



Brüssel, den 18.4.2013
COM(2013) 210 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Kohäsionspolitik: Strategiebericht 2013
über die Umsetzung der Programme 2007–2013**

{SWD(2013) 129 final}

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Kohäsionspolitik: Strategiebericht 2013
über die Umsetzung der Programme 2007–2013**

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht enthält den zweiten strategischen Überblick über die Umsetzung der Kohäsionspolitikprogramme 2007-2013, die im Jahr 2015 auslaufen. Der erste Bericht wurde im März 2010 vorgelegt. Im vorliegenden Bericht werden die 27 bis Ende 2012 von den Mitgliedstaaten übermittelten Strategieberichte zusammengefasst¹.

Ziel der kohäsionspolitischen Investitionen ist die Modernisierung der nationalen und regionalen Volkswirtschaften durch Unterstützung der Innovation und der Schaffung von Arbeitsplätzen in KMU, Förderung von FuE, Arbeitsmärkten und Humankapital sowie Aufbau wichtiger Netzinfrastrukturen, Umweltschutz, Verbesserung der sozialen Inklusion und Aufbau von Verwaltungskapazitäten. Die wirksame Durchführung der Politik hat seit 2008 vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise an Bedeutung gewonnen, da sie trotz der Haushaltskonsolidierung in vielen Mitgliedstaaten kontinuierliche öffentliche Investitionen sicherstellt.

Die Berichte bieten einen Überblick über die sozioökonomischen Herausforderungen für die Mitgliedstaaten und die Durchführung der EU-finanzierten Programme in einer Zeit von Schwierigkeiten historischen Ausmaßes. Sie leisten damit einen Beitrag zur Stärkung der Transparenz und der Verantwortlichkeit für die Umsetzung der kohäsionspolitischen Ziele.

In einer begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen² wird dargelegt, wie die Kommission die Fortschritte bewertet; ferner enthält sie 13 thematische Datenblätter mit Angaben zur Durchführung.

Im vorliegenden Bericht wird aufgezeigt, dass die Umsetzung seit dem Bericht aus dem Jahr 2010 Fahrt aufgenommen hat und Beiträge zu vielen Bereichen leistet, die für nachhaltiges Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen notwendig sind. Ebenso sind im Hinblick auf die zu Beginn des Zeitraums gesteckten Zielen klare Fortschritte erkennbar.

Die Kohäsionspolitik hat ferner unter Beweis gestellt, dass sie sich an veränderte Bedingungen anpassen und wirksam auf die Krise reagieren kann. Dennoch werden von den Programmen bis Ende 2015 noch weitere bedeutende Ergebnisse erwartet, und die bisherigen Anstrengungen müssen aufrechterhalten und sogar verstärkt werden.

Für den Zeitraum 2014-2020 hat die Kommission erhebliche Änderungen vorgeschlagen, die mit vielen im vorliegenden Bericht analysierten Punkte in Verbindung stehen: Mittelkonzentration, Ergebnisorientierung, verlässliche Berichterstattung anhand gemeinsamer Indikatoren, Leistungsrahmen und

¹ Artikel 29 und 30 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. Die öffentlich zugänglichen Berichte können hier abgerufen werden: http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/strategic_report_en.cfm.

² SWD(2013) 129 final vom 18.4.2013.

Evaluierung. Der vorliegende Bericht und die zugehörige Unterlagen unterstreichen die Bedeutung der vorgeschlagenen Änderungen.

2. SOZIOÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN UND TRENDS

Die 2008 einsetzende Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Rahmenbedingungen radikal verändert. Das BIP-Wachstum in der EU, das im Jahr 2008 bereits sehr niedrig (0,3 %) war, schrumpfte 2009 um mehr als 4 %. In den Jahren 2010 und 2011 verzeichnete die EU wieder positive Wachstumsraten, die 2012 jedoch wieder rückläufig sein dürften³. Die Rezession hat die baltischen Staaten, Griechenland, Irland, Portugal und Spanien besonders hart getroffen. Die baltischen Staaten und Irland fanden wieder zu einem positivem Wachstumspfad zurück und werden voraussichtlich auch weiterhin ein Wachstum verzeichnen. Portugal und Spanien werden sich 2012 und 2013 immer noch in Rezession befinden, sollen allerdings 2014 zu einem positivem Wachstum zurückfinden. Zypern und Griechenland dagegen sind mit einem anhaltenden Rückgang des BIP konfrontiert⁴.

Die Beschäftigung in der EU ist seit Beginn der Krise erheblich zurückgegangen. In den fünf Jahren bis zum letzten Quartal 2012 gingen sechs Millionen Arbeitsplätze verloren. Nach einer leichten Erholung Anfang 2010 wird seit Mitte 2011 ein Abwärtstrend verzeichnet. Das vierte Quartal 2012 wies im Vergleich zum vierten Quartal 2011 einen Beschäftigungsrückgang um 0,4 % auf.

Die Arbeitslosenquote lag im Januar 2013 bei 10,8 %, im Januar 2009 dagegen bei 8,1 %. Die neuesten Zahlen zeigen eine deutliche Kluft zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere zwischen dem Norden und dem Süden der Eurozone. Die Differenz bei der Arbeitslosenquote in diesen beiden Gebieten lag 2000 bei 3,5 %, sank 2007 auf Null und wuchs im Dezember 2012 auf 10,5 % an. Noch nie war die Kluft zwischen der niedrigsten und der höchsten Arbeitslosenquote – 4,9 % (AT – Januar 2013) bzw. 27,0 % (EL – November 2012) – größer. Die schwächelnde Wirtschaftstätigkeit wird sich auch weiterhin negativ auf die Arbeitsmärkte auswirken. Es wird davon ausgegangen, dass die Arbeitslosenquote in der EU weiter bis auf 11 % in den Jahren 2013 und 2014 steigt.

Der Wirtschaftsabschwung hat ferner eine drastische Verschlechterung des Geschäftsklimas und einen Einbruch beim Verbrauchervertrauen nach sich gezogen. Die Gesamtinvestitionen (Bruttoanlageinvestitionen) fielen von 21 % des BIP im Jahr 2008 auf 18 % im Jahr 2012. Die Exporte von Waren und Dienstleistungen sowie die ausländischen Direktinvestitionen nahmen 2009 rapide ab, haben sich allerdings in der Zwischenzeit wieder erholt.

Es gibt Anhaltspunkte dafür⁵, dass die Wirtschaftskrise und die Reaktionen darauf zu einer Vergrößerung der regionalen Unterschiede führen, z. B. zwischen den Hauptstadt- oder Industrieregionen und den weniger entwickelten oder Randgebieten.

³ Jahreswachstumsbericht 2013, November 2012 - http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_de.pdf.

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf.

⁵ 8. Fortschrittsbericht, geplant.

Siehe auch das Expertennetz für Bewertungen der GD REGIO zum Thema „Errungenschaften der Kohäsionspolitik – zusammenfassender Bericht 2012“ (EFRE/Kohäsionsfonds), Abschnitt 2 – http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_de.cfm.

3. DIE KRISE: PROBLEME UND REAKTIONEN

Die negativen Auswirkungen der Krise waren in den Mitgliedstaaten, Regionen und Städten nicht überall gleich stark oder gleichzeitig zu spüren. Viele nationale Berichte spiegeln allgemeine Trends wider, wenn auch mit unterschiedlicher zeitlicher Abfolge und Intensität.

Bei manchen Programmen ging die Nachfrage nach längerfristiger Unterstützung der Innovation zurück, einige Projekte wurden verkleinert oder die Umsetzung auf einen längeren Zeitraum gestreckt. Gleichzeitig stieg die Nachfrage nach bzw. der Rückgriff auf Maßnahmen wie Arbeitsmarktinterventionen, allgemeine Unternehmensunterstützung und Zugang zu Finanzmitteln für KMU. Bei vielen Programmen gibt es Probleme mit der nationalen oder regionalen Kofinanzierung⁶ oder Wechselkursschwankungen⁷, erfreulicherweise aber auch einen Rückgang der Baukosten⁸.

Von der Haushaltskonsolidierung waren staatliche Anlageinvestitionen besonders hart getroffen: Sie verzeichneten in den beiden Jahren von 2009 bis 2011 einen Rückgang von real 12 % in der gesamten EU und um mindestens diesen Prozentsatz in BG, RO, ES, GR und PT. Die Unterstützung aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds macht in den meisten EU-12-Ländern im Programmplanungszeitraum mehr als ein Drittel der jährlichen Investitionsausgaben des Staates aus. Da allerdings ein Großteil der insgesamt verfügbaren Finanzmittel noch an die Mitgliedstaaten ausgezahlt werden muss, beläuft sich der bis zum Ablauf des Programmplanungszeitraums abrufbare Betrag in acht der EU-12-Länder auf mindestens die Hälfte der jährlichen Investitionsausgaben bzw. auf knapp ein Drittel in GR und PT. Ähnliches gilt für die Konvergenzregionen in ES und IT. Diese Zahlen unterstreichen, wie wichtig die Kohäsionsmittel für die Entwicklungsausgaben in vielen Teilen der EU sind⁹.

Auf diese Herausforderungen haben die EU-Organe rasch durch die Mobilisierung und gegebenenfalls Anpassung aller zur Verfügung stehenden Instrumente reagiert.

3.1. Programmflexibilität

Knapp 36 Mrd. EUR – bzw. 11 % der Gesamtmittel – wurden bis Ende 2012 von einem thematischen Bereich in einen anderen umgeleitet, um die drängendsten Herausforderungen zu unterstützen und bestimmte Interventionen zu stärken. Davon entfielen 30 Mrd. EUR auf den EFRE und den Kohäsionsfonds, und knapp 5,5 Mrd. EUR auf den ESF.

Die wichtigsten Änderungen führten zu einem Anstieg der Ausgaben für Innovation und FuE, allgemeine Unternehmensunterstützung, nachhaltige Energie, Kultur- und Sozialinfrastruktur, Straßen und Arbeitsmarkt. Einsparungen betrafen die IKT-Dienstleistungen, Umweltmaßnahmen, den Schienen- und sonstigen Verkehr, die allgemeine und berufliche Bildung sowie Maßnahmen zum Kapazitätenaufbau – alles Bereiche, in denen krisenbedingt eine geringere Nachfrage bestand oder in denen sich die Mittelzuweisungen als zu ehrgeizig erwiesen haben.

⁶ CZ, GR, IT, PL, PT, RO und SK.

⁷ PL und UK.

⁸ BG und PL.

⁹ Expertennetz für Bewertungen zur Performance der Kohäsionspolitik 2007-2013. Zusammenfassung der nationalen Berichte 2012: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_de.cfm#1.

Die Kommission unterstützte die Mitgliedstaaten bei dieser Umprogrammierung. Zunächst richtete sie im Juli 2011 eine Taskforce ein, um Griechenland bei der Umsetzung des EU-/IWF-Anpassungsprogramm zu unterstützen und die Ausschöpfung von EU-Mitteln zu beschleunigen. Im Jahr 2012 befürwortete der Europäische Rat dann in ausgewählten Mitgliedstaaten KMU-Jugendaktionsteams, um die Herausforderungen anzugehen, die sich aus der Jugendarbeitslosigkeit ergeben (siehe 4.1).

3.2. Sonstige Antikrisenmaßnahmen

Als Reaktion auf die Finanzkrise stimmten die EU-Organe unter anderem einem Maßnahmenpaket zur Förderung der Vereinfachung und Verbesserung des EU-Finanzierungsflusses zu¹⁰. Vier Maßnahmen werden in den nationalen Berichten 2012 häufig genannt:

- **Verbesserung des Cashflows der Programmbehörden:** Im Jahr 2009 wurden zusätzliche Vorauszahlungen der EU in Höhe von 6,25 Mrd. EUR für Vorfinanzierungen bei hauptsächlich öffentlichen Empfängern (z. B. Gemeinden) geleistet.
- **Ausgabenerklärung im Zusammenhang mit noch nicht genehmigten Großprojekten:** Von beinahe allen Mitgliedstaaten mit großen Infrastrukturprojekten verwendet.
- **Vereinfachung oder Rationalisierung von nationalen oder regionalen Verfahren:** Die schnellere Durchführung wurde sichergestellt, indem an öffentliche Behörden Vorauszahlungen geleistet wurden und die Vorauszahlungen an Unternehmen im Rahmen der Beihilfavorschriften angehoben wurden¹¹.
- **Kürzung der nationalen Kofinanzierung:** Unter Beachtung der vorgeschriebenen Obergrenze bewilligte die Kommission bei einigen Mitgliedstaaten (ES, GR, IE, IT, LT und PT sowie in geringerem Umfang BE, FR und UK) eine Kürzung der nationalen Kofinanzierungssätze. Darüber hinaus genehmigten die EU-Organe weitere Kürzungen der nationalen Kofinanzierung durch vorübergehende Anhebung der Kofinanzierungssätze auf bis zu 95 % für die Mitgliedstaaten mit den größten Haushaltsschwierigkeiten (GR, HU, IE, LV, PT und RO). Zweck der geringeren nationalen Kofinanzierung ist die Verringerung des gesamten Programminvestitionsvolumens um rund 15,5 Mrd. EUR – etwa 3,1 % der geplanten Gesamtinvestitionen bzw. knapp 11 % der nationalen öffentlichen Kofinanzierung. Die größten relativen Kürzungen der öffentlichen Kofinanzierung gab es in IE, PT, LV, GR und ES – zwischen 26 % (ES) und 47 % (IE). Dadurch sollten in Krisenzeiten die nationalen Haushalte entlastet und gleichzeitig dafür gesorgt werden, dass die Investitionen in Projekte mit Wachstums- und Beschäftigungspotenzial aufrechterhalten werden.

3.3. Sonstige Schwierigkeiten bei der Durchführung

Zwar wird in den Berichten die Krise als Hauptgrund für die Schwierigkeiten angeführt, doch werden in einigen Berichten¹² auch andere Faktoren genannt. Dazu zählen der späte Programmstart infolge der Verlängerung des vorangegangenen Zeitraums, mangelhafte (oder gar rückläufige) Verwaltungskapazitäten, die

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/economic_crisis_sec20101291.pdf

¹¹ BG, CY, ES, HU, IE, IT, LT, LV, SI und UK.

¹² BG, IT, LT, LV, PL, RO, SI und SK.

Herausforderungen bei der Vorbereitung von großen Infrastrukturprojekten und der Erlangung der Genehmigung durch die Kommission, Änderungen bei den Rechtsvorschriften, unbeständige Rückendeckung aus der Politik (Wechsel in der nationalen bzw. regionalen Regierung oder Änderungen bei Behörden) und die Auswirkungen der nationalen Branchenreformen.

4. BEITRAG ZU WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN

Die Kohäsionspolitikprogramme wurden so gestaltet, dass sie einen Beitrag zur Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung leisten. Die Lissabon-Strategie wurde 2010 durch die Strategie Europa 2020 abgelöst. Auf den nachfolgenden Tagungen des Europäischen Rates wurden die Europa-2020-Ziele bekräftigt, und im Juni 2012 unterstrich der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen zum Pakt für Wachstum und Beschäftigung die Rolle der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds bei der Unterstützung dieser Ziele.

Die meisten Mitgliedstaaten geben an, dass ihre ursprünglichen Investitionsstrategien und -ziele trotz der beträchtlichen Veränderung des sozioökonomischen Hintergrunds infolge der Krise immer noch Gültigkeit haben. In den meisten Berichten kommt die Zuversicht zum Ausdruck, dass die Programme ihre Ziele im Großen und Ganzen erreichen werden.

In einigen Berichten wird gesagt, dass die Kohäsionspolitik hilfreich bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Investitionen in wichtigen Wirtschaftsbereichen war, z. B. Forschung und Entwicklung, KMU-Unterstützung und nachhaltige Energie, Reindustrialisierung, soziale Inklusion, Reformen der Bildungs- und Ausbildungssysteme und Arbeitsmarktherausforderungen.

In beinahe allen Mitgliedstaaten wurde auf Finanzierungsinstrumente zurückgegriffen, um in Zeiten der Verringerung des Kreditvolumens durch den Finanzsektor Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen in KMU zu fördern. Ende 2011 belief sich der Beitrag der Kohäsionsprogramme zu den Finanzierungsinstrumenten für Unternehmen auf mehr als 8,9 Mrd. EUR (4,4 % der EFRE-Mittel insgesamt), mehr als 3,6 Mrd. EUR davon (40 %) wurden an Unternehmen ausgezahlt.

Die Bedeutung des ESF bei der Bewältigung der Krise hängt von dessen Rolle bei der Unterstützung des Arbeitsmarkts ab. Für diejenigen Mitgliedstaaten, die zwar stark von der Krise getroffen sind, allerdings darauf reagieren können, ist der ESF die Hauptquelle für die Förderung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen. Er hat dazu beigetragen, in Mitgliedstaaten mit Haushaltsengpässen, die traditionell eher passive Maßnahmen unterstützen, diese Maßnahmen zu stärken. In diesen Ländern stehen Programmänderungen in direkter Verbindung zu Änderungen der Arbeitsmarktmaßnahmen.

Einige Mitgliedstaaten heben die Rolle hervor, die EFRE und ESF bei der Förderung nationaler Reformbestrebungen spielen, besonders in den Bereichen bessere Rechtsetzung, Reform der Bildungssysteme, Arbeitsmarkt, öffentliche Verwaltung und Strukturreformen in der Wasserwirtschaft. Darüber hinaus wurde der Kapazitätenaufbau für die Sozialpartner aus dem ESF unterstützt.

Die Mitgliedstaaten beschreiben ferner Maßnahmen, die sie im Zuge der länderspezifischen Empfehlungen des Rates ergriffen haben. Beispiele: PL berichtet über Abhilfemaßnahmen wie einen Schienenplan, die Hochschulreform und die

Verknüpfung von Wissenschaft und Wirtschaft durch den „Wissensbasierung“. LT meldet Maßnahmen zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Energieeffizienz in Gebäuden. UK betont die Rolle der Kohäsionspolitik bei der Förderung von regionaler Produktivität, Wachstum und Beschäftigung.

4.1. Junge Menschen und KMU im Fokus

Im Januar 2012 befürwortete der Europäische Rat eine Initiative für KMU-Jugendaktionsteams in den acht Mitgliedstaaten mit der höchsten Jugendarbeitslosigkeit. Als Ergebnis der Arbeit der Aktionsteams¹³ aus Kommissionsbediensteten und nationalen Vertretern dürften schätzungsweise weitere 780 000 junge Menschen von der Neuzuweisung von ESF-Mitteln für die Beschäftigungs- und Schulungsprogramme für junge Menschen profitieren. Die EFRE-Maßnahmen im Rahmen dieser Initiative könnten im Vergleich zur ursprünglichen Planung zusätzliche 54 800 KMU fördern. Diese Ergebnisse zeigen die ehrgeizigen Maßnahmen einiger Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der hohen Jugendarbeitslosigkeit.

4.2. Quantifizierung der Fortschritte bei der Umsetzung der Strategieziele

Der Bericht enthält eine Fülle an Informationen und Daten. Dies ist der erste Programmplanungszeitraum, in dem die Kommission die Daten zu gemeinsamen Outputindikatoren in jährlichen Durchführungsberichten und nationalen Strategieberichten aggregieren und analysieren kann. Diese Daten zeigen, dass die Kohäsionspolitik vor Ort spürbare Ergebnisse erzielt hat und dass im Vergleich zu den Vorjahren für 2011 deutlich mehr Outputs und Ergebnisse gemeldet wurden.

Die folgenden von den Programmen übermittelten konkreten Leistungen können auf europäischer Ebene aggregiert werden¹⁴:

- Bislang wurden knapp 400 000 Arbeitsplätze geschaffen, 190 000 davon seit 2010. Dazu zählen:
 - über 15 600 Arbeitsplätze in der Forschung (9500 seit 2010);
 - über 167 000 Arbeitsplätze in KMU (69 100 seit 2010);

Die meisten neuen Arbeitsplätze wurden für UK, IT, DE, ES, PL und HU gemeldet. Dies zeigt, dass die kohäsionspolitische Unterstützung eine positive – und in manchen Fällen auch eine ausgeprägte antizyklische – Wirkung auf die Beschäftigung hat.

- Unterstützt wurden 53 240 FTE-Projekte und 16 000 Kooperationsprojekte zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen.
- 53 160 Unternehmensneugründungen wurden vor allem in der EU-15 gefördert (28 000 seit 2010), eine beträchtlich Anzahl allerdings auch in HU und PL.
- Knapp 1,9 Mio. Menschen mehr haben nun Breitbandzugang (vor allem in ES, FR, IE, IT).
- 1222 MW an zusätzlicher Stromerzeugungskapazität wurden seit 2007 vor allem in der EU-15 geschaffen¹⁵.

¹³

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso/report_de.pdf

¹⁴

Weitere Details aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaat können den thematischen Datenblättern entnommen werden, die dem vorliegenden Bericht beiliegen.

- Weitere 2,6 Mio. Menschen profitieren nun von Wasserversorgungsprojekten und weitere 5,7 Mio. Menschen von Abwasserprojekten.
- Mehr als 5000 Verkehrsprojekte wurden begonnen, und die Ergebnisse zeichnen sich vor Ort bereits ab: 460 km TEN-V-Straßen und 334 km TEN-V-Schienen¹⁶.
- Knapp 3,4 Mio. Menschen haben Zugang zu besserem Stadtverkehr.
- Über 19 000 Bildungsinfrastrukturprojekte wurden unterstützt, die 3,4 Mio. Studierenden zugute kommen, hauptsächlich in IT, aber auch in BG, ES und GR sind beträchtliche Errungenschaften zu verzeichnen.

Für den ESF hat sich die Teilnehmerzahl zwischen 2009 und 2010 erheblich erhöht (von 10 auf über 15 Mio. Teilnehmer jährlich), und dieses hohe Niveau wurde aufrechterhalten. Die Teilnehmerprofile sind sehr unterschiedlich und spiegeln nationale Gegebenheiten und die Prioritäten für die Förderung aus dem ESF wider. Von 2007 bis Ende 2011 meldeten die Mitgliedstaaten die folgenden Ergebnisse:

- Die ESF-Maßnahmen zur Förderung des Zugangs zu Beschäftigung durch Schulungen und andere Unterstützungsarten zählten 12,5 Mio. Teilnehmer. Zwei Drittel aller Teilnehmer waren nicht erwerbstätig oder arbeitslos. 2,4 Mio. Menschen fanden binnen sechs Monaten nach Abschluss der Intervention einen Arbeitsplatz – angesichts des Wirtschaftsabschwungs ist dies eine bemerkenswerte Errungenschaft.
- 15 Mio. Teilnehmer waren junge Menschen (unter 24 Jahre), und diese Zahl stieg 2010 und 2011 infolge der Krise beträchtlich an. In DE, FR und HU sind mindestens 40 % aller Teilnehmer junge Menschen.
- Knapp die Hälfte der Teilnehmer (46 %) verfügen bestenfalls über einen Abschluss der Sekundarstufe I. In DE, GR und MT macht diese Gruppe über 60 % aller Teilnehmer aus, in FI, SE, SI und CY dagegen weniger als 20 %. In CY, EE, LT und SI verfügen mindestens 40 % über Hochschulbildung.
- Im Bereich Lebenslanges Lernen unterstützte der ESF rund 5 Mio. junge Menschen. Die 5,5 Mio. Teilnehmern wiesen ein niedriges Bildungsprofil mit geringer Qualifizierung auf¹⁷.
- Bislang wurden mehr als 14,5 Mio. Endempfänger abgedeckt; ferner wurde eine breite Palette an Zielgruppen im Bereich soziale Inklusion angesprochen. 18 % der Teilnehmer stammen aus Bevölkerungsgruppen, die auf dem Arbeitsmarkt besonders schutzbedürftig sind. Trotz unterschiedlicher Gegebenheiten erreichen das UK und AT offenbar Menschen mit einer Behinderung besonders gut. Andere, vor allem AT, CY, NL und LV, setzen die ESF-Mittel erfolgreich bei der Unterstützung von Angehörigen von Minderheiten oder Menschen mit Migrationshintergrund ein.
- Rund 700 000 Teilnehmer, vor allem Beamte, haben mithilfe der ESF-Mittel ihre Kompetenzen verbessert. Vier Mitgliedstaaten (BG, GR, HU und RO)

¹⁵ Diese Zahl ist zu niedrig angesetzt, da Regionen und Mitgliedstaaten, die andere Maßeinheiten verwenden, bei der Aggregation nicht berücksichtigt werden konnten.

¹⁶ Es wird davon ausgegangen, dass diese Zahlen in den nächsten Monaten beträchtlich ansteigen, da die Durchführung der Infrastrukturgroßprojekte Zeit in Anspruch nimmt und viele Ergebnisse erst ganz zu Ende des Programmplanungszeitraums sichtbar werden.

¹⁷ Für Lebenslanges Lernen; die Daten decken den Zeitraum 2007 bis Ende 2010 ab.

führen ein Programm durch, das explizit für den Aufbau institutioneller Kapazitäten gedacht ist.

- Mehr als die Hälfte der ESF-Teilnehmer (52 %) sind Frauen; dies entspricht dem allgemeinen ESF-Ziel, die Chancengleichheit zu fördern und die durchschnittliche Erwerbsbeteiligung von Frauen anzuheben. In CY, EE, LT und LV sind mehr als 60 % der Teilnehmer Frauen.

Diese Informationen bieten wichtige Einblicke in die Durchführung, die uns zuvor nicht vorlagen, auch wenn sie nicht alle Auswirkungen der Maßnahmen abdecken, da viele andere Indikatoren nicht aggregiert werden können. Zwar stellt die Kommission in den letzten Jahren beträchtliche Fortschritte bei der Qualität der Berichterstattung fest, doch können viele Programmbehörden die Kernindikatoren für den EFRE/Kohäsionsfonds noch stärker nutzen und die Genauigkeit der Berichterstattung weiter steigern. Auch für den ESF muss stärker auf die gemeinsamen Ergebnisindikatoren zurückgegriffen werden. Die Daten für den Zeitraum bis Ende 2012 werden Mitte 2013 zur Verfügung stehen. Bis zum Abschluss im Jahr 2017 wird die Kommission auch weiterhin die gemeldeten Daten veröffentlichen.

4.3. Bewertungsergebnisse

Bei der Bewertung wird beurteilt, inwiefern die Programmaktivitäten zur Erreichung der Maßnahmenziele beitragen; die Bewertung spielt eine wichtige Rolle für die Bereitstellung von Informationen für eine Diskussion der Maßnahmen. Die Bewertungsanforderungen an die Mitgliedstaaten während dieses Programmplanungszeitraums schreiben eine Folgenabschätzung nicht ausdrücklich vor. Die erstellte Bewertung bezieht sich auf spezifische Bedürfnisse der Verwaltungsbehörden. Manche – vor allem PL und IT – haben bislang zahlreiche Bewertungen durchgeführt, darunter viele kleine, doch auch einige strategischere Studien. FR und SE haben all ihre Feststellungen bei der Bewertung zusammengestellt.

In der ersten Hälfte des Programmplanungszeitraums waren die Bewertungen zumeist verfahrensorientiert und sollten zu einer reibungsloseren Programmdurchführung beitragen und als Begründung für Programmänderungen dienen. Es wurden zahlreiche Halbzeitbewertungen durchgeführt (systematisch in DE, FR, NL, UK). Die Bewertungen bestätigten eher die Gültigkeit der ursprünglichen Strategie, obwohl in manchen Bewertungen Anpassungen bei der Mittelzuweisung und den Durchführungsverfahren empfohlen wurden. Die Folgen der Wirtschaftskrise waren oftmals der Hauptgrund für Änderungen.

Ab 2011 wurden verstärkt Bewertungen initiiert, um die Auswirkungen der Programme zu analysieren. Obwohl es unmöglich ist, die Ergebnisse in allen Mitgliedstaaten zusammenzustellen, zeigte eine Überprüfung dieser Bewertungen für die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung¹⁸ eine Zunahme bei den Bewertungen von FTEI- und Unternehmensförderungsmaßnahmen und eine Abnahme bei den Infrastrukturbewertungen (da diese Interventionen eine längere Durchführungsphase haben, ist dies wenig verwunderlich). Die Bewertungen vermelden positive Ergebnisse für FTEI. In vielen Fällen schufen die Interventionen eine kritische Masse, die bei der nationalen oder regionalen FuE-Aktivität einen Satz nach vorne

18

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovation/2011_synthesis_national_reports.pdf

ermöglichte. Die meisten Bewertungen von Unternehmensförderungsmaßnahmen ergaben ebenfalls positive Ergebnisse.

Die Zahl der Bewertungen von ESF-Programmen ist seit 2010 signifikant angestiegen. Die Bewertungen zeigen, dass der ESF seit Beginn des Programmplanungszeitraums enorm an Bedeutung gewonnen hat, obwohl die Krise die Wirksamkeit des Fonds beeinträchtigt hat.

Für die Bewertung der laufenden Programme zieht die Kommission zwei Expertennetze für Bewertungen hinzu und führt diese Tätigkeit auch weiter. Die Ex-post-Bewertung des jetzigen Zeitraums muss Ende 2015 vorgelegt werden. Die Arbeit der Kommission hängt von der Verfügbarkeit der Begleitungssysteme und Bewertungen in den Mitgliedstaaten und Regionen ab. Es werden eindeutig mehr qualitativ hochwertige Bewertungen der Auswirkungen der Interventionen benötigt, sowohl während des laufenden Zeitraums als auch in Zukunft. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 müssen die Verwaltungsbehörden einen Evaluierungsplan aufstellen und den Beitrag der kohäsionspolitischen Interventionen zum Erreichen der Programmziele evaluieren.

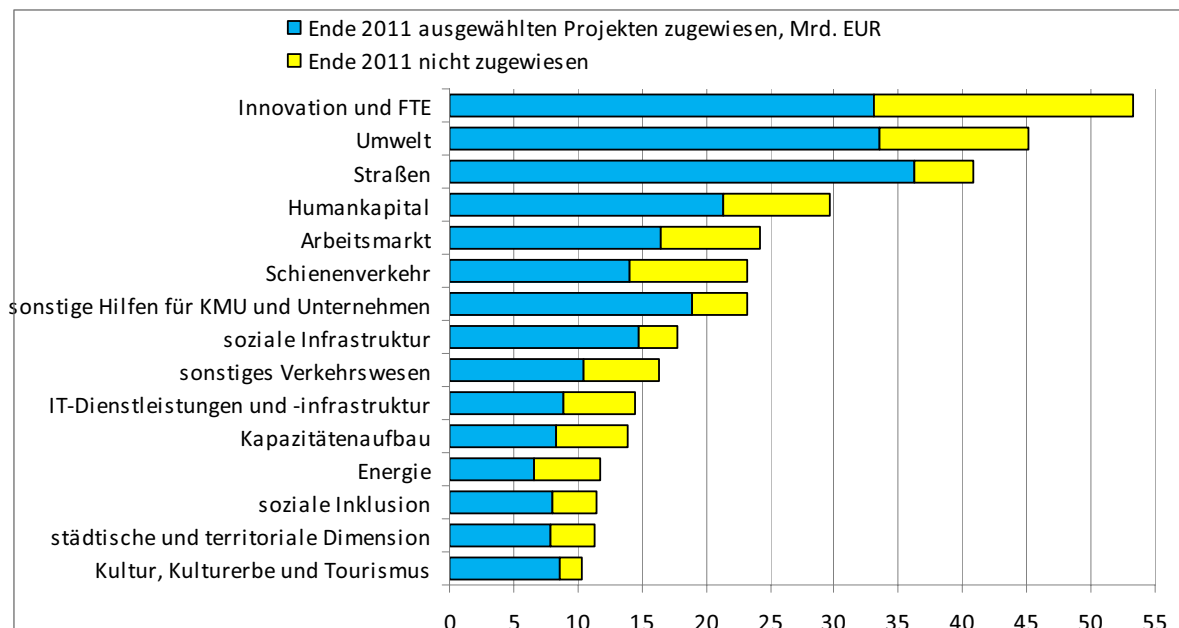
4.4. Absorption der Fondsmittel

Die Zahlen aus Abschnitt 4.2 geben nicht das gesamte Bild wieder, da eine zeitliche Lücke zu der Erbringung von Outputs und Ergebnissen besteht und nicht alle Indikatoren auf EU-Ebene aggregiert werden können. Sie können durch Finanzinformationen zur Projektauswahlquote und zu den der Kommission gemeldeten Ausgaben ergänzt werden.

Trends bei der Projektauswahl

Fünf Jahre nach Beginn bzw. vier Jahre vor Ende des Programmplanungszeitraums belief sich das gemeldete Finanzvolumen der ausgewählten Projekte auf 246 Mrd. EUR, also 71 % der zur Verfügung stehenden EU-Ressourcen. Schaubild 1 zeigt die Verteilung der Projektauswahl nach Themen – manche Bereiche lagen über dem Durchschnitt (z. B. Straßen, sonstige Unternehmenshilfen, soziale Infrastruktur sowie Kulturerbe und Tourismus), andere darunter (z. B. Innovation und FuE, Schienenverkehr, IT-Dienstleistungen und Breitband, Energie und Kapazitätenaufbau). Zur zweiten Gruppe zählen Bereiche, auf denen die Verwaltungen über weniger Erfahrungen bei der Durchführung von Programmen verfügen (Innovation, IKT, Kapazitätenaufbau) oder die, wie der Schienenverkehr, traditionell komplexer bei der Durchführung sind als andere Infrastrukturen. Die Durchschnittswerte kaschieren erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.

Schaubild 1: Projektauswahlquote nach breiter gefassten Themen – 2007-2011



Zwar werden die detaillierten Zahlen für 2012 nicht vor Mitte 2013 offiziell mitgeteilt¹⁹, doch liegt in den neuesten Schätzungen die aggregierte Projektauswahl zum Ende 2012 bei 88 %, wobei etwa 304 Mrd. EUR nun Projekten zugewiesen wurden.

Trends bei den Zahlungen

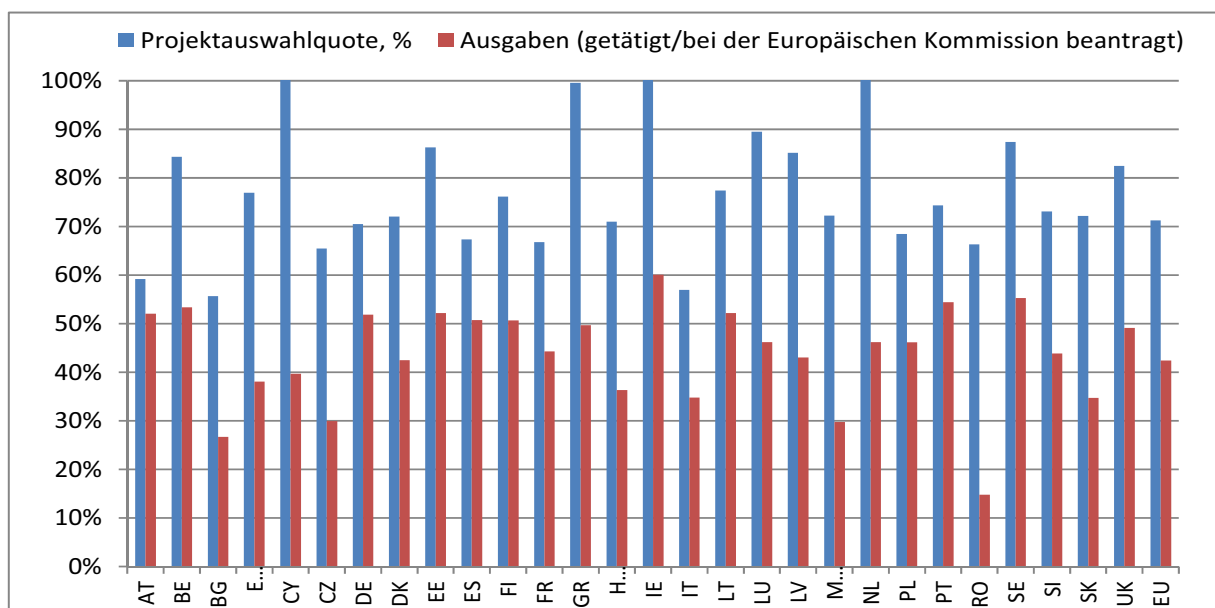
Die Fortschritte bei Projektauswahl und Zahlungen unterscheiden sich, wie in Schaubild 2 dargestellt, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Im Laufe des Jahres 2012 ist eine deutliche Zunahme zu verzeichnen. Aufgrund der systemimmanenten Verzögerung zwischen dem Anfallen der Ausgaben vor Ort und der Meldung dieser Ausgaben an die Kommission werden die Fortschritte unterschätzt. Dennoch besteht bei denjenigen Mitgliedstaaten, die deutlich unter dem Durchschnitt liegen, das Risiko, dass Projekte während des Programmplanungszeitraums nicht durchgeführt werden – es sei denn, das Tempo wird erheblich angezogen.

Die Situation in den Mitgliedstaaten ist äußerst unterschiedlich. In AT, BE, DE, EE, IE, LT, PT und SE ist der Mittelabruf eher hoch. Die Ausgabenquoten sind in BG, CZ, HU, IT, MT, SK und vor allem RO besonders langsam. In diesen Ländern steigt das Risiko, dass die vorhandenen EU-Mittel, wenn sie nicht rasch in Anspruch genommen werden, in beträchtlichem Umfang verloren gehen und die anvisierten Ziele nicht erreicht werden.

Die Ausgabenquoten für die einzelnen Fonds sind im Großen und Ganzen ähnlich. Allerdings liegen in AT, IT, LV und PT die ESF-Ausgaben vor den EFRE- und Kohäsionsfondsausgaben, in BG, GR, HU, NL und SE dagegen ist es umgekehrt.

¹⁹ Diese Informationen sind – aufgeschlüsselt nach Thema – erst bei Erhalt der jährlichen Durchführungsberichte 2012 verfügbar (Ende Juni 2013).

Schaubild 2: Gemeldete aggregierte Projektauswahlquoten (2007-2011) und Zahlungen nach Mitgliedstaat (2007-Januar 2013)



5. FAZIT

Es lässt sich eindeutig und immer mehr belegen, dass die Programme in vielen Politikbereichen und Mitgliedstaaten gute Ergebnisse erzielen.

Die für den EFRE und den Kohäsionsfonds gemeldeten kumulativen Zahlen zu den Kernindikatoren verdeutlichen den wichtigen Beitrag, den diese Programme in vielen Bereichen leisten, in denen Investitionen in puncto wirtschaftliche Modernisierung und Wettbewerbsfähigkeit notwendig sind. Der im Jahr 2011 gemeldete Output war deutlich höher als in den Vorjahren. Beim ESF profitieren zahlreiche Menschen von den Programmen, die in den Zugang zu Beschäftigung, Bildung und Ausbildung, die soziale Inklusion und den Aufbau von Verwaltungskapazitäten investieren.

Die kohäsionspolitischen Programme haben bewiesen, dass sie flexibel genug sind, um auf die Krise zu reagieren, ...

Dank der eingebauten Flexibilität der Kohäsionspolitik konnte während der Krise auf regionale und nationale Bedürfnisse eingegangen werden. Mehr als 11 % der verfügbaren Haushaltsmittel wurden seit Beginn des Zeitraums umgewidmet. Infolge beträchtlicher Umprogrammierungen in den Jahren 2011 und 2012 konnten die Programme auch weiterhin auf die veränderten Bedürfnisse ausgerichtet werden.

.... doch es bleibt noch viel zu tun, und in einigen strategischen Bereichen gibt es Risiken.

In den kommenden 33 Monaten werden von diesen Programmen noch große Ergebnisse in puncto Schaffung von Arbeitsplätzen und intelligentem, nachhaltigem und inklusivem Wachstum erwartet. Die Mitgliedstaaten und Regionen müssen ihre Anstrengungen verstärken und die ausgewählten Projekte bis Ende 2015 durchführen. Dies würden auch einen wichtigen Beitrag zu den Zielen des Pakts für Wachstum und Beschäftigung leisten, den der Europäische Rat im Juni 2012 ins Leben gerufen hat.

Aus zweierlei Gründen stellt dies eine Herausforderung dar: Da die politische Diskussion nun immer öfter künftige Programme zum Inhalt hat, dürfte sich die Aufmerksamkeit auf den neuen Programmplanungszeitraum verlagern. Darüber hinaus dürfte der Druck auf die Staatshaushalte es manchen Regionen erschweren, Kofinanzierungsmittel für die Durchführung von Programmen aufzutreiben.

Manche Mitgliedstaaten haben in den Bereichen Innovation und FuE, Schienenverkehr, IT-Dienstleistungen und Breitband, Energie und Kapazitätenaufbau deutlichen Rückstand. Einige Mitgliedstaaten dürften versuchen, 2014-2015 Umprogrammierungen zugunsten von Bereichen vorzunehmen, in denen Investitionen einfacher sind (z. B. lokale Straßen). Sämtliche weiteren Umprogrammierungen sollten allerdings klar auf Investitionen ausgerichtet sein, die große Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung haben, und sorgfältig daraufhin überprüft wurden, ob sie zu diesem späten Zeitpunkt im Programmplanungszeitraum tatsächlich erfolgreich durchgeführt werden können.

Die Kommission ist bereit, eine niedrigere nationale Kofinanzierung ins Auge zu fassen.

Jegliche Kürzung sollte allerdings zur Bedingung haben, dass a) damit die wichtigsten vorrangigen politischen Bereiche umgesetzt werden, z. B. Innovation in KMU, Energieeffizienz und erneuerbare Energien, Schienenverkehr, Bildung, soziale Inklusion und Kapazitätenaufbau, sowie b) die so wieder verfügbaren nationalen Mittel für die Unterstützung nationaler wachstumsfördernder Investitionen zweckgebunden werden, vor allem für Investition mit kurzfristiger und antizyklischer Wirkung oder mit einem Durchführungszeitraum, der über den laufenden Programmplanungszeitraum hinausgeht.

Aus früheren und laufenden Programmen können wichtige Lehren gezogen werden ...

Ausgehend von den Erfahrungen beim späten Start der Programme 2007-2013 wird die Kommission auch weiterhin auf eine Annahme aller notwendigen Rechtsakte drängen, um Verzögerungen beim Beginn der neuen Programme zu vermeiden. Ferner wird sie bei der Genehmigung der neuen Programme eng mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, und sie hat auch bereits informelle Vorbereitungen mit allen Mitgliedstaaten initiiert. Die Kommission erinnert daran, dass die Förderfähigkeit für den laufenden Zeitraum im Dezember 2015 endet²⁰ und dass die Mitgliedstaaten die Überschneidung von laufenden und künftigen Programmen bewältigen müssen, um Verzögerungen bei den Investitionen für die neuen Programme zu vermeiden.

... die Bewertung und die Verwendung von Indikatoren muss gestärkt werden ...

Es ist sehr wichtig, dass die Mitgliedstaaten und die Verwaltungsbehörden während des restlichen laufenden Programmplanungszeitraums auch weiterhin die Auswirkungen der unterstützten Interventionen bewerten. Dadurch kann die Qualität der Investitionen besser verstanden und nachvollzogen werden, welche Maßnahmen am wirksamsten sind und aus welchem Grund.

Genauso wichtig ist es, die Nutzung und die Begleitung von Indikatoren – vor allem der gemeinsamen Indikatoren – zu konsolidieren. Dies ist ein zentrales Merkmal des nächsten Programmplanungszeitraums.

²⁰

Artikel 56 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

... und wir brauchen künftig eine bessere Programmplanung.

Die Programme des Zeitraums 2007-2013 verfügen über starke Mechanismen zur Nachverfolgung des Mittelflusses und des Mittelabrufs und über schwächere zur Festlegung, Begleitung und Bewertung von Zielen. Die Berichte liefern daher gute Informationen über den Mittelabruf, enthalten allerdings nicht immer überzeugende Informationen und quantifizierte Angaben zu den Fortschritt hinsichtlich der Ziele. Der vorliegende Bericht und die zugehörige Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen stellen einen ersten Versuch dar, die von den Mitgliedstaaten übermittelten Input-, Output- und Ergebnisdaten zu analysieren. Die Kommission ist der Ansicht, dass eine öffentliche Debatte über diese Fakten und Zahlen für die Mitgliedstaaten und Regionen einen wichtigen Anreiz darstellen wird, um die Qualität ihrer Berichterstattung zu verbessern. Letztlich wird diese Feedbackschleife zu einer wirksameren Umsetzung der politischen Ziele beitragen.

Die für den vorliegenden Bericht vorgenommene Analyse bestätigt die Relevanz der Vorschläge der Kommission für den nächsten Programmplanungszeitraum, die Politik stärker auf Ergebnisse und Leistung auszurichten, mit einer thematischen und finanziellen Konzentration, Ex-ante-Konditionen zur Gewährleistung der Qualität der Investitionen und einer raschen Durchführung sowie einer regelmäßigen, verlässlichen und frühzeitigeren Berichterstattung. Bei der Einigung auf diese grundlegende Verlagerung des politischen Fokus werden derzeit mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament gute Fortschritte erzielt. Dies wird künftig zu einer größeren Rechenschaftspflicht für die erzielten Ergebnisse und die eingesetzten Ressourcen führen.