



Europäische  
Kommission

## SCHAFFUNG EINER FAKTENGESTÜTZTEN GRUNDLAGE FÜR DIE KOHÄSIONSPOLITIK NACH 2020

### *Die Nutzung neuer Bestimmungen während der Programmplanungsphase der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)*

#### **ZIELSETZUNG DER STUDIE**

Das allgemeine Ziel dieser Studie war zu bewerten, wie 19 neue Bestimmungen<sup>1</sup> im reformierten Rechtsrahmen der ESI-Fonds für den Zeitraum 2014-2020 in der Programmplanungsphase in allen 28 Mitgliedstaaten (MS) genutzt wurden.

#### **Die Studie erfüllte außerdem die folgenden spezifischen Ziele:**

- Bereitstellung einer Zusammenfassung darüber, wie die neuen Bestimmungen in allen Partnerschaftsabkommen (PA) und Operationellen Programmen (OP) aufgenommen wurden, die durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Kohäsionsfonds finanziert werden, einschließlich Multifonds-Programme und Programme der europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ), die durch den EFRE finanziert werden.
- Bereitstellung einer Bewertung darüber, wie die neuen Bestimmungen während der Programmplanungsphase genutzt wurden.
- Bereitstellung von Schlussfolgerungen über Stärken und Schwächen bei der Anwendung der neuen Bestimmungen während der Programmplanungsphase sowie von ersten Schlussfolgerungen über ihren Wert.

#### **WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN**

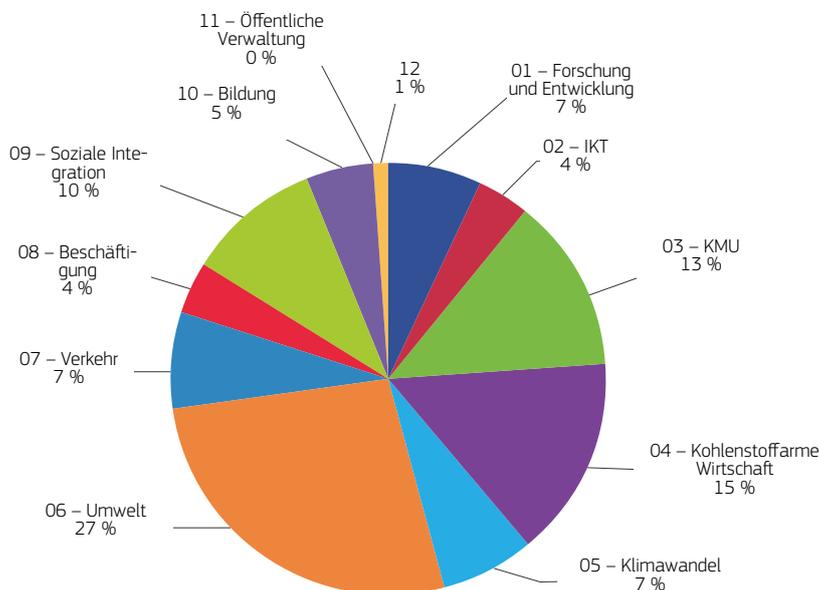
- \* Die Prioritäten der Partnerschaftsabkommen und der Programme der Kohäsionspolitik wurden wesentlich an den Prioritäten der Strategie Europa 2020 ausgerichtet.
- \* Eine erhebliche Konzentration auf wichtige thematische Ziele ist bei EFRE und Kohäsionsfonds sichtbar.
- \* Die Ergebnisorientierung hat den Ansatz in der Programmplanung verändert.
- \* Ein hoher Anteil der Programme der Kohäsionspolitik, der über 40 % des Budgets darstellt, wird über kombinierte Prioritätsachsen umgesetzt.
- \* Der neue Rechtsrahmen unterstützt die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten in mehreren Politikbereichen.
- \* Die horizontalen Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung, sozialen Integration und Nichtdiskriminierung wurden in eine Vielzahl der Programme aufgenommen.
- \* Der territoriale Ansatz hat eine erhebliche Aufmerksamkeit in den Programmen erhalten.
- \* Die Mitgliedstaaten schenken der Koordinierung der Fonds und Politiken zwischen den ESI-Fonds, anderen EU- und nationalen Fonds und der Europäischen Investitionsbank (EIB) besondere Aufmerksamkeit.
- \* Es wurden neue Anforderungen in Bezug auf die Bewertung von Lücken und vorbereitenden Maßnahmenplänen zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten von Behörden und Begünstigten erfüllt.
- \* Im Hinblick auf die E-Kohäsion deutet die Analyse auf einen offensichtlichen Fortschritt in allen Mitgliedstaaten und auf allen Stufen des Programmzyklus hin.

<sup>(1)</sup> Die 19 neuen, in dieser Studie untersuchten Bestimmungen der ESI-Fonds umfassten: 1) strategische Programmplanung; 2) thematische Konzentration; 3) Einrichtung von Prioritätsachsen; 4) Ergebnisorientierung (Interventionslogik); 5) Einsatz von Finanzierungsinstrumenten; 6) Einsatz von Großprojekten; 7) Kofinanzierungssätze; Integrierter Ansatz für territoriale Entwicklung, einschließlich 8) Analyse territorialer Herausforderungen; 9) von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung (CLLD); 10) integrierte territoriale Investitionen (ITI); 11) Maßnahmen für nachhaltige Stadtentwicklung (SUD); 12) makroregionale und meeresbezogene Strategien; 13) spezifische Erfordernisse für Regionen, die am stärksten von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind; 14) Gebiete mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen; 15) Koordinierung zwischen den ESI-Fonds und anderen Finanzierungsinstrumenten und mit der EIB; 16) Aufbau von Verwaltungskapazitäten; 17) Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten; 18) horizontale Grundsätze und politische Ziele; 19) wirksamer Einsatz der ESI-Fonds (E-Kohäsion).

## WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN/ ERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

- ▶ **Die Prioritäten der Partnerschaftsabkommen und der Programme der Kohäsionspolitik wurden wesentlich an den Prioritäten der Strategie Europa 2020 ausgerichtet.** In 43 % der Programme wurde ausdrücklich auf die übergeordneten Ziele der Strategie bzw. die länderspezifischen Empfehlungen Bezug genommen. Diese repräsentieren 58 % des Budgets der Kohäsionspolitik. Die höchste Anzahl ausdrücklicher Bezugnahmen auf die Strategie Europa 2020 war in den Programmen in den Bereichen Forschung und Innovation und kohlenstoffarme Wirtschaft erkennbar.
- ▶ **Beim EFRE und Kohäsionsfonds besteht eine erhebliche Konzentration auf wichtige thematische Ziele.** Insgesamt wurden 56 % des EFRE-Budgets drei thematischen Zielen zugewiesen, denen die umfangreichste Finanzierung zukam: TZ1 – Forschung und Innovation (22 %), TZ3 – Wettbewerbsfähigkeit von KMU (17 %) und TZ4 – kohlenstoffarme Wirtschaft (17 %). Die Zuweisungen aus dem Kohäsionsfonds konzentrieren sich im Einklang mit seinen Zielen in erster Linie auf TZ7 (Verkehr und Netzwerkinfrastrukturen) und TZ6 (Umwelt). Die sogenannte „Menüstruktur“ der thematischen Ziele und Investitionsprioritäten hat die Mittelzuweisung und Programmplanung transparenter gemacht. Die Programme sind tendenziell leichter zu analysieren und zu überprüfen.
- ▶ **Die Ergebnisorientierung hat die Herangehensweise an die Programmplanung verändert.** Die Verwaltungsbehörden wurden gebeten, die Programme im Hinblick auf die Rangfolge ihrer Ziele und die Messung von Ergebnissen zu betrachten. Die Definitionen der Ergebnisse und in den Operationellen Programmen genutzten spezifischen Ziele waren in der Regel im Einklang mit den Investitionsprioritäten. Die Operationellen Programme verwendeten eine Vielzahl (hunderte verschiedene Arten) spezifischer Ziele, erwarteter Ergebnisse, Maßnahmen und Auswahlgrundsätze. Der Übergang von maßnahmenbezogener Planung zu einem ergebnisorientierten Ansatz war eine ziemlich große Herausforderung für die Verwaltungsbehörden, wobei die wesentliche Herausforderung darin bestand, die Ergebnisindikatoren zu ermitteln. Dieses Problem wurde mit der Kommission auch ausführlich während der Programmverhandlungen besprochen. Insgesamt wurden die Ziele und erwarteten Ergebnisse der Programme in der Studie jedoch als sorgfältig definiert bewertet.
- ▶ **Ein hoher Anteil der Programme der Kohäsionspolitik, der über 40 % des Budgets darstellt, wird über kombinierte Prioritätsachsen umgesetzt.** Sie machen 51 % des EFRE-Budgets, 42 % des Europäischen Sozialfonds (ESF) (in gemeinsam mit dem EFRE finanzierten Programmen) und 21 % des Kohäsionsfonds aus. Die am häufigsten kombinierten Prioritätsachsen umfassten verschiedene Kategorien von Regionen (18 % der Prioritätsachsen) oder mehrere thematische Ziele (14 %). Die Multifonds-Prioritätsachsen waren seltener. Die am häufigsten durch komplexe Prioritätsachsen unterstützten thematischen Ziele waren TZ6 (Umwelt), TZ4 (kohlenstoffarme Wirtschaft) und TZ3 (KMU). Durch die Nutzung kombinierter Prioritätsachsen wurde die Struktur der Programme komplizierter, was auch die Eindeutigkeit der Interventionslogik gefährdet. Begründungen für die Nutzung kombinierter Prioritätsachsen waren häufig mangelhaft oder nicht vorhanden.

### Komplexe Prioritätsachsen nach thematischem Ziel, % vom Gesamtanteil



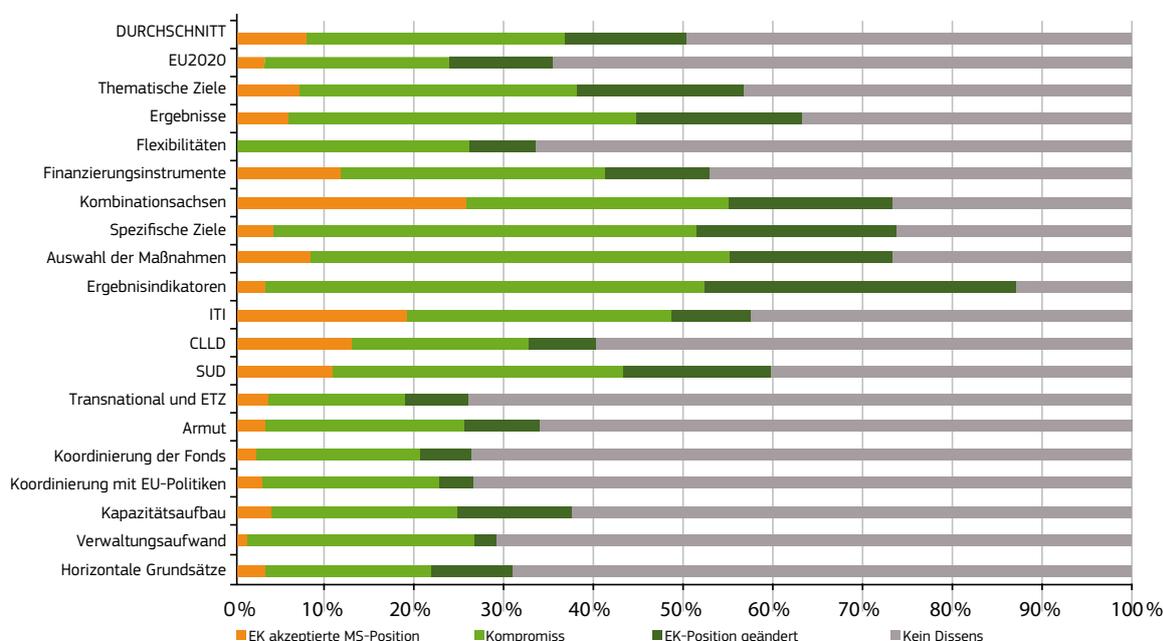
- ▶ **Der neue Rechtsrahmen unterstützt die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten in mehreren Politikbereichen.** Die Programmdaten zeigen, dass 24 Mitgliedstaaten planen, Finanzierungsinstrumente im Rahmen von mindestens neun, möglicherweise sogar allen elf thematischen Zielen einzusetzen. Gemäß den Operationellen Programmen würde die geplante Nutzung von Finanzierungsinstrumenten 9,5 % der von der Studie berücksichtigten Mittelzuweisungen des EFRE, 2,7 % der Zuweisungen des Kohäsionsfonds und 1,3 % der des ESF betragen. Die häufigste Begründung für die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten war gemäß den entsprechenden Programmen und *Ex-ante-Evaluierungen* der Wunsch, potenziell profitable Projekte mit einem Finanzierungsbedarf, der nicht vom Markt gedeckt wird, zu unterstützen und die für Zuschüsse verfügbaren Fonds zu ergänzen.
- ▶ **Die horizontalen Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung, sozialen Integration und Nichtdiskriminierung wurden in die Mehrzahl der Programme aufgenommen (in 80-90 % der Programme), während im Vergleich dazu Zugänglichkeit, Klimawandel und Demografie offensichtlich weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde.** Mainstreaming ist die beliebteste Methode für die Förderung horizontaler Grundsätze und wird in etwa zwei Dritteln der Partnerschaftsabkommen und Programme erwähnt.
- ▶ **Der territoriale Ansatz hat eine erhebliche Aufmerksamkeit in den Programmen erhalten.** Gemäß den Umfrageergebnissen deckten 60 % der Programme in erster Linie regionalen und lokalen Bedarf und nur 11 % haben diesen überhaupt nicht berücksichtigt. Alle Mitgliedstaaten ermittelten Gebiete, in denen integrierte territoriale Ansätze erforderlich waren, sowie spezifische Herausforderungen und Entwicklungsbedürfnisse, auf die mit territorialen Instrumenten reagiert werden musste. Die genutzten Instrumente waren:
  - **integrierte territoriale Investitionen (ITI), denen 14,8 Milliarden EUR aus den Fonds der Kohäsionspolitik zugewiesen wurden. Davon kamen 87 % aus dem EFRE;**
  - **nachhaltige Stadtentwicklung (SUD) mit einem Gesamtbudget von 15,5 Milliarden EUR, von denen 93 % aus dem EFRE stammen; rund die Hälfte wird über ITI bereitgestellt;**
  - **Der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen lokalen Entwicklung (CLLD) wurden 1,5 Milliarden EUR zugewiesen** (ausschließlich dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF)<sup>2</sup>, davon kamen 81 % aus dem EFRE.

Die häufigsten Argumente für die Nutzung territorialer Instrumente umfassten ihre Fähigkeit, komplexe sektorübergreifende Herausforderungen und Bedürfnisse in territorialem Zusammenhang anzugehen, sowie die Möglichkeit, regionale Akteure einzubeziehen. Die Argumente gegen ihre Nutzung umfassten die fehlende Relevanz einiger Programme (insbesondere jene im Zusammenhang mit FuE, IKT und KMU). Einige Befragte sahen diese neuen Instrumente zudem als kompliziert an. Einige Mitgliedstaaten hatten außerdem Bedenken, Aufgaben an regionale/lokale Akteure zu delegieren.
- ▶ **Die Mitgliedstaaten schenken der Koordinierung der Fonds und Politiken zwischen den ESI-Fonds, anderen EU- und nationalen Fonds und der EIB besondere Aufmerksamkeit.** Die Koordinierung funktionierte am besten unter den ESI-Fonds selbst, gefolgt von anderen EU-Instrumenten wie Horizont 2020, LIFE, COSME und die Fazilität „Connecting Europe“ sowie nationale Fonds und die EIB. Im Hinblick auf Koordinierungsmethoden konzentrieren sich die Anstrengungen auf die Programmplanung, insbesondere durch die synergetische Nutzung der Fonds über gemeinsame Strategien, Multifonds-Programme usw. sowie auf institutionelle Vereinbarungen wie den Einsatz der Koordinierungsstellen.
- ▶ **Es wurden neue Anforderungen in Bezug auf die Bewertung von Lücken und vorbereitenden Maßnahmenplänen zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten von Behörden und Begünstigten erfüllt.** Die Studie hat die Qualität der Maßnahmenpläne jedoch als eher mangelhaft eingestuft. Die Bereiche, in denen die Programmbehörden den dringendsten Bedarf an Kapazitätsaufbau hatten, waren Projektauswahl, Überwachung und Evaluierung sowie Finanzkontrolle, öffentliche Auftragsvergabe und staatliche Beihilfen. Im Hinblick auf den Kapazitätsaufbau der Begünstigten lag der größte Bedarf in der Projekterstellung, öffentlichen Auftragsvergabe, Finanzmanagement und Überwachung. In Bezug auf Schwierigkeiten beim Kapazitätsaufbau führten die Behörden die Komplexität und übermäßig technischen Verwaltungsvorschriften an, besonders im Hinblick auf staatliche Beihilfen und die öffentliche Auftragsvergabe, gefolgt von Finanzierungsinstrumenten.
- ▶ **Die Programmplanungsunterlagen umfassen eine detaillierte Analyse des Verwaltungsaufwands für Begünstigte der Kohäsionspolitik und geplante Maßnahmen für dessen weiteren Abbau.** Die wichtigsten Maßnahmen zum Abbau des Verwaltungsaufwands umfassen eine umfangreichere Nutzung vereinfachter Kostenoptionen und der E-Kohäsion sowie die Vereinfachung der Beantragung, Auftragsvergabe und Zahlungsverfahren und verringerte Archivierungsanforderungen. Die Pläne zur Verringerung des Verwaltungsaufwands schienen jedoch nicht sonderlich differenziert zu sein.

<sup>(2)</sup> Rund 4 Milliarden EUR wurden der CLLD vom ELER zugewiesen, der nicht von dieser Studie berücksichtigt wird.

- ▶ **Im Hinblick auf die E-Kohäsion deutet eine Analyse der Daten von Partnerschaftsabkommen auf einen offensichtlichen Fortschritt in allen Mitgliedstaaten und auf allen Stufen des Programmzyklus hin.** Die neuen Bestimmungen in diesem Bereich fordern einen elektronischen Austausch von Informationen zwischen Programmbehörden und Begünstigten. Die vollständige elektronische Verwaltung und der elektronische Zugang für Begünstigte zu den IT-Verwaltungssystemen ist in der gesamten EU tatsächlich vorgesehen. Außerdem stehen Schritte in Richtung der Integration anderer nationaler IT-Systeme und die Beseitigung des Papierweges auf der Agenda – so wie es durch die Leitfäden zur E-Kohäsion der Kommission vorgesehen ist.
- ▶ **In der Studie wurde auch der Programmplanungsprozess überprüft, in dem der informelle Dialog zwischen der Kommission und den Verwaltungsbehörden eine wesentliche Rolle spielte.** Die Bereiche mit den größten ursprünglichen Diskrepanzen zwischen der Kommission und den Verwaltungsbehörden waren Ergebnisindikatoren und spezifische Ziele, die Auswahl der zu unterstützenden Maßnahmen und die Nutzung komplexer Prioritätsachsen. In den meisten Fällen konnten Kompromisslösungen gefunden werden.

### Auswirkungen des Austausches mit der Kommission in den Verhandlungen von Partnerschaftsabkommen und Operationellen Programmen



### METHODISCHER ANSATZ

#### Die Studie beruht auf folgender Grundlage:

- ▶ Einer Sekundärforschung aller 28 Partnerschaftsabkommen und 292 Programme, die durch den EFRE und den Kohäsionsfonds finanziert wurden, darunter 75 ETZ-Programme und 92 Multi-fonds-Programme, die durch den ESF kofinanziert werden;
- ▶ Einer Online-Umfrage, an der eine repräsentative Anzahl an Verwaltungsbehörden teilnahm: Es wurden 292 Fragebögen an Verwaltungsbehörden gesendet, von denen 51 % durch die Behörden in 26 Mitgliedstaaten ausgefüllt wurden;
- ▶ 41 Interviews mit Programmvertretern aus 26 Mitgliedstaaten.

#### Weitere Informationen:

Vollständige Studie: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/studies\\_integration/impl\\_pf\\_esif\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/studies_integration/impl_pf_esif_report_en.pdf)

Weiterführende Informationen zur EU-Kohäsionspolitik: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy)