



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 6.10.2011  
SEK(2011) 1142 endgültig

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

*Begleitdokument zum*

**Vorschlag für eine**

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006**

{KOM(2011) 615 endgültig}

{SEK(2011) 1141 endgültig}

## **1. ZUSAMMENFASSUNG**

Hiermit wird die Folgenabschätzung zum Legislativvorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen) vorgelegt. Darin werden Themen im Zusammenhang mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Kohäsionsfonds (KF) für den Programmplanungszeitraum nach 2013 abgedeckt. Ergänzt wird sie durch die Folgenabschätzungen für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und für den Europäischen Meeres- und Fischereifonds. Sie ist Teil eines Pakets von Folgenabschätzungen, das darüber hinaus die Folgenabschätzungen zu den Verordnungen über den EFRE, den Kohäsionsfonds und die ETZ und die Folgenabschätzung zur ESF-Verordnung umfasst.

Es fanden umfassende öffentliche Konsultationen statt, beispielsweise im Rahmen der Hochrangigen Gruppe zur zukünftigen Kohäsionspolitik, einer Task-Force zur Konditionalität und in Form einer öffentlichen Konsultation zu den Ergebnissen des Fünften Kohäsionsberichts<sup>1</sup>, die vom 12. November 2010 bis zum 31. Januar 2011 durchgeführt wurde.

Der Fünfte Kohäsionsbericht und die Ex-post-Evaluierungen für die verschiedenen Programme des Programmplanungszeitraums 2000-2006 zeigen, dass die Kohäsionspolitik durch die Umsetzung strategischer europäischer Prioritäten beträchtlich zur Verbreitung von Wachstum und Wohlstand in der Europäischen Union sowie zur Verringerung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Unterschiede beigetragen hat.<sup>2</sup> Einige Probleme gilt es noch zu beheben.

### **1.1. Problem bezüglich der Fähigkeit, einen europäischen Mehrwert zu schaffen**

#### **a) Geografische Verteilung der Unterstützung**

Gegenstand des Problems ist der optimale geografische Wirkungsbereich der Kohäsionspolitik. Einige vertreten die Auffassung, dass der volle Geltungsbereich beibehalten werden muss, damit die Umsetzung der Strategie Europa 2020 in allen Regionen unterstützt wird und die Unterschiede innerhalb der Union weiter verringert werden können. Andere meinen, dass sich die für reichere Regionen vorgesehenen Mittel angesichts der zunehmend angespannten Lage der öffentlichen Haushalte sinnvoller einsetzen lassen.

---

<sup>1</sup> „Results of the public consultation on the conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion“, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SEK(2011) 590 endg., 13.5.2011.

<sup>2</sup> Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, November 2010; Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-06 co-financed by the ERDF (Objective 1 & 2) – Synthesis Report, vorgelegt von Applica, Ismeri, The Vienna Institute for International Economic Studies, April 2010. Die Erfolge und Unzulänglichkeiten der Kohäsionspolitik bei der Verringerung der Unterschiede werden in Abschnitt 2.5 ausführlicher erläutert.

## **b) Konzentration auf eine begrenzte Anzahl von Prioritäten im Rahmen der Strategie Europa 2020**

Für die **Konzentration** der Kohäsionspolitik **auf die EU-Prioritäten** sprechen gute Gründe. Die Strategie Europa 2020 schreibt klare gemeinsame Ziele vor, darunter Kernziele und Leitinitiativen, und steckt ferner einen klaren Rahmen für die Ermittlung von Förderprioritäten ab. Die explizite Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit Europa 2020 bietet die Chance, den ärmeren EU-Regionen weiter bei der Verringerung ihres Rückstands zu helfen und die Kohäsionspolitik zu einem wichtigen Wachstumsmotor für die gesamte EU weiterzuentwickeln. Um dies zu ermöglichen, müssen noch einige Hindernisse beseitigt werden.

- a) **Mangelnde Konzentration auf strategische Ziele.** In mehreren Untersuchungen und Ex-post-Evaluierungen wurde festgestellt, dass die Konzentration auf die strategischen Ziele nicht ausgeprägt genug und die Leistungsorientierung zu schwach ist und dass es an Anreizen für eine stärkere Ergebnisorientierung fehlt. Im Zeitraum 2007-2013 wurden zwar Anstrengungen unternommen, um eine stärkere Konzentration auf die strategischen Prioritäten und Ziele zu erreichen, doch zeigten diese nur begrenzte Ergebnisse.
- b) **Mangelnde Vorhersehbarkeit der ESF-Mittelvolumina.** Trotz des hohen Stellenwerts von Beschäftigungsmöglichkeiten und Kompetenzen im Rahmen der Strategie Europa 2020 ist das Verhältnis der Mittelzuweisungen aus dem ESF zu den Zuweisungen (aus ESF, EFRE und KF) in den letzten vier Programmplanungszeiträumen beständig von 40 % (1989-1993) auf 22 % im derzeitigen Programmplanungszeitraum gesunken.
- c) **Mangelnde Koordinierung.** Mit den beiden zuvor genannten Problemen verknüpft ist das Problem der unzureichenden Koordinierung und der Überschneidungen zwischen den verschiedenen Fonds (ESF, EFRE und KF) und anderen EU-Strategien und -Finanzinstrumenten sowie mit den Nationalen Reformprogrammen der Mitgliedstaaten. Im Bereich Koordinierung bemängeln die Stakeholder häufig die aus der Überlappung verschiedener Programme resultierende Komplexität und die mangelnde Abstimmung auf strategischer Ebene.

### **1.2. Probleme im Zusammenhang mit der Leistung der Kohäsionspolitik**

Da die Kohäsionspolitik auf dem Grundsatz der geteilten Verwaltung beruht, stand sie oft im Spannungsfeld zwischen dem vorrangigen Streben nach den bestmöglichen Ergebnissen und der vorhersehbaren Mittelzuweisung für einen 7-Jahres-Zeitraum, deren Verwendung strengen Zeitvorgaben unterliegt.

#### **Strategische, ordnungspolitische und institutionelle Rahmenbedingungen**

Die Effizienz der Strukturfondsmittel ist an solide makroökonomische Strategien, ein günstiges mikroökonomisches Umfeld und einen stabilen institutionellen Rahmen geknüpft.

#### **Makrofiskalische Bedingungen**

Im derzeitigen ordnungspolitischen Rahmen soll mit der makrofiskalischen Konditionalität im Kohäsionsfonds die Durchführung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme gestärkt und ein übermäßiges Defizit verhindert werden. Es besteht die Möglichkeit, die bestehenden Vorschriften zu überprüfen und an die Maßnahmen zur Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts anzugleichen, die im Rahmen des Maßnahmenpakets (mit sechs Rechtsakten) zur wirtschaftspolitischen Steuerung angenommen werden sollen.

## **Leistung in Bezug auf die Erreichung der vereinbarten Ziele und Vorsätze**

Die Ex-post-Evaluierungen für den Zeitraum 2000-2006 legen zwar nahe, dass die Kohäsionspolitik beträchtliche und unmittelbare Impulse für die einzelstaatliche Politik geschaffen hat, insbesondere in den Bereichen strategische Planung, Bewertungspraxis und Leistungsorientierung nationaler Strategien, doch bestehen weiterhin einige Probleme im Zusammenhang mit Monitoring und Evaluierung, die eine Abschätzung der Leistung erschweren.

### **1.3. Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung der Kohäsionspolitik**

Eine solide, wirksame und effiziente Verwaltung der mit den kohäsionspolitischen Ressourcen erzielten Ergebnisse setzt angemessene, wirksame und transparente nationale und regionale Verwaltungsstrukturen voraus.

### **1.4. Begründung für das Tätigwerden der EU**

Ein Tätigwerden der Europäischen Union ist sowohl angesichts der in Artikel 174 des Vertrags genannten Ziele als auch durch das Subsidiaritätsprinzip gerechtfertigt. Das Recht der EU, tätig zu werden, ist in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union begründet, wonach die Union „den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten [fördert]“, sowie in Artikel 175 AEUV, wonach die Union explizit aufgefordert ist, diese Politik mithilfe der Strukturfonds zu führen, und in Artikel 177, wo die Aufgabe des Kohäsionsfonds definiert ist. Die Ziele des Europäischen Sozialfonds (ESF), des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Kohäsionsfonds (KF) sind in den Artikeln 162, 176 und 177 dargelegt.

## **2. ZIELE**

Das **übergeordnete Ziel** ist im Vertrag festgelegt und beinhaltet die Förderung einer ausgewogenen und harmonischen Entwicklung der Mitgliedstaaten und Regionen sowie Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und des Rückstands der am stärksten benachteiligten Regionen.

Die **spezifischen Ziele** beziehen sich darauf, Mitgliedstaaten und Regionen individuell dabei zu unterstützen, intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum gemäß der Strategie Europa 2020 zu fördern. Im Hinblick auf den Gegenstand der vorliegenden Folgenabschätzung bestehen die spezifischen Ziele darin, zu gewährleisten, dass die Finanzmittel aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds auf folgende Weise eingesetzt werden:

- unter Schaffung eines **hohen europäischen Mehrwerts**,
- **effizient** – d. h. im Hinblick auf eine Wirkungsmaximierung
- **wirtschaftlich** – durch den Abbau unrationeller Abläufe infolge unnötiger Verwaltungsvorschriften oder zu komplizierter Verfahren sowie durch die Schaffung von Anreizen für einen wirtschaftlichen Einsatz der Ressourcen

Aus diesen allgemeinen Erwägungen lassen sich auf operationeller Ebene folgende Ziele ableiten:

- **Konzentration** der kohäsionspolitischen Ressourcen auf die Ausarbeitung der für die Schaffung einer nachhaltigen Entwicklung und eines nachhaltigen Wachstums benötigten Rahmenbedingungen im Hinblick auf das Ziel, den höchstmöglichen

europäischen Mehrwert zu schaffen,

- Bereitstellung zweckmäßiger Mechanismen im Rahmen der Verordnungen, **mit denen die Strategie Europa 2020, ihre Ziele und Kernziele in vollem Maße verwirklicht werden können**,
- **optimale Abstimmung** der Fonds mit sonstigen Finanzinstrumenten,
- **klare und messbare Zielsetzungen**,
- **Minimierung der Verwaltungskosten/-lasten** für Verwaltungsbehörden und Empfänger bei gleichzeitiger **Minimierung des Risikos für den EU-Haushalt**.

### 3. OPTIONEN, ANALYSE UND VERGLEICH

Am 29. Juni 2011 nahm die Kommission einen Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014-2020 an, mit dem die Effizienz der Kohäsionsausgaben gesteigert werden soll. Dieser Vorschlag wurde in Form mehrerer Optionen ausdifferenziert.

#### 3.1. Schaffung eines europäischen Mehrwerts

Im Hinblick auf die **geografische Konzentration der Unterstützung** sieht Option 1 keine Änderungen gegenüber dem derzeitigen Szenario vor, d. h. der Schwerpunkt der Unterstützung liegt auf den weniger entwickelten Regionen, während diejenigen Regionen, die derzeit unter das Ziel „Konvergenz“ fallen und über der 75 %-Marke liegen, Übergangunterstützung (Phasing-out) erhalten sollen. Option 2 ist ähnlich; hauptsächlicher Unterschied ist die Einführung einer neuen Übergangskategorie, die das derzeitige statistische System des Phasing-out und Phasing-in ersetzen soll. Option 3 verfolgt einen stärker divergierenden Ansatz, wonach nur Mitgliedstaaten, deren durchschnittliches Pro-Kopf-BNE weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt, kohäsionspolitische Unterstützung erhalten sollen. Im Rahmen von Option 3 kämen Phasing-in-Regionen und statistische Phasing-out-Regionen sowie Regionen, die unter das Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“ fallen, nicht für kohäsionspolitische Maßnahmen in Frage.

Tabelle 1: Mittelzuweisungen je Option

	Option 1	Option 2	Option 3
Weniger entwickelte Regionen	70,3 %	67,9 %	100 %
Übergangsregionen	8,4 %	13,5 %	0 %
Stärker entwickelte Regionen	21,3 %	18,6 %	0 %
Insgesamt	100 %	100 %	100 %

Mit den Optionen 1 und 2 würde die gesamte EU-Bevölkerung – mit unterschiedlicher Förderintensität – abgedeckt. Demnach würden alle EU-Regionen kohäsionspolitische Unterstützung erfahren, während bei Option 3 nur Regionen mit Entwicklungsrückstand für eine Unterstützung in Frage kämen. Lediglich Option 2, mit der die Zwischenkategorie eingeführt wird, deckt einen größeren Teil der Bevölkerung ab; sie liefert die höchsten BIP-Zuwächse und sieht eine hohe Förderintensität in Regionen mit Entwicklungsrückstand vor.

Im Bereich **Konzentration auf die EU-Prioritäten** besteht Option 1 darin, im Wege der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft auf EU-Ebene Mittel für die Ziele von Europa 2020 zu binden. Option 2 geht einen Schritt weiter: Sie umfasst eine Bandbreite thematischer, an die Strategie Europa 2020 geknüpfter Ziele und schreibt Investitionsprioritäten für die Fondsmittel fest. Eine stärkere Konzentration auf die EU-Prioritäten wird dadurch erreicht, dass in bestimmten Politikbereichen Mindestquoten für Strukturfondsmittel festgelegt werden. Der begrenzte geografische Geltungsbereich von Option 3 hat zur Folge, dass nur in weniger entwickelten Mitgliedstaaten eine Konzentration auf die EU-Prioritäten stattfindet.

Option 1 bietet den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität durch die Zweckbindungsklausel, Option 2 dagegen ist erkennbarer und umfassender mit den Kernzielen von Europa 2020 und den integrierten Leitlinien verknüpft. Bei Option 3 findet die Konzentration auf die EU-Prioritäten ausschließlich in den weniger entwickelten Regionen statt. Daher trägt Option 2 am stärksten zur Verwirklichung der Kernziele bei, während Option 1 die kohäsionspolitischen Maßnahmen aufsplittet.

In Bezug auf die **Sichtbarkeit und Berechenbarkeit der Zuweisung von ESF-Mitteln** gewährleisten nur die Optionen 2 und 3 einen Mindestquote für die ESF-Mittel; Option 1 bietet den Mitgliedstaaten dagegen die nötige Flexibilität, ihre ESF-Zuweisungen entsprechend ihren Bedürfnissen auszuhandeln.

Im Hinblick auf die **Abstimmung mit anderen EU-Strategien und –Finanzinstrumenten** ermöglichen die Optionen 1 und 2 eine stufenweise Annäherung an die strategische Anlehnung an die Strategie Europa 2020. Option 1 sieht eine lose Anlehnung an die nicht-bindenden strategischen Leitlinien der Gemeinschaft vor, Option 2 dagegen zielt auf eine umfassendere Anlehnung an die Ziele von Europa 2020 im Wege des Gemeinsamen Strategischen Rahmens und der Partnerschaftsvereinbarung ab, während Option 3 lediglich eine formale Übereinstimmung vorsieht. Den umfassendsten Beitrag zur Verwirklichung der Kernziele von Europa 2020 liefert Option 2, die einen stärker bindenden strategischen Rahmen vorgibt; bei Option 1 fällt der Beitrag geringer aus, und am geringsten ist er bei Option 3, die keinen verbindlichen Rahmen vorgibt und einen eingeschränkteren geografischen Geltungsbereich hat.

Angefangen vom Aspekt der geografischen Konzentration bis hin zur Abstimmung mit anderen EU-Strategien und -Finanzinstrumenten liefert Option 2 den größten europäischen Mehrwert.

## **3.2. Steigerung der Leistung der Kohäsionspolitik**

### *3.2.1. Option 1 – Status quo*

Im Rahmen der Option mit unveränderter Strategie werden folgende **Konditionalitäten** beibehalten:

- makroökonomische Konditionalität im Rahmen des Kohäsionsfonds (auch wenn bisher nie angewandt)
- Einhaltung der Verfahren
- Einhaltung der sektorspezifischen EU-Rechtsvorschriften, die unmittelbar auf Investitionen Anwendung finden, sowie einiger thematischer Konditionalitäten in Verbindung mit den strategischen Rahmenbedingungen

Hauptvorteil dieser Option ist, dass den Verwaltungsbehörden keine neuen Verpflichtungen auferlegt werden. Hauptnachteil ist, dass die Unzulänglichkeiten, deren Ursachen in einer mangelhaften administrativen Leistungsfähigkeit, einer mangelhaften Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften sowie in Unzulänglichkeiten in der Steuerpolitik und in den strategischen

Rahmenbedingungen zu suchen sind, fortbestehen. Die makroökonomische Konditionalität beim Kohäsionsfonds bleibt weiterhin Ermessenssache. Da keine Belohnung für Leistung und keine entsprechenden Anreize vorgesehen sind, ist die Einflussnahme auf Effizienz und Tragfähigkeit der Kohäsionspolitik begrenzt.

### 3.2.2. *Option 2 – Ex-ante-Konditionalitäten*

Die Ex-ante-Konditionalität ist mit der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen in Bezug auf den strategischen, den ordnungspolitischen und den institutionellen Rahmen sowie mit der Umsetzung der Kohäsionspolitik gemäß den strategischen Leitlinien der EU verknüpft. Die Voraussetzungen liegen häufig schon vor, bevor die neue Programmgeneration angenommen wird. Je nach Kontext können jedoch manchmal weitere Änderungen oder Anpassungen erforderlich sein, die von Mitgliedstaaten und Regionen innerhalb einer bindenden Frist vorzunehmen sind. Die tatsächliche Verwendung der Mittelbindungen wird überwacht.

Hauptvorteil dieser Option ist, dass sie die kohäsionspolitischen Ausgaben effizienter macht, da die ordnungspolitischen, strategischen und institutionellen Voraussetzungen für effizientere Investitionen geschaffen werden. Hauptnachteil der Option sind mögliche Verzögerungen bei der Auflage der Programme und höhere Verwaltungslasten.

### 3.2.3. *Option 3 – Leistungsrahmen und leistungsgebundene Reserve*

Es wird ein Leistungsrahmen eingeführt, der das angestrebte Tempo bei der Verwirklichung der zu Beginn des Programmplanungszeitraums vereinbarten Ziele und Vorsätze durch Abstecken von Zwischenzielen – sogenannter „Etappenziele“ – vorgeben soll. Diese Etappenziele werden an die Mittelbindungen, den Output und gegebenenfalls an die Ausgaben und Ergebnisse geknüpft. Der Leistungsrahmen soll in den Partnerschaftsvereinbarungen und in den Programmen festgelegt werden. Die **leistungsgebundene Reserve** soll denjenigen Mitgliedstaaten zugewiesen werden, deren Programme/Prioritätsachsen die jeweiligen Etappenziele erreicht haben.

Hauptvorteil dieser Option ist, dass sie eine Regelung vorsieht, die dazu anreizt, die Fondsmittel zur Erreichung der europäischen Ziele und Vorsätze einzusetzen, und mit der die erreichten Ziele überwacht und erfasst werden. Die Hauptnachteile dieser Option bestehen darin, dass der Verwaltungsaufwand zunimmt, solide Messverfahren gefunden werden müssen und die Aussetzung von Programmen zu Unwägbarkeiten führen kann.

### 3.2.4. *Option 4 – Stärkung der makroökonomischen Konditionalität*

Die makroökonomische Konditionalität in der Kohäsionspolitik könnte in zwei Etappen gestärkt werden:

- i) Eine wirksame Anwendung der bestehenden Konditionalität beim Kohäsionsfonds könnte dadurch erreicht werden, dass die geltenden Durchführungsbestimmungen überarbeitet werden, z. B. im Hinblick auf mögliche frühere Auslösemechanismen im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, die stufenweise Aussetzung sämtlicher oder einiger Mittelzuweisungen bei wiederholtem Verstoß gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt auf der Grundlage objektiver und transparenter Ex-ante-Bestimmungen.
- ii) Die überarbeiteten Vorschriften über die makroökonomische Konditionalität beim Kohäsionsfonds könnten auf die Strukturfonds übertragen werden, da auch deren Effizienz von soliden makroökonomischen und wachstumsfördernden steuerpolitischen Strategien abhängig ist.

### 3.2.5. Option 5 – Kombination aus den Optionen 2, 3 und 4

In diese Option fließen alle Bestandteile der Optionen 2, 3 und 4 sowie folgende Elemente ein: i) die Ex-ante-Konditionalität, ii) der Leistungsrahmen und die leistungsgebundene Reserve und iii) die verstärkte makroökonomische Konditionalität, einschließlich ihrer Übertragung auf die Strukturfonds.

Hauptvorteil dieser Option ist, dass sie alle leistungsbezogenen Unzulänglichkeiten der Kohäsionspolitik in Angriff nehmen würde. Mit ihr ließen sich zweckmäßige strategische, ordnungspolitische und institutionelle Bedingungen sowie tragfähige makroökonomische Strategien gewährleisten. Es würden Leistungsanreize geschaffen, und die tatsächliche Leistung der Programme bei der Umsetzung der Ziele und Vorsätze im Rahmen der vereinbarten Ziele und Vorsätze würde überwacht. Der Hauptnachteil der Option liegt im erhöhten Verwaltungsaufwand, der durch die Erfüllung der vorgegebenen Voraussetzungen und die Einrichtung des Leistungsrahmens entstünde.

### 3.2.6. Leistungsbezogener Vergleich der Optionen

Die Optionen wurden im Hinblick auf ihren Beitrag zur Beseitigung der Unzulänglichkeiten in folgenden Bereichen bewertet: i) strategische, ordnungspolitische und institutionelle Voraussetzungen, ii) makroökonomische Bedingungen und iii) Leistung in Form der Umsetzung der Ziele und Vorsätze. Damit die Voraussetzungen für effiziente Investitionen gegeben sind, wurden die Optionen anhand der von der Weltbank ausgegebenen Grundsätze für Konditionalitäten<sup>3</sup> bewertet.

Option 1 leistet keinen nennenswerten Beitrag zur Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für eine effiziente Finanzierung sowie zur Schaffung von Leistungsanreizen; Option 2 schafft lediglich die Voraussetzungen für eine effiziente Finanzierung, aber keine Anreize für eine gute die tatsächliche Programmleistung. Option 3 dagegen hat ihren Schwerpunkt auf dem letzten Aspekt. Bevorzugte Option ist demnach eine Kombination aus den Optionen 2, 3 und 4, die alle leistungsbezogenen Probleme aufgreift.

## 3.3. Straffung der Verfahren und Verringerung des Fehlerrisikos

### 3.3.1. Vereinfachung – Verringerung der Verwaltungskosten und des Fehlerrisikos

#### 3.3.1.1. Option 1 – unveränderte Strategie

- Erstattung auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten; einige vereinfachte Kostenoptionen als Option
- keine maßgebende Anleitung zur E-Governance<sup>4</sup> auf EU-Ebene für die Umsetzung der Kohäsionspolitik
- nationale Akkreditierung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme mit 100%iger Überprüfung

<sup>3</sup> World Bank (2005), Review of World Bank Conditionality, Operations Policy and Country Services, The World Bank, Washington D.C., September.

<sup>4</sup> Die E-Governance in der Kohäsionspolitik sorgt dafür, dass die Empfänger dieselben Angaben nicht mehrfach machen müssen und dass sie in elektronischer Form übermittelt werden und zur Verfügung stehen.



durch die Kommission

### 3.3.1.2. Option 2 – flexibler Ansatz

- flexible Zahlungsoptionen je Vorhaben, von den Empfängern zu bestimmen
- durch Leitlinien untermauerte E-Governance
- Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ex-ante-Überprüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme (rein nationale Akkreditierung)

### 3.3.1.3. Option 3 – präskriptiver Ansatz

- Zahlungen in Abhängigkeit von den Projektergebnissen
- E-Governance auf EU-Ebene verpflichtend
- Überprüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch die Kommission

### 3.3.1.4. Option 4 – auf Verhältnismäßigkeit gestützter Ansatz

- Zahlungen auf der Grundlage der tatsächlich entstandenen Kosten oder vereinfachter Kostenoptionen
- E-Governance auf Ebene der Mitgliedstaaten bzw. Regionen verpflichtend
- auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beruhendes Konzept für die Ex-ante-Überprüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme

Die Hauptunterschiede zwischen den verschiedenen Optionen liegen in folgenden Bereichen: Grad der Mitwirkung der Kommission bei der Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, Verfügbarkeit ergebnisorientierter Erstattungsoptionen und Mechanismen zur Förderung der E-Governance im Rahmen der Kohäsionspolitik.

Bevorzugt wird Option 4, die auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beruht, da mit ihr die Kosten der Kontrollen und der Arbeitsanfall beträchtlich verringert werden können. Bei den Verwaltungen würde durch dieses auf die Grundlage der Verhältnismäßigkeit gestützte Konzept der Prüfungssicherheit der Arbeitsanfall gegenüber der Option mit unveränderter Strategie um 4 % zurückgehen. Auch ist diese Option besser mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar. Durch Straffung der nationalen Vorschriften und Verfahren zur Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften sowie durch Eindämmung der Überregulierung auf nationaler Ebene (über die EU-Vorschriften hinausgehende nationale Anforderungen) ließen sich zusätzlich weitere 5-10 % einsparen.

### 3.3.2. *Koordinierung der verschiedenen kohäsionspolitischen Instrumente*

#### 3.3.2.1. Option 1 – unveränderte Strategie

Der EFRE und der ESF sind als Monofondsprogramme ausgelegt. Die Abgrenzung zwischen den Fonds erfolgt in erster Linie anhand des Kriteriums der Investitionsart. Auf operationeller Ebene kann eine Finanzierung in einem bestimmten Bereich dank der Flexibilitätsklausel auch fondsübergreifend erfolgen.

#### 3.3.2.2. Option 2 – Vereinfachung der integrierten Programmplanung

Bei dieser Option werden die Mitgliedstaaten dazu angeregt, **Multifondsprogramme zu nutzen**, die gemeinsame Verfahren für Vorbereitung, Aushandlung, Verwaltung und Durchführung vorsehen. Gegebenenfalls wird ein „federführender Fonds“ bestimmt, der einen Bezug zu dem/den politischen Schwerpunktbereich(en) des Programms aufweist. Die Interventionen des federführenden Fonds sollen durch Interventionen aus den anderen Strukturfonds ergänzt werden, damit die verschiedenen thematischen Ziele im Rahmen der Kohäsionspolitik auf kohärente Weise gefördert werden können.

#### 3.3.2.3. Option 3 – Ansatz „Eine Strategie – ein Fonds“

Gemäß dieser Option könnten der EFRE und der ESF als **Monofonds- oder als Multifondsprogramme** ausgestaltet werden, wobei die Fonds klar gegeneinander abgegrenzt werden.

Option 2 liefert die höchsten Effizienzgewinne und bietet die größte Flexibilität. Option 1 ist mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden (bedingt durch die fondsübergreifende Finanzierung), und Option 3 hätte eine starre Abgrenzung zur Folge.

## 4. MONITORING UND EVALUIERUNG

Anhand der in der vorliegenden Folgenabschätzung erläuterten Optionen wurde aufgezeigt, wie Ziele und Struktur der Kohäsionspolitik in Bezug auf drei spezifische Aspekte abgeändert würden. Dem Monitoring und der Evaluierung kommt in diesem Zusammenhang eine wichtige Funktion zu. Das System für das Monitoring und die Evaluierung erfährt in allen Änderungsoptionen eine Stärkung gegenüber dem Ist-Zustand. In Bezug auf das Monitoring- und Evaluierungssystem soll mit den Änderungsvorschlägen eine stärkere Ergebnisorientierung und eine engere Anlehnung an die Strategie Europa 2020 erreicht werden.

- Alle Programme werden auf eine klarere Interventionslogik gestützt, wobei dargelegt wird, wie der Einsatz der Ressourcen (Inputs) für bestimmte Interventionen (Outputs) zur Erzielung der Ergebnisse beiträgt.

Je nach Bedarf werden bei allen Programmen mehrere gemeinsame Indikatoren eingesetzt, die auf die Ziele von Europa 2020 abgestimmt sind. Diese Indikatoren werden in erster Linie den Output, zum Teil aber auch die Zwischenergebnisse berücksichtigen.