



Brüssel, den 23.3.2017
COM(2017) 138 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Ex-post-Überprüfung der Zusätzlichkeit 2007-2013

1. EINLEITUNG

Die Zusätzlichkeit ist einer der Grundsätze der Kohäsionspolitik der Europäischen Union. Sie soll gewährleisten, dass die Mittel aus den Strukturfonds¹ vergleichbare öffentliche Ausgaben eines Mitgliedstaates ergänzen, jedoch nicht an deren Stelle treten.

Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates sieht vor, dass die Kommission in Zusammenarbeit mit jedem betroffenen Mitgliedstaat bis Ende 2016 eine Überprüfung der Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel in den Konvergenzregionen vornimmt und die Ergebnisse dieser Überprüfung veröffentlicht. Obwohl Kroatien diesen Überprüfungsprozess gemäß den betreffenden Bestimmungen erst ein Jahr später abschließen muss, entschieden sich die kroatischen Behörden, sämtliche Unterlagen bereits ein Jahr früher vorzulegen.

Nach Durchführung der Ex-ante- und Halbzeitüberprüfungen in den Jahren 2007 bzw. 2011/2012 wird mit dem vorliegenden Bericht somit die Überprüfung der Zusätzlichkeit für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 abgeschlossen.

Die Zusätzlichkeit gilt als eingehalten, wenn die durchschnittlichen Strukturausgaben² eines Mitgliedstaates im Zeitraum 2007-2013 real³ wenigstens dem Niveau („Ausgangswert“) entsprechen, das zu Beginn des Programmplanungszeitraums festgelegt wurde bzw. das bei der Halbzeitüberprüfung in den Jahren 2011 und 2012 angepasst wurde⁴, um erheblichen Veränderungen der Wirtschaftslage Rechnung zu tragen.

Dieser Bericht fasst die Ergebnisse der 2016 durchgeführten Ex-post-Überprüfung für den Zeitraum 2007-2013 zusammen.⁵ Die Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel war in dem Zeitraum, der Gegenstand dieser Überprüfung ist, wohl so schwierig wie noch nie, da die EU in dieser Zeit eine der schlimmsten Rezessionen der letzten Jahrzehnte durchmachte. Der signifikante Rückgang der Wirtschaftstätigkeit ab 2008 hatte tief greifende Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten und führte dazu, dass strenge Pläne zur Haushaltskonsolidierung festgelegt wurden, die primär

¹ Die Zusätzlichkeit betrifft nur den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF), jedoch nicht den Kohäsionsfonds.

² Gemäß dem Arbeitsdokument 3 der Kommission vom Dezember 2006 „*erfasst das Konzept förderfähiger öffentlicher Ausgaben die gesamten öffentlichen oder gleichbedeutenden strukturellen Aufwendungen der Haushalte der gesamtstaatlichen, regionalen oder lokalen Behörden, die Nutznießer von Hilfen der Strukturfonds (SF) sein können, selbst wenn nur ein Teil dieser Ausgaben tatsächlich von SF kofinanziert wird*“.

³ In Preisen von 2006.

⁴ Artikel 15 sieht Folgendes vor: „*die Kommission [kann] im Benehmen mit dem Mitgliedstaat beschließen, den geforderten Umfang der Strukturausgaben zu ändern, wenn sich die Wirtschaftslage in dem betreffenden Mitgliedstaat gegenüber der Wirtschaftslage, die zum Zeitpunkt der Festlegung der Höhe der öffentlichen Strukturausgaben oder der diesen gleichzusetzenden Ausgaben [...] [im Rahmen der Ex-ante-Überprüfung] herrschte, erheblich geändert hat*“.

⁵ In Artikel 15 ist außerdem Folgendes festgelegt: „*Die Kommission veröffentlicht nach Abschluss jeder der drei Phasen der Überprüfung für jeden Mitgliedstaat die Ergebnisse der Überprüfung der Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel einschließlich der Methode und der Informationsquellen*.“

darauf ausgerichtet waren, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen. Dies führte zu einem deutlichen Rückgang der öffentlichen Investitionen⁶.

An der Ex-post-Überprüfung lassen sich drei wesentliche Ergebnisse ablesen:

Erstens lag die aggregierte Höhe der Strukturausgaben der Mitgliedstaaten in den Konvergenzregionen im Zeitraum 2007-2013 (Jahresdurchschnitt 2007-2013: 94,4 Mrd. EUR) rund 1,2 Mrd. EUR unter dem ex ante festgelegten Wert von 95,6 Mrd. EUR und 13 Mrd. EUR über dem bei der Halbzeitüberprüfung festgelegten aggregierten Wert von 81,4 Mrd. EUR; allerdings bleiben bei dieser Betrachtung einige erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten unberücksichtigt. Die größten Abweichungen waren in denjenigen Mitgliedstaaten zu verzeichnen, die am stärksten von der Wirtschafts- und Finanzkrise getroffen wurden.

Zweitens haben alle Mitgliedstaaten außer Griechenland die Ausgangswerte für die Zusätzlichkeit für den Zeitraum 2007-2013 eingehalten – entweder diejenigen Werte, die bei der Ex-ante-Überprüfung in den nationalen strategischen Rahmenplänen (NSRP) festgelegt worden waren, oder die im Rahmen der Halbzeitüberprüfung angepassten Werte. Aufgrund der bei der Halbzeitüberprüfung beschlossenen Abwärtskorrektur lagen sechs Mitgliedstaaten unter den bei der Ex-ante-Überprüfung festgelegten Ausgangswerten, jedoch über den endgültigen Ausgangswerten (Tschechische Republik, Deutschland, Italien, Litauen, Ungarn und Portugal).

Drittens bestätigte die Ex-post-Überprüfung die bereits bei der Halbzeitüberprüfung festgestellten Mängel der Methode zur Feststellung der Zusätzlichkeit. Der Umfang der zu übermittelnden Informationen ist für die Mitgliedstaaten eine erhebliche Belastung, und auch aufseiten der Kommission kommt es zu Schwierigkeiten, da Vergleichbarkeitsprobleme zwischen den verschiedenen von den Mitgliedstaaten angewandten Methoden zur Prüfung der Zusätzlichkeit sowie den auf EU-Ebene offiziell verfügbaren Statistiken auftreten. Dies sind einige der Gründe, warum die Überprüfung der Zusätzlichkeit für den Zeitraum 2014-2020 erheblich vereinfacht und auf die Mechanismen zur wirtschaftspolitischen Steuerung der EU abgestimmt wurde. Um wachstumsfördernde Investitionen anzuregen, bleibt der Grundsatz der Zusätzlichkeit jedoch – in überarbeiteter Form – auch im Zeitraum 2014-2020 ein Kernstück in der Architektur der Kohäsionspolitik.

2. WIRTSCHAFTLICHES UMFELD IM PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013

Die Umsetzung der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2007-2013 erfolgte unter den schwierigsten wirtschaftlichen Bedingungen seit Einführung der EU-Kohäsionspolitik. Aufgrund der Wirtschaftskrise, die im Jahr 2008 einsetzte und sich später verstärkte, lag das reale BIP der EU noch im Jahr 2013 unter dem Wert des Jahres 2007. Das jährliche BIP-Wachstum⁷ war 2009 und 2012 negativ (-4,4 % bzw. -0,5 %) und in den Jahren 2008 und 2013 nahe der Stagnation (0,4 % bzw. 0,2 %). Zum Zeitpunkt der Festlegung der Ausgangswerte wurde für die EU-27 ein durchschnittliches jährliches BIP-Wachstum von 2,6 % im Zeitraum 2007-2009⁸ prognostiziert, während sich das tatsächlich festgestellte Wachstum auf -0,3 % belief.

⁶ Die öffentlichen Investitionen sind die Bruttoanlageninvestitionen des Staates (Code P.51g im Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010).

⁷ Quelle: Eurostat, Abrufdatum 31. Januar 2017.

⁸ Herbstprognosen 2007 der Europäischen Kommission.

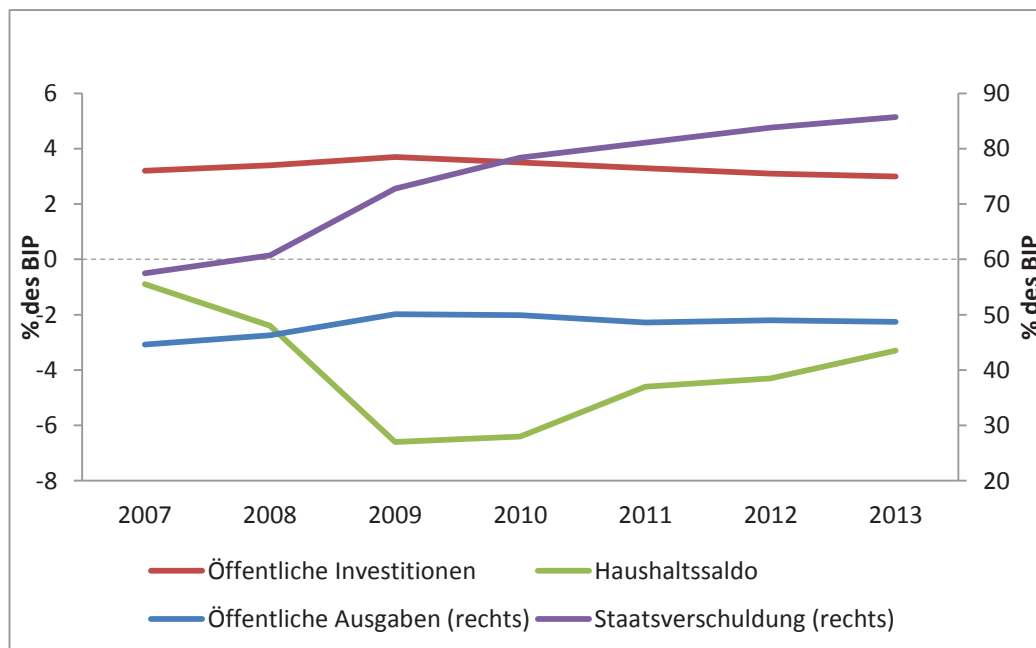
Die Wirtschaftskrise führte zu einer dramatischen Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt. Die harmonisierte Arbeitslosenquote für die EU-28 stieg kontinuierlich von 7 % im Jahr 2008 auf 10,9 % im Jahr 2013. In den am stärksten vom Rückgang der Wirtschaftstätigkeit betroffenen Mitgliedstaaten waren die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt besonders groß. So stieg die Arbeitslosenquote in Griechenland von 7,8 % im Jahr 2008 auf 27,5 % im Jahr 2013, und in Spanien von 8,2 % im Jahr 2007 auf 26,1 % im Jahr 2013. In der gesamten EU und besonders in einigen Mitgliedstaaten war auch eine erhebliche Verschlechterung der sozialen Bedingungen zu beobachten. Der Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen wuchs von 23,7 % im Jahr 2008 auf 24,5 % im Jahr 2013, wobei einige Mitgliedstaaten am Ende des Programmplanungszeitraums erheblich über dem EU-Durchschnitt lagen (z. B. Bulgarien mit 48 %, Rumänien mit 41,9 % und Griechenland mit 35,7 %).

Durch den Rückgang der Wirtschaftstätigkeit und die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage und der sozialen Bedingungen wuchs der Druck auf die öffentlichen Ausgaben. Diese nahmen in den Jahren 2008 und 2009 stark zu, sodass die Gesamtausgabenquote des Staatssektors im EU-Durchschnitt auf über 50 % des BIP anstieg – den höchsten Wert seit 1995. Dies war hauptsächlich auf automatische Stabilisatoren zurückzuführen, weshalb auch bei den Staatseinnahmen keinerlei Zuwächse verzeichnet wurden; vielmehr waren die Hauptquellen staatlicher Einnahmen (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) in absoluten Zahlen rückläufig.⁹ Automatische Stabilisatoren werden in der Regel als diejenigen Komponenten der Fiskalpolitik definiert, die dafür sorgen, dass sich ohne ausdrückliche Maßnahmen der Regierung die Steuerlast verringert und die öffentlichen Ausgaben steigen. Dies sind beispielsweise Einkommensersatzleistungen, die ausgezahlt werden, sobald die Arbeitslosigkeit ansteigt. Die Zunahme der Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP spiegelt sich besonders stark in den Sozialschutzausgaben wider, deren Anteil am BIP ab 2009 im Durchschnitt rund 2,5 Prozentpunkte höher war als vor der Krise. In einigen vom BIP-Rückgang besonders hart getroffenen Mitgliedstaaten nahmen die Sozialschutzausgaben sogar noch stärker zu. Diese Länder litten auch zunehmend unter der aus der Staatsverschuldung resultierenden Zinsbelastung, deren Anteil am BIP in einigen dieser Länder mehr als 2 Prozentpunkte über dem Vorkrisenniveau lag.

Aufgrund des zunehmenden Drucks auf die Staatsausgaben und der Stagnation der staatlichen Einnahmen kam es in den meisten Mitgliedstaaten zu einem drastischen Anstieg der Defizitquote. Diese hatte 2007 noch -0,9 % betragen, erreichte 2009 den Höchststand von -6,6 % und lag noch im Jahr 2013 über -3 % (-3,3 % des BIP). Im Jahr 2010 kam in mehr als 20 Mitgliedstaaten das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts) zur Anwendung. Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand wuchs in der EU von 57,6 % des BIP im Jahr 2007 auf 85,7 % des BIP im Jahr 2013. Angesichts dieser Trends kamen Bedenken hinsichtlich der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen einiger Länder auf, woraufhin in einigen Fällen europäische und internationale Institutionen – mit der Auflage, wirtschaftliche Anpassungsprogramme umzusetzen, – externen finanziellen Beistand gewährten.

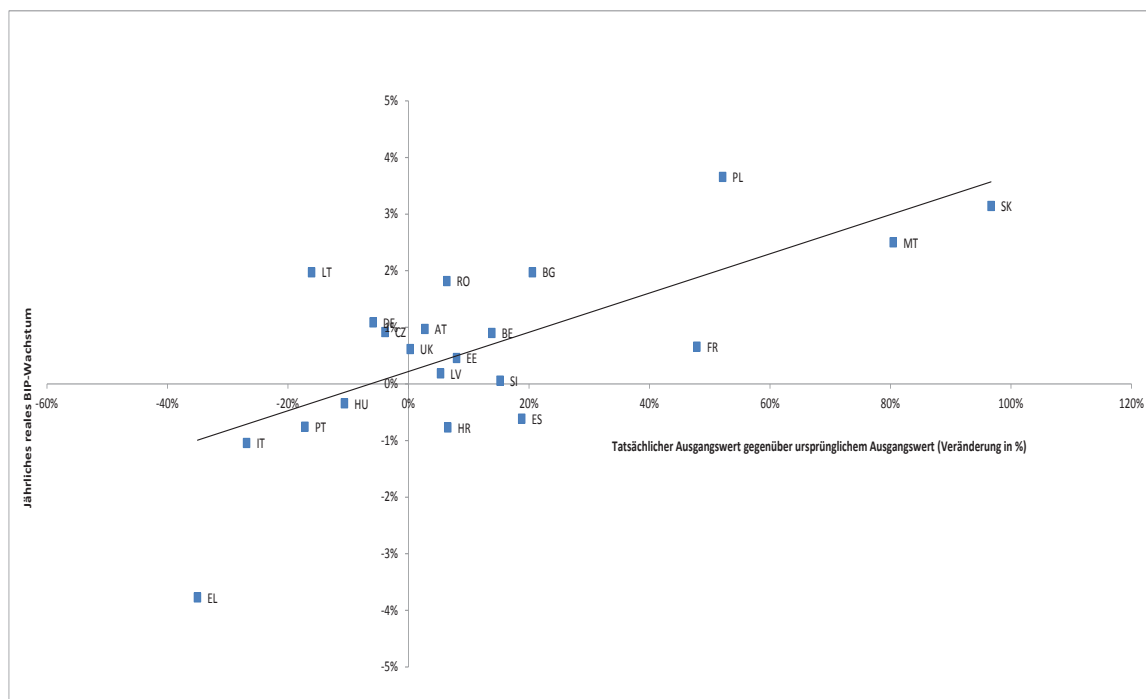
⁹ Auch Steuereinnahmen haben eine automatische Stabilisatorfunktion.

Abbildung 1: Öffentliche Ausgaben, öffentliche Investitionen, Staatsdefizit und Staatsverschuldung



Obwohl der Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP anstieg, führte dies nicht zu höheren öffentlichen Investitionen im gesamten Programmplanungszeitraum. Das Gegenteil war der Fall: In den am stärksten von der nachlassenden Wirtschaftstätigkeit und der Staatsschuldenkrise betroffenen Mitgliedstaaten gingen die öffentlichen Investitionen erheblich zurück. Dies sind im Allgemeinen auch die Mitgliedstaaten mit den größten Abweichungen vom ursprünglichen Ausgangswert (siehe Abbildung 2, x-Achse). Die öffentlichen Investitionen blieben der Ausgabenposten mit den größten Rückgängen, selbst nachdem sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene Konjunkturpakete beschlossen worden waren, um den Folgen des BIP- und Beschäftigungsrückgangs in den ersten Jahren der Krise entgegenzuwirken. Dies erklärt auch, warum manche Mitgliedstaaten die Zusätzlichkeitsregel erfüllen, ohne dass der Ausgangswert bei der Halbzeitüberprüfung gesenkt wurde und obwohl die öffentlichen Investitionen in der zweiten Hälfte des Programmplanungszeitraums erheblich rückläufig waren.

Abbildung 2: Differenz zwischen dem ex ante festgelegten Ausgangswert und den ex post festgestellten Strukturausgaben (x-Achse) und durchschnittliches BIP-Wachstum 2007-2013 (y-Achse)



Quelle: Eurostat und Berechnungen der Kommission

3. EX-POST-ÜBERPRÜFUNG FÜR DEN ZEITRAUM 2007-2013

Die 21 Mitgliedstaaten, für die eine Überprüfung der Zusätzlichkeit erforderlich war (d. h. diejenigen, die im Zeitraum 2007-2013 über mindestens eine Konvergenzregion verfügten), hatten die benötigten Informationen und die entsprechenden Tabellen mit endgültigen Daten bis zum 31. Januar 2016 vorzulegen. Dieser Verpflichtung kamen die Mitgliedstaaten nach, wobei einige die Informationen verspätet vorlegten (in manchen Fällen mehrere Monate nach Fristablauf).

Anschließend prüfte die Kommission die Kohärenz dieser Informationen mit den Trends bei den öffentlichen Investitionen, die anhand der Klassifikation der Ausgaben des Staates nach dem Verwendungszweck¹⁰ (COFOG) festgestellt wurden; Eurostat stellt diese Daten im Rahmen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) bereit. In einigen Fällen nutzte die Kommission auch öffentlich verfügbare Daten zu nationalen Ausgaben oder zusätzliche Informationen, die die Kommission im bilateralen Austausch von den nationalen Behörden angefordert hatte. Beispielsweise hatte die Kommission nationale Behörden aufgefordert, nähere Angaben zu den Daten und Methoden zu machen, die zur Berechnung der Ausgaben in spezifischen Kategorien herangezogen worden waren, und ergänzende Informationen hinsichtlich der Strukturausgaben nach Region oder für öffentlich-rechtliche Körperschaften vorzulegen. Auf diesem Wege konnten die meisten Abweichungen geklärt werden, und in mehreren Fällen (z. B. Bulgarien, Spanien, Lettland, Ungarn und Polen) führte dies zur Änderung der ursprünglich gegenüber der Kommission angegebenen Ausgabenhöhe.

Wie bereits im Rahmen der Halbzeitüberprüfung festgestellt, war die Ermittlung der Strukturausgaben der Mitgliedstaaten methodisch gesehen eine schwierige Aufgabe. Auf Seiten der Mitgliedstaaten mussten hierfür Ad-hoc-Daten zu öffentlichen Investitionen aufgeschlüsselt nach Themenbereichen und Verwaltungsebenen erhoben und aggregiert werden, einschließlich der Eingrenzung der Ausgaben auf einzelne Landesteile, wenn nur bestimmte Regionen im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ förderfähig waren. Oft wurde die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagene Methode ausschließlich zur Überprüfung der Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel verwendet. Für die Kommission bestand die größte Herausforderung in der Vergleichbarkeit zwischen den von den Mitgliedstaaten vorgelegten nicht harmonisierten Daten und den Daten der offiziellen europäischen Statistik, die keine regionale Aufschlüsselung für gesamtstaatliche Daten vorsieht. Die Überprüfung der Ausgaben öffentlich-rechtlicher Körperschaften war ebenfalls schwierig, da diese Ausgaben nicht in harmonisierter Weise erfasst werden. Hier forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, öffentliche, durch interne oder externe Prüfungen bestätigte Berichte vorzulegen.

Ein weiteres Problem bestand darin, dass einige Mitgliedstaaten (z. B. Polen) Änderungen bei der Methodik zur Erfassung der für die Zusätzlichkeit relevanten Ausgaben vornahmen. Die in den Systemen vorgenommenen Anpassungen zur besseren Erfassung der entsprechenden Ausgaben haben zur Folge, dass diese Ausgaben nicht vollständig über verschiedene Programmplanungszeiträume hinweg vergleichbar sind.

Zudem führen die je nach Mitgliedstaat unterschiedlichen Methoden zur Berechnung der Strukturausgaben dazu, dass diese Ausgaben schlecht miteinander vergleichbar sind;

¹⁰ Die aktuelle Fassung der Klassifikation der Ausgaben des Staates nach dem Verwendungszweck (COFOG) wurde 1999 von der [Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung](#) entwickelt und von der Statistical Division der [Vereinten Nationen](#) als Standardklassifikation für die Zwecke staatlicher Aktivitäten veröffentlicht.

hierdurch könnten erhebliche Verzerrungen bei der Bewertung durch die Kommission entstehen. Die von den Mitgliedstaaten angewandten Verfahren zur Erfassung und Einstufung von Ausgaben zwecks Feststellung der Zusätzlichkeit weichen erheblich voneinander ab.

Im Rahmen verschiedener Kontakte mit den Mitgliedstaaten konnte die Kommission hinreichende Gewissheit erlangen, dass die zur Überprüfung der Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel vorgelegten Informationen zuverlässig und kohärent sind. Nachdem die Kommission und die nationalen Behörden Einigkeit über die Höhe der tatsächlichen Ausgaben und die anzuwendende Methode erzielt hatten, teilte die Kommission den betreffenden Mitgliedstaaten in einem Schreiben das Ergebnis mit.

4. STRUKTURAUSGABEN IN KONVERGENZREGIONEN IM ZEITRAUM 2007-2013

Die Ergebnisse der Ex-post-Überprüfung sind in Tabelle 1 zusammengefasst, in der die durchschnittlichen jährlichen Strukturausgaben im Zeitraum 2007-2013 dem ex ante vereinbarten Ausgangswert bzw. dem im Rahmen der Halbzeitüberprüfung angepassten Ausgangswert gegenübergestellt werden. Die durchschnittlichen jährlichen Strukturausgaben, ausgedrückt in Preisen von 2006, lagen bei 94,4 Mrd. EUR und damit im Schnitt rund 1 % unter dem ursprünglich veranschlagten Wert (95,6 Mrd. EUR), jedoch rund 16 % über der aggregierten Summe der im Rahmen der Halbzeitüberprüfung angepassten Ausgangswerte (81,4 Mrd. EUR). Diese positive Differenz ist hauptsächlich auf die Strukturausgaben derjenigen Mitgliedstaaten zurückzuführen, deren Ausgangswerte bei der Halbzeitüberprüfung nicht angepasst worden waren; dies lässt darauf schließen, dass die Senkung der Ausgangswerte in zehn Mitgliedstaaten sowohl ausgewogen als auch realistisch war.

Tabelle 1: Referenzniveaus und tatsächliche Strukturausgaben¹¹

Mitgliedstaat	Referenzniveau (ex ante), Durchschnitt 2007-2013	Referenzniveau (Halbzeitüberprüfung), 2007-2013	Tatsächliche Ausgaben 2007-2013
Belgien	1 128	1 128	1 284
Bulgarien	919	919	1 108
Tschechische Republik	2 549	2 271	2 450
Deutschland	16 504	14 562	15 538
Estland	1 316	1 276	1 421
Griechenland	8 661	6 125	5 628
Spanien	13 973	13 973	16 599
Frankreich	1 815	1 815	2 684
Kroatien	818	818	871
Italien	20 613	13 860	15 076
Lettland	971	770	1 023
Litauen	755	598	634
Ungarn	3 330	2 828	2 976
Malta	107	107	193
Österreich	139	139	143
Polen	7 940	7 940	12 080
Portugal	3 946	2 637	3 268
Rumänien	4 773	4 773	5 077
Slowenien	957	957	1 103
Slowakei	876	876	1 723
Vereinigtes Königreich	3 495	3 072	3 505
Summe	95 585	81 444	94 383

Hinweis: Jahresdurchschnitt in Mio. EUR (Preise von 2006)

Beim Vergleich der Ex-ante- und Ex-post-Ausgangswerte treten jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zutage. Beispielsweise lagen in Griechenland die tatsächlichen Strukturausgaben im Zeitraum 2007-2013 35 % unter dem ex ante festgelegten Ausgangswert. In Italien machte diese Abweichung über 25 % aus, in Ungarn, Litauen und Portugal zwischen 10 % und 20 %. In manchen anderen Mitgliedstaaten übertrafen die tatsächlichen Strukturausgaben im Zeitraum 2007-2013 den ursprünglichen Ausgangswert dagegen erheblich: In der Slowakei betrug die Abweichung nach oben 97 %, in Malta 80 % und in Polen über 50 %. Es besteht eine deutliche Korrelation zwischen den Strukturausgaben und den Auswirkungen des Wirtschaftsabschwungs in den Mitgliedstaaten. Vor allem in den am stärksten von der Krise betroffenen Mitgliedstaaten fallen die tatsächlichen Ausgaben niedriger aus als ursprünglich veranschlagt. Eine wesentliche Ausnahme bildet jedoch Spanien: Dort wurden bis 2010 hohe Ausgaben getätigt, unter anderem im Rahmen von zwei Konjunkturpaketen, die aufgelegt worden waren, um dem Wirtschaftsabschwung entgegenzuwirken.

In der zweiten Hälfte des Programmplanungszeitraums waren die Strukturausgaben der Mitgliedstaaten zumeist rückläufig. Entsprechend wurden die höchsten Werte für die Strukturausgaben auch in den ersten drei Jahren des Programmplanungszeitraums (also bis 2009) verzeichnet; 2010 waren die Werte erstmals rückläufig, und mit dem Konjunkturabschwung und dem wachsenden Druck auf die öffentlichen Finanzen ab 2011 nahmen die Ausgaben deutlich ab. Im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften ersuchten deshalb einige Mitgliedstaaten die Kommission, die Ausgangswerte im Rahmen der Halbzeitüberprüfung der Zusätzlichkeit zu senken, um sie besser an die

¹¹ Von den Mitgliedstaaten zwecks Überprüfung der Zusätzlichkeit vorgelegte Daten, in einigen Fällen im Einvernehmen mit der Kommission geändert.

erheblich veränderte wirtschaftliche Lage anzupassen. Die Kommission entschied schließlich, die Ausgangswerte für zehn Mitgliedstaaten zu senken.¹² In fünf Mitgliedstaaten wurden die Werte um mindestens 20 % (Griechenland, Italien, Lettland, Litauen und Portugal), in den anderen vier Ländern um mindestens 10 % gekürzt (Tschechische Republik, Deutschland, Ungarn und Vereinigtes Königreich).

Die für die Überprüfung der Zusätzlichkeit relevanten Strukturausgaben umfassen auch Kofinanzierungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der europäischen Kohäsionspolitik. Von den durchschnittlichen Strukturausgaben in Höhe von 94,4 Mrd. EUR pro Jahr entfallen rund 9,7 Mrd. EUR auf die nationale Kofinanzierung von im Rahmen der Kohäsionspolitik durchgeführten Projekten. Am höchsten ist dieser Anteil in Portugal und Polen, wo die nationale Kofinanzierung rund 25 % der gesamten Strukturausgaben des jeweiligen Mitgliedstaates ausmacht. In Bezug auf die EU-Finanzierung ist festzustellen, dass sich die Gesamtausgaben aus dem EFRE und dem ESF auf rund 21,4 Mrd. EUR belaufen; dies entspricht etwa 18 % der gesamten Strukturausgaben (Finanzierungsquellen der EU und der Mitgliedstaaten zusammengenommen), die insgesamt 117 Mrd. EUR betragen. In Ländern wie Litauen und Portugal beträgt dieser Anteil über 40 %. Aufgrund des Rückgangs der Strukturausgaben der Mitgliedstaaten war in den letzten Jahren des Programmplanungszeitraums überwiegend eine Zunahme des durchschnittlichen Anteils von EFRE und ESF zu beobachten.

Insgesamt beliefen sich die im gesamten Programmplanungszeitraum getätigten Strukturausgaben (nationale Finanzierungen und Strukturfonds zusammengenommen) auf 819 Mrd. EUR. Dies entspricht rund 4,2 % des BIP der Konvergenzregionen und etwa 2 % der gesamten öffentlichen Ausgaben der 21 Mitgliedstaaten, auf die die Zusätzlichkeitsregel Anwendung findet, im selben Zeitraum.

Im Vergleich mit den Ergebnissen des vorangegangenen Programmplanungszeitraums (2000-2006 bzw. 2004-2006) zeigt sich, dass die Strukturausgaben trotz der Auswirkungen der Wirtschaftskrise um 2 % höher liegen. Dies ist hauptsächlich auf den Anstieg der Strukturausgaben in denjenigen Mitgliedstaaten zurückzuführen, die der Europäischen Union 2004 oder danach beigetreten sind (30%ige Erhöhung in allen diesen Staaten mit Ausnahme der Tschechischen Republik, Litauens und Ungarns, wo die Strukturausgaben zurückgingen). Rückläufig waren die Strukturausgaben auch in Deutschland, Griechenland, Italien und Portugal; dies war auf den Wirtschaftsabschwung, aber auch auf einige außergewöhnliche Ausgaben im Zeitraum 2000-2006 zurückzuführen (z. B. für die Olympischen Spiele 2004 in Griechenland und für die Wiedervereinigung Deutschlands).

5. FAZIT

Der Programmplanungszeitraum 2007-2013 war durch eine erhebliche Verschlechterung des Wirtschaftsumfelds und der sozialen Bedingungen gekennzeichnet. Das BIP-Wachstum blieb hinter den Erwartungen zurück, und sowohl die Arbeitslosenquote als auch der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen stiegen in einigen Mitgliedstaaten erheblich. Angesichts dieser Rahmenbedingungen war die Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel eine Herausforderung, da insbesondere die am stärksten von der Wirtschaftskrise betroffenen Mitgliedstaaten bei den Sozialausgaben zunehmend unter Druck gerieten und Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ergreifen mussten, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Dies sind einige der Hauptgründe dafür, warum einige Mitgliedstaaten eine Verringerung der

¹² Mitteilung der Kommission. Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung der Zusätzlichkeit 2007-2013 (COM(2013) 104 final).

Ausgangswerte vorschlugen, die ursprünglich auf Basis der Ex-ante-Überprüfung in den NSRP festgelegt worden waren.

Dass die Zusätzlichkeitsregel insgesamt eingehalten wird, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass in den ersten drei Jahren des Programmplanungszeitraums höhere Ausgaben getätigt wurden – entweder vor Beginn der Finanzkrise im Jahr 2008 oder in Form außergewöhnlicher Ausgaben im Rahmen der Konjunkturpakete, die aufgelegt wurden, um den Folgen des plötzlichen Wirtschaftsabschwungs entgegenzuwirken. In der zweiten Hälfte des Programmplanungszeitraums gingen die Strukturausgaben in den meisten Mitgliedstaaten jedoch erheblich zurück. Diese Beobachtungen decken sich mit den Trends bei den öffentlichen Investitionen, die den von Eurostat herausgegebenen Daten zu entnehmen sind.

Die Zusätzlichkeitsregel wurde von allen Mitgliedstaaten außer Griechenland eingehalten. Bei sechs Mitgliedstaaten war dies möglich, weil der Ausgangswert im Rahmen der Halbzeitüberprüfung im Jahr 2010 nach unten korrigiert worden war. In den übrigen Mitgliedstaaten übertrafen die Strukturausgaben den bei der Ex-ante-Überprüfung festgelegten Wert.

Der Rechtsrahmen sieht vor, dass die Kommission bei Nichteinhaltung der Zusätzlichkeitsregel finanzielle Berichtigungen vornehmen kann, indem sie den Beitrag der Strukturfonds für den betreffenden Mitgliedstaat ganz oder teilweise streicht.¹³

Die Nichteinhaltung der Zusätzlichkeit in Griechenland ist auf die schwerwiegende, unerwartete Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen (Rückgang des realen BIP um mehr als 25 % zwischen 2007 und 2013), nicht jedoch auf bewusste wirtschaftspolitische Entscheidungen griechischer Regierungen. Griechenland wird seit 2010 externer finanzieller Beistand gewährt, und im Land wurden drei aufeinanderfolgende wirtschaftliche Anpassungsprogramme umgesetzt; zur Verbesserung der allgemeinen Wirtschaftslage muss Griechenland daher Maßnahmen ergreifen, die eine Verringerung der öffentlichen Investitionen mit sich bringen, was wiederum die Fähigkeit zur Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel beeinträchtigt. Die wirtschaftlichen Anpassungsprogramme wurden vierteljährlich von der Kommission überprüft und positiv beurteilt. Unter diesen Umständen ist die Auferlegung einer finanziellen Berichtigung nicht angemessen.

Bei der Ex-post-Überprüfung der Zusätzlichkeit für den Zeitraum 2007-2013 traten verschiedene Schwachstellen zutage, weshalb die Methodik für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 umfassend reformiert wurde. Die Überprüfung nahm sowohl in den Mitgliedstaaten als auch bei der Kommission beträchtliche Ressourcen in Anspruch. Es war nicht einfach, Kohärenz zwischen den von den Mitgliedstaaten vorgelegten nicht harmonisierten Daten und den auf Basis der Ausgabenklassifikation COFOG verfügbaren Daten herzustellen, nicht zuletzt deshalb, weil die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten nicht auf die Mechanismen zur wirtschaftspolitischen Steuerung der EU abgestimmt waren. Die von einigen Mitgliedstaaten vorgenommenen Änderungen der Methodik waren zwar insofern positiv, als die für die Zusätzlichkeit relevanten Ausgaben besser erfasst wurden, sie sorgten zugleich jedoch für Probleme bei der Vergleichbarkeit der Ausgaben über mehrere Programmplanungszeiträume hinweg.

¹³ Artikel 99 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

Mit diesem Bericht wird die Überprüfung der Zusätzlichkeit für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 abgeschlossen.