



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 16. November 2016
(OR. en)

14542/16

FSTR 81
FC 78
REGIO 102
SOC 720
AGRISTR 69
PECHE 434

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 13931/16

Betr.: Ergebnisse und neue Elemente der Kohäsionspolitik und der Europäischen
Struktur- und Investitionsfonds
Schlussfolgerungen des Rates (16. November 2016)

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zu den Ergebnissen und neuen Elementen der Kohäsionspolitik und der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, die der Rat auf seiner 3499. Tagung vom 16. November 2016 angenommen hat.

**Schlussfolgerungen des Rates zu den Ergebnissen und neuen Elementen der Kohäsionspolitik
und der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

- (1) VERWEIST auf seine Schlussfolgerungen vom 19. November 2014 zum sechsten Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Investitionen in Beschäftigung und Wachstum¹, vom 23. Juni 2015 zu den Umsetzungsproblemen bei der Kohäsionspolitik 2014-2020², vom 18. November 2015 zu Vereinfachung: Prioritäten und Erwartungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die europäischen Struktur- und Investitionsfonds³, vom 15. März 2016 zu Investitionen in Beschäftigung und Wachstum – Maximierung des Beitrags der europäischen Struktur- und Investitionsfonds⁴ und vom 24. Juni 2016 "Eine forschungs- und investitionsfreundlichere, intelligente und einfache Kohäsionspolitik sowie die europäischen Struktur- und Investitionsfonds generell⁵;
- (2) ERINNERT DARAN, dass die EU Maßnahmen zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union ausarbeiten und durchführen wird und die besondere Aufgabe der Kohäsionspolitik nach Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union darin besteht, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zu verringern;
- (3) ERKENNT AN, dass die Kohäsionspolitik die wichtigste Investitionspolitik auf europäischer Ebene zur Verwirklichung der Ziele der Strategie "Europa 2020" darstellt, und HEBT den Mehrwert der Kohäsionspolitik und der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) HERVOR, insbesondere durch

¹ Dok. 15802/14.
² Dok. 9622/1/15 REV 1.
³ Dok. 14266/1/15 REV 1.
⁴ Dok. 7075/16.
⁵ Dok. 10668/16.

- a) die Bereitstellung eines stabilen, langfristigen EU-Rahmens und von Finanzmitteln für Investitionen in Arbeitsplätze und Wachstum und für die Durchführung von Strukturreformen, und zwar durch integrierte Maßnahmen, die auf die Mitgliedstaaten und die einzelnen Regionen der EU zugeschnitten sind;
- b) die Mobilisierung und Koordinierung nationaler und subnationaler Akteure im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, indem diese gemäß dem Partnerschaftsprinzip direkt an der Umsetzung der Prioritäten der EU durch kofinanzierte Projekte beteiligt werden;
- c) die Verfolgung eines zukunftsweisenden faktengestützten und ergebnisorientierten Ansatzes bei EU-Investitionen;
- d) die Schaffung positiver Anreize für viele Mitgliedstaaten und subnationale Akteure zur Durchführung von Strukturreformen, zum Ausbau ihrer strategischen Planung und Verwaltungskapazität sowie zur Zusammenarbeit.

I. Evaluierung der Programme der Kohäsionspolitik 2007 - 2013

- (4) BEGRÜSST das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen über die Ex-post-Evaluierung des EFRE und des Kohäsionsfonds 2007 - 2013⁶, in dem belegt wird, dass die Kohäsionspolitik im Programmplanungszeitraum 2007 - 2013 einen erheblichen Beitrag zu den Möglichkeiten für Wachstum, Beschäftigung und soziale Inklusion in den unterschiedlichen Regionen der EU –also in den EU-Strategien festgelegten Zielen – sowie zur Verringerung der regionalen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten geleistet hat;
- (5) BETONT, dass die in der Ex-post-Evaluierung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Kohäsionsfonds beschriebenen Ergebnisse vor dem Hintergrund wirtschaftlicher und sozialer Probleme erzielt wurden, nämlich unter anderem der schweren weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise, des erforderlichen Aufbaus der Wirtschafts-, Infrastruktur- und Verwaltungskapazität insbesondere in den der EU seit 2004 beigetretenen 13 Mitgliedstaaten sowie der Verschiebung strategischer politischer Prioritäten und neuer Herausforderungen auf EU-Ebene;

⁶ Dok. 12371/16.

- (6) HEBT insbesondere folgende Feststellungen der Ex-post-Evaluierung des EFRE und des Kohäsionsfonds HERVOR:
- a) Nach der ökonomischen Modellierung der Kommission werden die von 2007 bis 2013 im Rahmen des EFRE und des Kohäsionsfonds investierten 270 Mrd. EUR zusammen mit der nationalen Kofinanzierung bis 2023 in allen Mitgliedstaaten insgesamt schätzungsweise ein zusätzliches BIP in Höhe von 1 Billion EUR generiert haben.
 - b) Die von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten zeigen, dass mithilfe des EFRE und des Kohäsionsfonds fast 1 Mio. Arbeitsplätze geschaffen werden konnten, was einen erheblichen Beitrag zu den netto insgesamt 3 Mio. Arbeitsplätzen darstellt, die in der EU-Wirtschaft in diesem Zeitraum geschaffen wurden.
 - c) Die finanzielle Unterstützung im Rahmen der EFRE-Programme hat 400 000 KMU bei der Bewältigung der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise und der Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und ihrer Exporte durch Innovationen geholfen.
 - d) Die Kohäsionspolitik hat insbesondere durch verbesserte Transportverbindungen (in erster Linie die TEN-V-Korridore) zu einer engeren Integration des EU-Binnenmarkts, zur Verbesserung der Energieeffizienz, der Wasser- und Abwasserbehandlung sowie der Abfallbewirtschaftung, zur Modernisierung der Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur sowie zur Förderung von Forschung und Innovation beigetragen.
 - e) Die Finanzmittel, die im Rahmen der Programme der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (Interreg) zur Verfügung stehen, haben die Zusammenarbeit zwischen in verschiedenen Mitgliedstaaten liegenden Nachbarregionen, zwischen Mitgliedstaaten in der gesamten EU sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern intensiviert und auch zu weiterreichenden Auswirkungen insbesondere beim Abbau spezieller Hemmnisse für die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Sektoren und im Hinblick auf eine bessere wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Integration beigetragen, wodurch sie ein herausragendes Beispiel für den europäischen Mehrwert darstellen.

- (7) STELLT trotz der Erfolge der Kohäsionspolitik zwischen 2007 und 2013 einige Defizite in diesem Zeitraum FEST, und zwar insbesondere
- a) Schwächen bei der Relevanz, der Überwachung, der Wirksamkeit und der Kohärenz der Maßnahmen, die zeigen, dass man sich nicht genug auf die Ergebnisorientiertheit konzentriert hat, und
 - b) die Notwendigkeit, die Verwaltungskapazität auf der Managementebene der Programme zu verbessern und den Verwaltungsaufwand und die Verwaltungskosten zu senken;
- (8) STELLT FEST, dass die zugrunde liegenden Evaluierungen des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen die Lage Ende 2014 abbilden, als über die Programme in Bezug auf die Verwirklichung der Ziele noch nicht in vollem Umfang berichtet werden konnte;
- (9) NIMMT ZUR KENNTNIS, dass die Kommission auch eine Ex-Post-Evaluierung des Europäischen Sozialfonds (ESF) vorgenommen hat, und SIEHT der Darlegung der Ergebnisse in dem dazugehörigen Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen MIT INTERESSE ENTGEGEN; ERSUCHT die Kommission, die Ergebnisse künftiger Evaluierungen der ESI-Fonds koordiniert vorzulegen, um eine vollständige Beurteilung zu erleichtern, wobei dem ortsbasierten Ansatz gegebenenfalls besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist;
- (10) BETONT, dass eine umfassend und streng evaluierte Kohäsionspolitik ein bewährtes Verfahren faktengestützter Politikgestaltung darstellt und als Vorbild für andere aus dem EU-Haushalt finanzierte EU-Politiken dienen kann;
- (11) RUFT die Kommission und die Mitgliedstaaten AUF, in Zusammenarbeit mit allen einschlägigen Akteuren die Öffentlichkeit umfassend über die Ergebnisse und Erfolge der Kohäsionspolitik zu informieren, die von den vorliegenden Evaluierungen untermauert werden.

II. Bewertung bestimmter neuer Elemente der Kohäsionspolitik und der ESI-Fonds für den Zeitraum 2014-2020

- (12) HEBT HERVOR, dass gegenüber dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 eine Reihe neuer Elemente in den Rechtsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 eingeführt wurden, mit denen die ESI-Fonds wirksamer und stärker ergebnisorientiert gestaltet werden sollen und ihr europäischer Mehrwert verstärkt werden soll. Die Mitgliedstaaten konnten im Zuge der Ausarbeitung ihrer Partnerschaftsvereinbarungen und Programme erste konkrete Erfahrungen mit einigen neuen Elementen, insbesondere dem Leistungsrahmen, der thematischen Konzentration, den Ex-ante-Konditionalitäten und der Verknüpfung mit der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU, machen. Die Anwendung der neuen Elemente in der Praxis erforderte eine sorgfältige Vorbereitung in Bezug auf Zeit und Ressourcen, um sicherzustellen, dass die erforderlichen Voraussetzungen für eine wirksame Mittelverwendung, einschließlich neuer Verwaltungs- und Kontrollsysteme, gegeben sind. Gleichzeitig bieten neue Instrumente des Rechtsrahmens, wie z. B. gemeinsame Aktionspläne, integrierte territoriale Investitionen oder von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklungsstrategien, neue Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten;
- (13) STELLT FEST, dass die umfassende Programmplanung zusammen mit der späten Annahme der Rechtsakte, der parallel laufenden Vorbereitung für den Abschluss des Zeitraums 2007-2013 und der länger als erwartet dauernden Benennung der Behörden, zu einer Verzögerung der Durchführungsphase im Zeitraum 2014-2020 geführt hat; ERWARTET jedoch, dass die während des Programmplanungsprozesses unternommenen Bemühungen der Mitgliedstaaten und der Kommission sich in den kommenden Jahren auszahlen werden, und zwar durch eine wirksamere Durchführung hochwertiger Programme und die Möglichkeit, in Zukunft auf den im laufenden Zeitraum eingebrachten Verbesserungen aufzubauen; RUFT die Mitgliedstaaten und die Kommission AUF, die erforderlichen Schritte zu ergreifen, um die Durchführung und die Berichterstattung über die Fortschritte der laufenden Programme zu beschleunigen;

- (14) WEIST DARAUF HIN, dass die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI) eine gezielte Unterstützung zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit bietet, zusätzlich zu den aus dem ESF unterstützten herkömmlichen Maßnahmen und in Ergänzung der nationalen strategischen Rahmen, unter anderem durch die Umsetzung der Jugendgarantie; und NIMMT die unlängst veröffentlichte Mitteilung der Kommission⁷ ZUR KENNTNIS, in der die Ergebnisse der Umsetzung der Jugendgarantie und der YEI seit 2013 dargelegt werden;
- (15) RUFT die Kommission AUF, die Gesetzgebungsvorschläge für den nächsten Programmplanungszeitraum der ESI-Fonds so früh wie möglich im Jahr 2018 vorzulegen, damit die beiden Gesetzgeber rechtzeitig eine Einigung erzielen können und damit eine Grundlage für einen frühzeitigen Beginn des Programmplanungsprozesses geschaffen wird;
- (16) RUFT die Kommission AUF, die Verwendung neuer Elemente der ESI-Fonds als Beispiel für andere aus dem EU-Haushalt finanzierte Politikbereiche der EU im Rahmen ihrer 2015 eingeleiteten Initiative für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt⁸ zu erwägen;

Leistungsrahmen

- (17) WEIST DARAUF HIN, dass die ESI-Fonds die ersten Finanzierungsinstrumente der EU waren, mit denen ein Leistungsrahmen auf Grundlage messbarer Indikatoren eingeführt wurde sowie eine Überprüfung mit einer leistungsgebundenen Reserve, die im Laufe des Jahres 2019 ausschließlich an jene Prioritäten der Programme der Mitgliedstaaten zuzuteilen ist, bei denen die im Leistungsrahmen der Programme festgelegten Meilensteine erreicht wurden;
- (18) WÜRDIGT die von den Mitgliedstaaten und der Kommission unternommenen Bemühungen und eingesetzten Ressourcen für die Entwicklung der Interventionslogik und des Leistungsrahmens für die Programme der ESI-Fonds (insbesondere zur Bestimmung aussagekräftiger Indikatoren sowie ihrer Basis- und Zielwerte); STELLT FEST, dass dieser Prozess zu nützlichen Überlegungen und Diskussionen über die Festlegung von Zielen und die Überwachung der Fortschritte geführt und zu einer Änderung der Einstellung in den Mitgliedstaaten und der Kommission hin zu einer stärkeren Ausrichtung auf Ergebnisse und Leistung beigetragen hat;

⁷ Dok. 12749/16 + ADD 1-3.

⁸ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm

Thematische Konzentration

- (19) WEIST DARAUF HIN, dass die ESI-Fonds rechtlichen Anforderungen im Hinblick auf eine thematische Konzentration unterliegen, die zu einer stärkeren Konzentration der finanziellen Unterstützung auf weniger Bereiche führt, die am meisten zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 beitragen und von denen bessere Ergebnisse erwartet werden;
- (20) BEGRÜSST die Tatsache, dass in den Programmen der Mitgliedstaaten im Rahmen des EFRE und des ESF die thematische Konzentration erreicht worden ist, wobei in den meisten Fällen die Mindestanforderungen übertroffen wurden; IST jedoch DER ANSICHT, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den vordefinierten Anforderungen für die Konzentration auf eine beschränkte Zahl thematischer Bereiche und den Bedürfnissen der Mitgliedstaaten aufrechterhalten werden muss, einschließlich ausreichender Flexibilität, um während des Programmplanungszeitraums auf spezifische nationale und regionale problematische Entwicklungen zu reagieren;

Ex-ante-Konditionalitäten

- (21) WEIST DARAUF HIN, dass im Zeitraum 2014-2020 Ex-ante-Konditionalitäten eingeführt wurden, um sicherzustellen, dass die erforderlichen Voraussetzungen für eine effektive Mittelverwendung in den Mitgliedstaaten gegeben sind, bevor Investitionen im Rahmen der ESI-Fonds getätigt werden;
- (22) IST DER ANSICHT, dass die Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten – wenngleich sie mitunter einen erheblichen Aufwand an Zeit und Ressourcen erfordert, um Rechtsvorschriften zu ändern oder komplexe Reformen durchzuführen – eine positive Wirkung auf das Investitionsumfeld insgesamt, die Stärkung der Verwaltungskapazität und eine gute Steuerung in zahlreichen Mitgliedstaaten hat; BEGRÜSST die unterstützende Rolle der Ex-ante-Konditionalitäten bei der Vorbereitung von Projektverzeichnissen und Strategiedokumenten wie Strategien für eine intelligente Spezialisierung sowie bei der schnelleren Umsetzung des EU-Besitzstands;

Verknüpfung mit der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU

- (23) WEIST DARAUF HIN, dass im Rechtsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 Maßnahmen eingeführt wurden, um sicherzustellen, dass mehrjährige Investitionen der ESI-Fonds auf einschlägige länderspezifische Empfehlungen eingehen. Als Ergebnis der Programmplanung sind die derzeitigen Programme der ESI-Fonds so gestaltet, dass sie Strukturreformen im Einklang mit den im Rahmen des Europäischen Semesters definierten Prioritäten der EU unterstützen;

- (24) IST DER ANSICHT, dass Investitionen, die auf einschlägige länderspezifische Empfehlungen ausgerichtet sind, zur Umsetzung von Strukturreformen und zur Verbesserung der makroökonomischen Gesamtlage der betreffenden Mitgliedstaaten beitragen;
- (25) IST DER ANSICHT, dass künftig mehr Kohärenz zwischen den verschiedenen Maßnahmen zur Verknüpfung der Wirksamkeit der ESI-Fonds mit der wirtschaftspolitischen Steuerung angestrebt werden sollte, wobei auf den ersten positiven Erfahrungen mit der Einführung von Ex-ante-Konditionalitäten aufgebaut und die Notwendigkeit des Eingehens auf soziale, ökonomische und territoriale Herausforderungen sowie die Kontinuität und Stabilität der mehrjährigen Programme berücksichtigt wird;

Vereinfachung

- (26) BEDAUERT, dass die Entfaltung des vollständigen Potenzials an Effizienz und Ergebnisorientierung des Rechtsrahmens der ESI-Fonds durch übermäßige Regulierung und durch zu viele Regelungs- und Kontrollebenen (EU-Ebene, nationale Ebene und regionale Ebene) behindert wird; WEIST DARAUF HIN, dass Vertrauen zwischen sämtlichen Akteuren von entscheidender Bedeutung für ein wirksames Funktionieren der geteilten Mittelverwaltung ist und dieses Vertrauen dadurch weiter gestärkt werden sollte, dass die ESI-Fonds einfacher, zugänglicher und leichter verständlich für Bürger, Unternehmen und Verwaltungen gestaltet werden; BEKRÄFTIGT diesbezüglich die Bedeutung von Frühwarnmechanismen und einer Verstärkung der präventiven Rolle von Prüfungen auf EU- und nationaler Ebene;
- (27) BEGRÜSST die bislang von der durch die Kommission eingesetzten Hochrangigen Gruppe zur Überwachung der Vereinfachung für die Begünstigten der ESI-Fonds vorgelegten Ergebnisse und Empfehlungen und SIEHT ihrer künftigen Arbeit bezüglich der Vorbereitung des Programmplanungszeitraums nach 2020 ERWARTUNGSVOLL ENTGEGEN;
- (28) NIMMT KENNTNIS von dem Gesetzgebungsvorschlag zur Vereinfachung der ESI-Fonds für den laufenden Programmplanungszeitraum, den die Kommission dem Rat im September 2016 vorgelegt hat, und TRITT WEITERHIN für dessen rasche Annahme EIN; RUFT die Kommission und die Mitgliedstaaten AUF, alle Optionen des Rechtsrahmens (einschließlich der frühzeitigen Vorbereitung delegierter Rechtsakte), die zu einer Vereinfachung der Umsetzung der laufenden Programme der ESI-Fonds beitragen, optimal zu nutzen;

- (29) TRITT EIN für eine wesentliche Vereinfachung, bei der ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der erforderlichen Stabilität und Kontinuität und einer erheblichen Verringerung der Verwaltungslast und -kosten im Zeitraum nach 2020 gewahrt wird; IST DER ANSICHT, dass die folgenden Orientierungen und neuen Wege sorgfältig ausgelotet werden sollten, ohne jedoch künftigen Entscheidungen vorzugreifen:
- a) ein einfaches, klares und schlankes Regelwerk für die ESI-Fonds mit einer stärkeren Ausrichtung auf einen integrierten Ansatz (z. B. fondsübergreifende Programme und gemeinsame Regeln für alle ESI-Fonds), wobei sicherzustellen ist, dass jeder ESI-Fonds seine fonds-spezifischen Aufgaben wirksam und effizient erfüllen kann und dass der einfachsten verfügbaren Lösung der Vorzug gegeben wird;
 - b) die Regeln für die ESI-Fonds und die Regeln, die für andere EU-Fonds sowie andere EU-Politiken mit Auswirkungen auf die Anwendung der ESI-Fonds (insbesondere Vorschriften über staatliche Beihilfen) gelten, sollten einander weiter angeglichen werden, um die Anwendung der EU-Fonds für die Begünstigten zu vereinfachen, Synergien und Komplementarität zwischen verschiedenen Programmen und die Kombination verschiedener Quellen zu erleichtern, und um die Vergleichbarkeit der Wirksamkeit und Effizienz aller EU-Finanzierungsinstrumente zu ermöglichen;
 - c) weitere Erleichterung der Übernahme und effizienten Nutzung der vollständigen Palette vereinfachter Kostenoptionen, gemeinsam mit klaren Anforderungen hinsichtlich ihrer Kontrolle und Prüfung;
 - d) eine einfachere und schlankere geteilte Mittelverwaltung auf der Grundlage von Leistung anstatt Einhaltung, um die ESI-Fonds noch stärker ergebnisorientiert zu gestalten, wobei der Bedeutung von Prävention, Verhältnismäßigkeit und Preis-Leistungs-Verhältnis Rechnung zu tragen ist;
 - e) eine Bewertung, ob Erkenntnisse aus den in anderen EU-Politikbereichen verwendeten Umsetzungsmechanismen zu einer Verbesserung der Wirksamkeit der Kohäsionspolitik und der ESI-Fonds beitragen könnten;
 - f) eine umfassendere Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit und die Einführung von Differenzierung in die Durchführung der Programme der ESI-Fonds auf der Grundlage objektiver Kriterien und positiver Anreize für die Programme;

- (30) TRITT NACH WIE VOR DAFÜR EIN, dass ein regelmäßiger politischer Austausch zwischen den einschlägigen Ministern im Rat (Allgemeine Angelegenheiten) stattfindet, um über die Umsetzung und die Ergebnisse der Kohäsionspolitik und der ESI-Fonds zu beraten und um die Vorbereitung des politischen Rahmens für den Zeitraum nach 2020 zu unterstützen.
-