



Brüssel, den 28.2.2013  
COM(2013) 104 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION**

**Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung der Zusätzlichkeit 2007-2013**

# MITTEILUNG DER KOMMISSION

## Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung der Zusätzlichkeit 2007-2013

### 1. EINLEITUNG

Die Zusätzlichkeit ist ein Grundprinzip der Kohäsionspolitik und soll deren Mehrwert sicherstellen. Zusätzlichkeit bedeutet, dass die EU-Strukturfonds gleichwertige öffentliche Ausgaben eines Mitgliedstaats ergänzen, aber nicht ersetzen<sup>1</sup>. Sie ist erreicht, wenn das durchschnittliche jährliche Ausgabenniveau eines Mitgliedstaats real wenigstens dem Niveau entspricht, das zu Beginn des Programmplanungszeitraums festgelegt wurde. Dadurch wird sichergestellt, dass die Kohäsionspolitik ihre volle Wirkung entfaltet, da nationale durch europäische Investitionen ergänzt werden. Die Zusätzlichkeit ist auch weiterhin ein Kernelement des Vorschlags der Kommission für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-20, da dadurch wachstumsfördernde Investitionen unterstützt werden.

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 überprüft die Kommission die Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel in den Konvergenzregionen (einschließlich Phasing-out-Regionen) von 20 Mitgliedstaaten<sup>2</sup>. Die Überprüfung erfolgt in drei Stufen:

- Ex-ante-Überprüfung, bei der das öffentliche Ausgabenniveau („Ausgangswert“) festgelegt wird, das in den Konvergenzregionen im Zeitraum 2007-2013 aufrechterhalten werden muss<sup>3</sup>;
- Halbzeitüberprüfung, bei der das tatsächliche öffentliche Ausgabenniveau im Zeitraum 2007-2010 ermittelt und der Ausgangswert revidiert wird;
- Ex-post-Überprüfung, bei der das tatsächliche Ausgabenniveau im Zeitraum 2011-2013 ermittelt und die Einhaltung des Ausgangswerts überprüft wird.

In dieser Mitteilung werden die Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung für den Zeitraum 2007-2010 zusammengefasst. Sie deckt hauptsächlich die Jahre vor bzw. die ersten Jahre der Wirtschafts- und Finanzkrise ab, als viele Mitgliedstaaten konjunkturfördernde Maßnahmen ergriffen haben. Die meisten Mitgliedstaaten haben mittlerweile eine Haushaltskonsolidierung eingeleitet, die deutliche Auswirkungen auf die öffentlichen Investitionen und die Zusätzlichkeit im Zeitraum 2011-2013 haben dürfte. Daher ist es wahrscheinlich, dass die Ex-post-Überprüfung der tatsächlichen Ausgaben zu weiteren Anpassungen führen wird.

Aus der Halbzeitüberprüfung lassen sich drei wichtige Ergebnisse ableiten:

1. Die aggregierte Höhe der nationalen Strukturausgaben in den Konvergenzregionen im Zeitraum 2007-2010 lag 7 % über dem ex ante festgelegten Wert. Dies hängt mit dem Anstieg der öffentlichen Ausgaben in manchen Mitgliedstaaten zusammen.

---

<sup>1</sup> Begriffsbestimmung von „gleichwertige öffentliche Ausgaben“: Methodologisches Papier der Kommission betreffend Leitlinien zur Berechnung öffentlicher oder gleichgestellter Strukturausgaben eines Mitgliedstaates zum Zwecke der Zusätzlichkeit, Arbeitsdokument Nr. 3, Dezember 2006.

<sup>2</sup> Siehe Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006. Betroffen sind die folgenden 20 Mitgliedstaaten: Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakische Republik und Vereinigtes Königreich.

<sup>3</sup> Siehe Mitteilung der Kommission: Bericht über die Ex-ante-Überprüfung der Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel in den unter das Ziel „Konvergenz“ fallenden Regionen im Programmplanungszeitraum 2007–2013, KOM(2009) 112 endg.

Über den Erwartungen liegende öffentliche Ausgaben gehen hauptsächlich auf die antizyklischen Bemühungen einiger Regierungen zurück, die die Auswirkungen der Krise abschwächen wollen, oder auf ein starkes Wirtschaftswachstum vor der Krise.

2. Zehn Mitgliedstaaten ersuchten die Kommission, ihre Ausgangswerte für die Zusätzlichkeit für den Zeitraum 2007-2013 zu verringern. In den meisten Fällen erfolgte dies aufgrund laufender oder geplanter Haushaltskonsolidierungen, bei zwei Mitgliedstaaten handelte es sich um eine Berichtigung der Ex-ante-Überprüfung (siehe Abschnitte 2 und 3). Nach Auffassung der Kommission waren alle diese Ansuchen gerechtfertigt.

3. Die Halbzeitüberprüfung hat gezeigt, wo die derzeitige Methode zur Überprüfung der Zusätzlichkeit Mängel aufweist. Aus diesem Grund hat die Kommission vorgeschlagen, den Überprüfungsprozess im Zeitraum 2014-2020 zu ändern und auf die neue wirtschaftliche Governance der Europäischen Union abzustimmen<sup>4</sup>.

## **2. STRUKTURAUSGABEN IN KONVERGENZREGIONEN IM ZEITRAUM 2007-2010**

Aus methodischer Sicht stellte die Festlegung des öffentlichen Ausgabenniveaus zwecks Überprüfung der Zusätzlichkeit im Zeitraum 2007-2010 eine Herausforderung dar. Hierfür mussten auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene ad hoc Daten zu öffentlichen Investitionen für alle Wirtschaftszweige erhoben und aggregiert werden. Die Kommission gliederte diese Daten mit den in den Eurostat-Statistiken verzeichneten Trends bei den öffentlichen Investitionen, insbesondere mit dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ESGV-95 und der Klassifikation der Ausgaben des Staates nach dem Verwendungszweck (COFOG), ab und organisierte eine Reihe bilateraler Sitzungen mit den Mitgliedstaaten, um die gemeldeten Ausgabenniveaus zu überprüfen. Um die damit verbundenen Schwierigkeiten zu verringern, hat die Kommission vorgeschlagen, das Überprüfungs-system für den Zeitraum 2014-2020 zu ändern (siehe „Schlussfolgerung“).

Die Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung sind in Tabelle 1 zusammengefasst, in der die bescheinigten durchschnittlichen jährlichen Strukturausgaben im Zeitraum 2007-2010 mit dem ex ante vereinbarten Ausgabenniveau verglichen werden. Trotz der Krise lagen die jährlichen Strukturausgaben im Durchschnitt um 7,3 % über den ursprünglichen Schätzungen (102 Mrd. EUR gegenüber 95 Mrd. EUR<sup>5</sup>). Dies lässt sich dadurch erklären, dass die Strukturausgaben in den Konvergenzregionen von zehn Mitgliedstaaten dem bei der Ex-ante-Überprüfung vereinbarten Ausgabenniveau entsprachen oder darüber lagen (Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Spanien, Frankreich, Malta, Polen, Rumänien, Slowenien und Slowakische Republik).

In sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Estland, Lettland, Portugal, Österreich und Vereinigtes Königreich) war die Differenz im Vergleich zu den ursprünglichen Verpflichtungen gering. Zwei Mitgliedstaaten verfehlten ihre Ex-ante-Verpflichtungen um mehr als 10 % (Litauen, Ungarn), zwei weitere sogar um mehr als 20 % (Griechenland, Italien). Die rasche Verschlechterung des makroökonomischen Umfelds war – außer bei Deutschland – der Hauptgrund für das

<sup>4</sup> Siehe: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_de.cfm).

<sup>5</sup> Die Zahlen zu Strukturausgaben sind gemäß dem Leitlinien im Arbeitsdokument Nr. 3 vom Dezember 2006 in Preisen von 2006 angegeben.

hinter den Erwartungen zurückbleibende Ausgabenniveau in den anderen Mitgliedstaaten.

<b>TABELLE 1- Ex-ante-Referenzniveau 2007-2013 und tatsächliche Ausgaben 2007-2010</b>				
	<b>Durchschnittsreferenzniveau 2007-2013</b>	<b>Durchschnittsausgaben 2007-2010</b>	<b>Differenz</b>	
BE	1 128	1 246	10,5%	
BG	919	1 444	57,2%	
CZ	2 549	2 649	3,9%	
DE	16 ,504	16 452	-0,3%	
EE	1 316	1 275	-3,1%	
GR	8 661	6 719	-22,4%	
ES	13 973	21 367	52,9%	
FR	1 815	2 271	25,1%	
IT	20 613	16 194	-21,4%	
LV	971	902	-7,1%	
LT	755	672	-11,1%	
HU	3 330	2 867	-13,9%	
MT	107	170	59,3%	
AT	139	138	-0,9%	
PL	7 940	12 531	57,8%	
PT	3 946	3 624	-8,2%	
RO	4 773	5 196	8,9%	
SI	957	1 121	17,1%	
SK	876	1 396	59,4%	
UK	3 495	3 465	-0,9%	
<b>Insgesamt</b>	<b>94 765</b>	<b>101 698</b>	<b>7,3%</b>	
N.B.: Jährlicher Durchschnitt in Mio. EUR (zu Preisen von 2006)				

Griechenland wurde von der Krise schwer getroffen und befindet sich seit Ende 2008 in einer tiefen Rezession. Infolgedessen gab es zwei Anpassungsprogramme und finanzielle Unterstützung durch die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und den Internationalen Währungsfonds.

Grund für die niedrigeren öffentlichen Ausgaben in Italien war eine zu optimistische Ex-ante-Einschätzung des Ausgabenniveaus. Diese stützte sich auf das Investitionsprogramm „Fondo per le Aree Sottoutilizzate“, das die EU-Strukturfonds durch eine nationale Komponente für regionale Entwicklung ergänzt und hauptsächlich Süditalien betrifft. In den Jahren 2008 und 2009 musste das

Investitionsprogramm deutlich reduziert werden, da das Land infolge der Krise dringend seinen Haushalt konsolidieren musste.

Hauptgrund für die höher als erwartet ausgefallenen Ausgaben in Spanien waren die im Jahr 2009 verabschiedeten Konjunkturpakete in den Bereichen lokale Basisinfrastruktur (circa 7-8 Mrd. EUR) und nachhaltige Wirtschaft (circa 4-5 Mrd. EUR), mit denen die ersten Auswirkungen der Krise bekämpft werden sollten. Auch in der Slowakei verabschiedete die Regierung in den Jahren 2009 und 2010 drei Konjunkturpakete in Höhe von rund 1 % des BIP, um die Beschäftigung anzukurbeln, FuE zu fördern und Investitionen in Energieeffizienz zu unterstützen.

Im Fall von Polen führte eine Kombination von Fördermaßnahmen zur Entwicklung der Humanressourcen und der Basisinfrastruktur dazu, dass die Strukturausgaben höher ausfielen als erwartet. Das höhere Ausgabenniveau in Bulgarien war durch ein starkes Wirtschaftswachstum vor der Krise bedingt, das mit einer deutlichen Zunahme der Bruttoanlageinvestitionen einherging.

### **3. ÜBERPRÜFUNG DES ZIELWERTS FÜR STRUKTURAUSGABEN IM ZEITRAUM 2007-2013**

Bei der Halbzeitüberprüfung haben zehn Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Deutschland, Estland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Ungarn, Portugal und Vereinigtes Königreich) die Kommission gemäß der Strukturfondsverordnung<sup>6</sup> um eine Verringerung des Umfangs der ex ante vereinbarten öffentlichen Strukturausgaben im Zeitraum 2007-2013 ersucht.

Die Kommission hat diese Anträge geprüft und im Benehmen mit den Mitgliedstaaten beschlossen, den Umfang der Strukturausgaben zu ändern, um der Veränderung der Wirtschaftslage seit Beginn des Programmplanungszeitraums Rechnung zu tragen. Die Kommission hat die folgenden drei Optionen für ein neues Referenzniveau der öffentlichen Ausgaben ausgearbeitet:

**1. Beibehaltung des für öffentliche Investitionen zugewiesenen BIP-Anteils.** Bei dieser Option entspricht das neue „Referenzniveau“ ausgedrückt als BIP-Anteil dem bei der Ex-ante-Überprüfung festgelegten Wert. Dahinter steht das Ziel, das Niveau der öffentlichen Investitionen an die Größe der Volkswirtschaft (d. h. das BIP) zu koppeln. Daraus folgt, dass eine Verringerung des „Referenzniveaus“ vertretbar ist, wenn diese proportional zum Rückgang der Wirtschaftstätigkeit ausfällt.

**2. Beibehaltung eines konstanten Anteils an den öffentlichen Primäreinnahmen.** Eine zweite Möglichkeit besteht darin, das neue Referenzniveau im Verhältnis zu den gesamten Primäreinnahmen festzulegen. Das neue „Referenzniveau“ entspricht dem bei der Ex-ante-Überprüfung festgelegten Referenzniveau in Bezug auf die gesamten Primäreinnahmen des Staates. Dahinter steht das Ziel, den Umfang der öffentlichen Investitionen an die finanziellen Ressourcen des öffentlichen Sektors zu koppeln.

**3. Heranziehung des Umfangs der öffentlichen Ausgaben für den Zeitraum 2000-2006 (2004-2006 bei den 12 zuletzt beigetretenen Mitgliedstaaten) als neuen Referenzwert.** Diese Option erlaubt den Mitgliedstaaten, ein neues Referenzniveau festzulegen, das den öffentlichen Ausgaben im vorangegangenen Programmplanungszeitraum entspricht. Sie trägt der Bedenken derjenigen

---

<sup>6</sup> Artikel 15 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

Mitgliedstaaten Rechnung, die bei der Festlegung der Höhe ihrer öffentlichen Ausgaben für den Zeitraum 2007-2013 aufgrund von zu optimistischen Prognosen sehr ehrgeizige Zielwerte festgelegt haben.

Die neuen Referenzniveaus für die Tschechische Republik, Estland, Litauen und Ungarn entsprechen Option 1. Die neuen Referenzniveaus des Vereinigten Königreichs und Lettlands stimmen mit Option 2 bzw. Option 3 überein.

Bei der Überarbeitung der Referenzniveaus in den vier übrigen Mitgliedstaaten wurden einige zusätzliche Elemente berücksichtigt. In Deutschland sinken die öffentlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen in den ostdeutschen Konvergenzregionen schneller als ursprünglich geplant, da die Arbeitslosigkeit überraschend stark zurückgegangen ist. Die Kommission stimmte dieser Verringerung zu, da die Arbeitsmarktausgaben pro Kopf konstant bleiben.

Im Fall von Griechenland und Portugal hat die Kommission dafür gesorgt, dass die neuen öffentlichen Ausgabenniveaus für den Zeitraum 2007-2013 mit den politischen Auflagen der mit der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds vereinbarten wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen übereinstimmen. In beiden Ländern sehen diese Programme eine deutliche Verringerung der öffentlichen Ausgaben in Bereichen vor, die für Strukturfondsunterstützung in Frage kommen, wie allgemeine und berufliche Bildung, Investitionsausgaben und Ausgaben öffentlicher Unternehmen.

In Griechenland dürften die öffentlichen Investitionen von 3,1 % des BIP im Zeitraum 2007-2010 auf 2,2 % jährlich im Zeitraum 2011-2013 zurückgehen. In absoluten Zahlen entspricht dies einer jährlichen Verringerung um 2,5 Mrd. EUR.

Die öffentlichen Investitionen in Portugal (Bruttoanlageinvestitionen des Staates) dürften von 3 % des BIP im Zeitraum 2007-2010 auf 2,1 % jährlich im Zeitraum 2011-2013 zurückgehen, damit die Anforderungen des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms erfüllt werden. Dies entspricht einer jährlichen Verringerung um rund 1,8 Mrd. EUR.

Italiens Wirtschaft wurde von der Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet hart getroffen. In den letzten Jahren hat die italienische Regierung beträchtliche Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen unternommen, um der Verschlechterung des gesamtstaatlichen Schuldenstands entgegenzuwirken. Dazu zählten geplante Einsparungen bei den Ausgaben der Ministerien und Kürzungen bei den Transferleistungen an nachgeordnete Regierungsebenen. Letztere Maßnahme betraf auch die Investitionsausgaben, die im Zeitraum 2007-2013 von 2,3 % auf 1,5 % des BIP zurückgehen dürften. Daher haben die Haushaltskonsolidierungsbemühungen die Fähigkeit Italiens, das für den Zeitraum 2007-2013 vereinbarte öffentliche Ausgabenniveau beizubehalten, ernsthaft beeinträchtigt.

Das ex ante vereinbarte und das neue Referenzniveau sind in Tabelle 2 dargelegt. Der revidierte Betrag stellt den neuen Zielwert für die Überprüfung der Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel dar. Dies wird ex post am 31. Dezember 2016 überprüft.

TABELLE 2: Auf der Grundlage von Artikel 15 Absatz 4 vereinbarte neue Referenzniveaus			
	Durchschnittsreferenzniveau 2007-13	Neues Durchschnittsreferenzniveau 2007-2013	Differenz
BE	1 128	1 128	0,0%
BG	919	919	0,0%
CZ	2 549	2 271	-10,9%
DE	16 504	14 562	-11,8%
EE	1 316	1 276	-3,0%
GR	8 661	6 125	-29,3%
ES	13 973	13 973	0,0%
FR	1 815	1 815	0,0%
IT	20 613	13 860	-32,8%
LV	971	770	-20,7%
LT	755	598	-20,8%
HU	3 330	2 828	-15,1%
MT	107	107	0,0%
AT	139	139	0,0%
PL	7 940	7 940	0,0%
PT	3 946	2 637	-33,2%
RO	4 773	4 773	0,0%
SI	957	957	0,0%
SK	876	876	0,0%
UK	3 465	3 072	-11,3%
<b>Insgesamt</b>	<b>94 765</b>	<b>80 624</b>	<b>-14,9%</b>
N.B.: Jährlicher Durchschnitt in Mio. EUR (zu Preisen von 2006)			

Das neue aggregierte Referenzniveau für den Zeitraum 2007-2013 (80,6 Mrd. EUR) liegt 15 % unter dem bei der Ex-ante-Überprüfung festgelegten Niveau (94,8 Mrd. EUR). Die größten Kürzungen gab in Portugal (-33,2 %), Italien (-32,8 %) und Griechenland (-29,3 %), gefolgt von Litauen (-20,8 %) und Lettland (-20,7 %). Entsprechend dürften die Bruttoanlageinvestitionen in der EU-27, die im Zeitraum 2007-2010 2,7 % des BIP entsprachen, im Zeitraum 2011-2014 auf 2,3 %, d. h. unter das Vorkrisenniveau, zurückfallen.

Allerdings ist zu sagen, dass das nationale öffentliche Ausgabenniveau in den meisten Konvergenzregionen auch weiterhin hoch ist. Im Durchschnitt investieren

die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2007-2013 annähernd 500 EUR pro Kopf und Jahr in ihren Konvergenzregionen. Die öffentlichen Investitionen pro Kopf und Jahr bleiben also in den Ländern, in denen das Referenzniveau gesenkt wurde, weiterhin hoch und liegen z. B. bei 959 EUR in Ostdeutschland, 795 EUR in Süditalien, 600 EUR in Griechenland, 351 EUR in Portugal und 333 EUR in Lettland.

Die Wiederherstellung solider öffentlicher Finanzen durch eine Haushaltskonsolidierung ist eine wichtige Voraussetzung für die Förderung eines langfristigen Wachstums. Diese Haushaltskonsolidierung wird jedoch die Fähigkeit der Mitgliedstaaten beeinträchtigen, das mittelfristige Wachstum zu fördern und ihre Verpflichtungen im Hinblick auf die Zusätzlichkeit zu erfüllen. Daher wird die Ex-post-Überprüfung des Zeitraums 2011-2013 wahrscheinlich zu weiteren Anpassungen führen.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNG**

Die Zusätzlichkeit ist ein Eckpfeiler der Kohäsionspolitik und stellt sicher, dass diese dem Wesen einer Investitionspolitik entspricht.

Zum ersten Mal seit der Beginn der Überprüfung der Zusätzlichkeit befindet sich die EU in einer ernsthaften Wirtschaftskrise. Die haushalts- und finanzpolitischen Folgen der Krise haben in einigen Mitgliedstaaten zu einer Kürzung des öffentlichen Ausgabenniveaus in den Konvergenzregionen geführt. Trotz der notwendigen Haushaltskonsolidierung haben viele Länder im Zeitraum 2007-2010 dennoch signifikante Pro-Kopf-Strukturausgaben getätigt. Die Kohäsionspolitik macht in vielen Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Teil der öffentlichen Investitionen aus und bleibt auch weiterhin sehr wichtig, um ein nachhaltiges Investitionsniveau zur Finanzierung wachstumsorientierter Maßnahmen in ganz Europa aufrechtzuerhalten.

Auf der Grundlage dieses Berichts wird die Kommission im Jahr 2016 ex post überprüfen, ob die Mitgliedstaaten den Grundsatz der Zusätzlichkeit im Zeitraum 2007-2013 eingehalten haben. Zu diesem Zeitpunkt wird die Höhe der Strukturausgaben auch für die Jahre 2011-2013 – einem Zeitraum der Haushaltskonsolidierung und Ausgabenanpassung in den meisten Mitgliedstaaten – untersucht werden. Unter Umständen ist dann eine weitere Korrektur der Zusätzlichkeitsziele erforderlich.

Die Halbzeitüberprüfung der Zusätzlichkeit hat außerdem einige Schwächen des derzeitigen Systems zu Tage gefördert. Die Ergebnisse sind zwischen den Mitgliedstaaten nicht vollständig vergleichbar. Die Ad-hoc-Überprüfung erfordert beträchtliche Ressourcen in den Mitgliedstaaten und in der Kommission, und das Überprüfungssystem ist nicht auf die neue wirtschaftliche Governance der EU abgestimmt.

Aus diesem Grund hat die Kommission vorgeschlagen, die Überprüfung des Zusätzlichkeitsgrundsatzes im Zeitraum 2014-2020 zu ändern. Es soll eine direkte Verbindung zwischen der Zusätzlichkeit und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt hergestellt werden, um einen Trade-off zwischen Zusätzlichkeit und öffentlichem Defizit in einem transparenten und öffentlichen Rahmen zu erzielen und das Überprüfungssystem einfacher, vergleichbarer und weniger aufwändig zu gestalten. Selbst wenn nicht alle Investitionen im Rahmen der Kohäsionspolitik vollständig abgedeckt werden (insbesondere in Bezug auf Beschäftigung, allgemeine und berufliche Bildung sowie soziale Inklusion), besteht die beste Lösung darin, die Informationen über öffentliche Investitionen (Bruttoanlageinvestitionen) aus den

Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen für die Überprüfung heranzuziehen. Das vorgeschlagene System sollte eingeführt werden, um die Wirksamkeit und den Mehrwert der Kohäsionspolitik im nächsten Programmplanungszeitraum zu gewährleisten.