



Rat der
Europäischen Union

005985/EU XXVI. GP
Eingelangt am 15/12/17

Brüssel, den 14. Dezember 2017
(OR. en)

15788/17

FSTR 92
REGIO 127
FC 101
SOC 816
AGRISTR 120
PECHE 533
CADREFIN 131
POLGEN 174

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 13. Dezember 2017

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2017) 755 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN
Strategischer Bericht 2017 über den Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 755 final.

Anl.: COM(2017) 755 final



Brüssel, den 13.12.2017
COM(2017) 755 final

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

**Strategischer Bericht 2017 über den Einsatz der europäischen Struktur- und
Investitionsfonds**

{SWD(2017) 452 final}

EINLEITUNG	2
1. DER HINTERGRUND: HERAUSFORDERUNGEN, DIVERSITÄT UND SCHNELLE VERÄNDERUNGEN	3
1.1. Schritt für Schritt aus der Krise – dynamischere Fortschritte bei den Kohäsionszielen .	3
1.2. Unterschiedliche Herausforderungen je nach Mitgliedstaat.....	4
2. ERMÖGLICHUNG VON INVESTITIONEN IN INTELLIGENTES, NACHHALTIGES UND INTEGRATIVES WACHSTUM	5
2.1. Fortschritte insgesamt.....	5
2.2. Forschung, technologische Entwicklung und Innovation, IKT sowie Wettbewerbsfähigkeit der KMU	7
2.3. Beschäftigung, soziale Inklusion und Bildung	8
2.4. Verringerung der CO ₂ -Emissionen in der Wirtschaft, Klimawandel, Umwelt und Verkehr	10
2.5. Stärkung der institutionellen Kapazität	12
3. AUSWIRKUNGEN DER WICHTIGSTEN REFORMEN FÜR DEN ZEITRAUM 2014-2020.....	12
3.1. Beitrag der ESI-Fonds zum Europäischen Semester	12
3.2. Ex-ante-Konditionalitäten, ein Hebel für qualitätvolle Projekte	13
3.3. Bessere Synergieeffekte für eine größere Wirkung.....	13
3.4. Unterstützung der integrierten territorialen Entwicklung.....	14
3.4.1. <i>Integrierte Investitionen in Städten.....</i>	<i>14</i>
3.4.2. <i>Einsatz territorialer Instrumente</i>	<i>15</i>
3.4.3. <i>Erleichterung der Zusammenarbeit und Umsetzung der makroregionalen und der Meeresbeckenstrategien.....</i>	<i>15</i>
4. BESSERE PROGRAMMVERWALTUNG	16
4.1. Kapazität der Behörden und Begünstigten	16
4.2. Vereinfachungen für Begünstigte	17
4.3. Schlüsselrolle der Partner bei der Programmdurchführung	17
4.4. Durchführung bereichsübergreifender Grundsätze und politischer Ziele	17
4.5. Zusammenfassung der ESI-Fonds-Bewertung	18
4.6. Informationen zu den ESI-Fonds.....	18
SCHLUSSFOLGERUNGEN	19

EINLEITUNG

Mit den europäischen Struktur- und Investitionsfonds¹ („ESI-Fonds“) sollen vor allem dauerhafte sozioökonomische Konvergenz, Widerstandsfähigkeit und territorialer Zusammenhalt gefördert werden. Die Fonds erbringen aufgrund der geteilten Verwaltung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten eine kritische Masse an Investitionen in prioritären Bereichen der Union. Mit den Finanzmitteln werden Arbeitsplätze geschaffen, Wachstum und Investitionen unterstützt und der Binnenmarkt, die Energieunion und die wirtschaftliche Governance gestärkt – und somit reagieren die Investitionen auf die Bedürfnisse der Realwirtschaft. Die Fonds tragen auch in hohem Maße dazu bei, dass die Union ihre politischen Ziele erreicht, da sie diese in Maßnahmen vor Ort umsetzen.

Der vorliegende Bericht² bietet einen ersten strategischen Überblick über die Durchführung der ESI-Fonds-Programme 2014-2020, deren Laufzeit 2023 endet. Er enthält eine Zusammenfassung der Durchführungs- und Fortschrittsberichte³ der Mitgliedstaaten; Bezugszeitraum sind die Jahre 2014 bis 2016. Daher liegt der Fokus auf dem Fortschritt der Durchführung, belegt durch die Daten zu ausgewählten Projekten. Die beiliegende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält ausführlichere Informationen.

Die ESI-Fonds bieten den Mitgliedstaaten und ihren Regionen einen stabilen, langfristigen Investitionsrahmen. Sie sind für den Zeitraum 2014-2020 mit 454 Mrd. EUR ausgestattet und stellen das wichtigste Investitionsinstrument der Union dar. Es wird davon ausgegangen, dass sich die nationale öffentliche und private Kofinanzierung auf mindestens 184 Mrd. EUR belaufen wird, sodass insgesamt 638 Mrd. EUR investiert werden können. Darüber hinaus verbessern die Mitgliedstaaten mithilfe der ESI-Fonds das Investitionsumfeld. So werden u. a. strukturelle Reformen zur Mobilisierung von privatem Kapital unterstützt und Ex-ante-Konditionalitäten eingeführt. Die gegenwärtige Programmgeneration geht einher mit tiefgehenden Reformen, und Mittel in Rekordhöhe konzentrieren sich nun in Gebieten mit dem höchsten Unionsmehrwert, wie Beschäftigung, soziale Inklusion, Kompetenzen, Forschung und Innovation, Umwelt oder Verringerung der CO₂-Emissionen in der Wirtschaft.⁴ Die Fonds helfen Behörden und Interessenträgern dabei, bei lokalen Maßnahmen die Union oder gar die ganze Welt im Blick zu haben. Dies verbessert die strategische Planung und vergrößert die Kapazitäten für die Umsetzung.

Sieht man sich die ersten drei Jahre der Programme des Zeitraums 2014-2020 an, so zeigen sich erste Erfolge⁵. Europaweit wurden rund 2 Millionen Projekte im Wert von insgesamt 182 Mrd. EUR bzw. 28,4 % der für den Zeitraum zur Verfügung stehenden Gesamtfördermittel ausgewählt. 793 490 Unternehmen erhalten Hilfen und 7,8 Millionen Menschen wurden bislang bei der Stellen-, Ausbildungsplatz- oder Bildungsplatzsuche unterstützt. Etwa 20 % der landwirtschaftlichen Gesamtfläche fallen unter Klima- oder

¹ Bei den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) handelt es sich im Einzelnen um: den Kohäsionsfonds, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

² Wie in Artikel 53 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 dargelegt (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

³ Diese Berichte enthalten Daten von Ende 2016 und wurden bis Ende Juni 2017 (jährliche Durchführungsberichte) bzw. August 2017 (Fortschrittsberichte) vorgelegt.

⁴ In COM(2015) 639 final werden die wichtigsten Ergebnisse der Diskussionen zu den Programmen des Zeitraums 2014-2020 vorgestellt.

⁵ Sofern nicht anders angegeben beziehen sich alle Daten auf Ende 2016.

Umweltmaßnahmen, folgend auf Investitionen in die Verbesserung der biologischen Vielfalt, der Bodenbewirtschaftung und der Wasserwirtschaft.

Die Berichte der Mitgliedstaaten zeigen, dass die Anzahl der ausgewählten Projekte 2016 stark angestiegen ist, was bedeutet, dass die Mitgliedstaaten das Potenzial der ESI-Fonds allmählich voll ausschöpfen und konkrete Ergebnisse erzielen, die das Leben der Menschen in Europa verbessern. Die Investitionen schreiten in vielen Bereichen, die die Union als Priorität einstuft, gut voran; so sind beispielsweise 31 % der vorgesehenen Gesamtinvestitionen in die Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bereits Projekten zugewiesen. Die Mitgliedstaaten melden ferner zähere Fortschritte in anderen Bereichen, die somit weiterverfolgt werden müssen, z. B. Investitionen in die Informations- und Kommunikationstechnologie.

Bis Ende 2016 wurden den Mitgliedstaaten 9 % der aus dem Unionshaushalt für den Zeitraum insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel ausbezahlt. Jüngste Berichte zeigen **im Jahr 2017 einen deutlicheren Fortschritt – bis Ende Oktober 2017 waren 44 % der Mittel sind Projekten zugewiesen und 13 % der Zahlungen getätigt**. Es wird davon ausgegangen, dass die Zahlungen in den kommenden Monaten weiter Fahrt aufnehmen werden.

1. DER HINTERGRUND: HERAUSFORDERUNGEN, DIVERSITÄT UND SCHNELLE VERÄNDERUNGEN

1.1. Schritt für Schritt aus der Krise – dynamischere Fortschritte bei den Kohäsionszielen

Seit 2014 hat sich der sozioökonomische Kontext, in dem die ESI-Fonds eingesetzt werden, immer weiter verbessert. Im ersten Jahr des Programmplanungszeitraums waren die wirtschaftlichen Aussichten in der Union nicht sehr rosig – die BIP-Wachstumsraten stagnierten und die Arbeitslosenzahlen verharrten auf hohem Niveau. In den vergangenen beiden Jahren legte der Wirtschaftsaufschwung in der Union zu und die Wachstumsaussichten präsentieren sich nun für alle Unionsmitgliedstaaten wieder positiv. Dennoch bleiben Herausforderungen, da das BIP-Wachstum je nach Mitgliedstaat unterschiedlich ausfällt und der nur langsame Produktivitätsanstieg wie auch die Folgen der Krise weiterhin die Wirtschaft belasten.

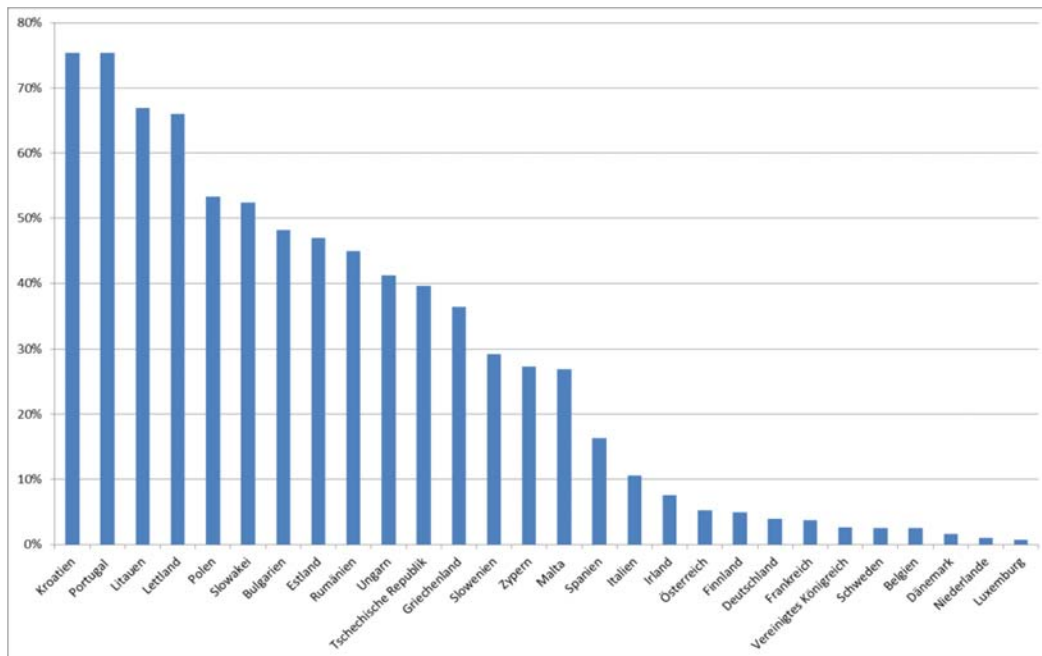
Die Beschäftigungssituation in der Union verbessert sich mit dem Wirtschaftsaufschwung. Im Jahr 2016 wurden mehr Arbeitsplätze geschaffen, und die Arbeitslosigkeit ging zurück (auf 7,8 % im Mai 2017). Es wird davon ausgegangen, dass die Arbeitslosigkeit in den kommenden Jahren noch weiter sinkt. Dennoch bleiben bei den Arbeitslosenquoten deutliche regionale Unterschiede. Auch sind immer noch sehr viele Menschen von Armut bedroht. Als Teil eines längerfristigen Trends vertiefte sich zwischen 2008 und 2015 die Kluft beim verfügbaren Einkommen in der EU-28.

Die Krise wirkte sich spürbar auf die nationalen und regionalen Haushalte aus: und führte zu einem allgemeinen Investitionsrückgang. In der Union gingen zwischen 2008 und 2014 die öffentlichen Investitionen um etwa 15 % in realen Werten zurück. Die Gesamtinvestitionen als Anteil des BIP sanken ebenfalls und sind seitdem kaum wieder angestiegen.

Somit kam den ESI-Fonds bei der Kofinanzierung von Programmen mit öffentlichen Investitionen eine viel größere Bedeutung zu. Im Zeitraum 2014-2016 spielten in zahlreichen Mitgliedstaaten die Mittelbindungen aus den ESI-Fonds eine entscheidende Rolle, die in

manchen Fällen über 50 % der öffentlichen Gesamtinvestitionen ausmachten (Grafik 1). Mithilfe dieses Investitionsschubs konnten auch Finanzmittel für die Investitionsoffensive für Europa mobilisiert werden. Vor diesem Hintergrund sind die ESI-Fonds auch weiterhin eine wichtige Stütze für das Erreichen sowohl der Ziele aus dem Vertrag als auch der zehn von der Kommission für die Jahre 2015-2019 gesetzten Prioritäten.

Grafik 1: Anteil der ESI-Fonds an den öffentlichen Investitionen 2014-2016⁶



Der Siebte Kohäsionsbericht⁷ bietet einen umfassenderen Überblick über die sozioökonomischen Entwicklungen.

1.2. Unterschiedliche Herausforderungen je nach Mitgliedstaat

Die meisten Mitgliedstaaten betonen, dass sich bei ihnen seit Beginn des Planungszeitraums weder Bedarf noch Herausforderungen geändert und die Entwicklungsziele ihrer Programme immer noch Gültigkeit haben. Da der sozioökonomische Aufschwung nach der Krise nicht einheitlich verlief, ist der Entwicklungsbedarf der Mitgliedstaaten dennoch – je nach den dortigen Gegebenheiten – höchst unterschiedlich.

Dass seit 2015 zahlreiche Flüchtlinge und Migranten in die Union gekommen sind, hat deutliche Folgen für diverse Mitgliedstaaten, Regionen und Städte. Die Behörden mussten auf neue kurz- und langfristige Herausforderungen reagieren. In einigen wenigen Fällen führten auch Naturkatastrophen größeren Ausmaßes dazu, dass Mitgliedstaaten ihren Entwicklungsbedarf und die entsprechenden geplanten ESI-Fonds-Investitionen überdenken

⁶ Die Förderung aus den ESI-Fonds deckt die jährlichen Mittelbindungen der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2014-2016 ab. Die öffentlichen Investitionen umfassen die Bruttoanlageinvestition der öffentlichen Hand plus öffentliche Ausgaben für Landwirtschaft und Fischerei gemäß der Klassifikation der Ausgaben des Staates nach dem Verwendungszweck. Um alle ESI-Fonds-Investitionen so darzustellen, dass die öffentlichen Investitionen verglichen werden können, beinhaltet die Grafik auch die gegenwärtigen Ausgaben für Landwirtschaft und Fischerei als Teil der öffentlichen Ausgaben der nationalen Regierungen.

⁷ COM(2017) 583 final.

mussten. Manche Mitgliedstaaten weisen auf das Pariser Klimaschutzübereinkommen und den stärkeren Fokus auf damit verbundene Herausforderungen und Chancen hin. Auch auf diese neuen Umstände konnten sich die Investitionen aus den ESI-Fonds anpassen. In dieser Hinsicht wird die technische Anpassung des Unionshaushalts für die Jahre 2014-2020 einer Reihe von Mitgliedstaaten zusätzliche Finanzmittel bereitstellen.

2. ERMÖGLICHUNG VON INVESTITIONEN IN INTELLIGENTES, NACHHALTIGES UND INTEGRATIVES WACHSTUM

2.1. Fortschritte insgesamt

Die ESI-Fonds tragen mit Maßnahmen zu konkretem Bedarf und spezifischen Gegebenheiten beträchtlich zu intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum – wie in den EU-2020-Zielen verankert – in allen Mitgliedstaaten und Regionen bei. Seit 2010 sind in den meisten Mitgliedstaaten beim Erreichen dieser Ziele Fortschritte zu verzeichnen. Im Siebten Kohäsionsbericht werden mit einem regionalen Index die verschiedenen Geschwindigkeiten veranschaulicht, mit denen sich die Regionen den EU-2020-Zielen annähern. Den größten Fortschritt erzielen die Regionen, die noch am weitesten vom Ziel entfernt sind. Die Mitgliedstaaten heben in ihren Berichten ferner hervor, dass die ESI-Fonds-Investitionen als Katalysator für die Fortschritte bei den EU-2020-Zielen fungieren.

Aus den Berichten geht hervor, dass das Gesamtfinanzvolumen der **ausgewählten Projekte** bis Ende 2016 **kumuliert nun bei 182 Mrd. EUR liegt**, also bei **28,4 % der für den Zeitraum 2014-2020 vorgesehenen Investitionen insgesamt** (Ende 2015: 58,8 Mrd. EUR bzw. 9 %). Der Beitrag der Union zu diesen Projekten wird auf 128 Mrd. EUR⁸ geschätzt.

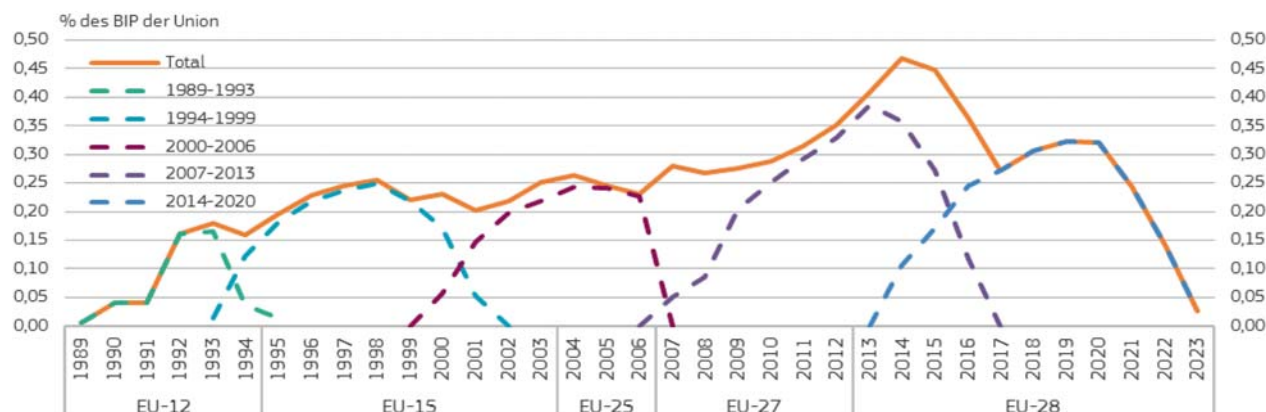
Die jüngsten Berichte von Oktober 2017 zeigen, dass die Geschwindigkeit noch zunimmt: auf die Projektauswahl entfielen nun insgesamt 278 Mrd. EUR bzw. 44 % der für 2014-2020 vorgesehenen Gesamtinvestitionen.

Dieser Stand bei der **Projektauswahl im Zeitraum 2014-2016 ist vergleichbar mit den ersten Jahren des Zeitraums 2007-2013**. Es wird davon ausgegangen, dass dieser Trend anhält. Die nächsten Zahlen zur Durchführung dürften im Großen und Ganzen denen des vergangenen Zeitraums ähneln. Die Programmplanungszeiträume sollten daher nicht getrennt voneinander betrachtet werden, da sich die Ausgabenzeiträume überlappen – der Abschluss des einen Zeitraums erfolgt erst im nächsten und glättet somit die Ausgabenflüsse. Wie in Abbildung 1 zur Kohäsionspolitik⁹ dargelegt, haben sich seit den 1990er Jahren die tatsächlichen Investitionen vor Ort relativ nahtlos aneinandergefügt.

⁸ Eine Aufschlüsselung der Projektauswahl befindet sich in den Tabellen in den Anhängen.

⁹ Der Kohäsionsfonds, der EFRE und der ESF zählen zur Kohäsionspolitik.

Abbildung 1: Kohäsionspolitische Förderung 1986-2023



Das Zeitprofil für die Ausgaben 2014-2023 wurde auf Grundlage der Ergebnisse 2007-2013 und einer angenommenen Ausschöpfung von 100 % während des Zeitraums erstellt.

Quelle: GD REGIO, historische Daten

Auf nationaler Ebene melden alle Mitgliedstaaten eine hohe bis sehr hohe Beschleunigung bei der Durchführung von ESI-Fonds-Programmen im Jahr 2016. Dennoch bleiben noch große Unterschiede, wie in der Tabelle in Anhang 2 dargelegt.

Für Verzögerungen bei der Durchführung der Programme werden verschiedene Gründe angegeben. Manche Mitgliedstaaten verweisen darauf, dass der regulatorische Rahmen erst spät angenommen wurde und bei der Benennung von Behörden Schwierigkeiten aufgetreten sind. Eine schwache Verwaltungskapazität, komplexe Regelungen und langwierige Vorbereitungen zur Einrichtung einer groß angelegten Infrastruktur wurden als weitere Hindernisse während des Anlaufens der Programme genannt.

Einsatz von Finanzinstrumenten (FI)

Aufbauend auf den guten Ergebnissen der Programme des Zeitraums 2007-2013 wurde ein überarbeiteter Rahmen festgelegt, mit dem ein häufigerer Einsatz der FI in allen ESI-Fonds in den Jahren 2014-2020 gefördert wird. Außerdem konnten mit der Programmplanung der Fondsmittel¹⁰ erheblich mehr Mittel den FI zugewiesen werden als im vorherigen Zeitraum. Für den Zeitraum 2014-2020 sind gute Fortschritte zu verzeichnen: 24 Mitgliedstaaten nutzen FI und es kam zu keinen größeren systemimmanenten Engpässen, obwohl der aktuelle Stand je nach Mitgliedstaat und Programm erheblich schwankt. Bis Ende 2016 wurden FI Beiträge in Höhe von insgesamt 13,3 Mrd. EUR zugewiesen (Ende 2015: 5,7 Mrd. EUR), davon 10,3 Mrd. EUR aus den ESI-Fonds. Insgesamt 3,6 Mrd. EUR (etwa 30 %) dieser gebundenen Beträge wurden an FI ausbezahlt (Ende 2015: 1,2 Mrd. EUR), einschließlich 3,1 Mrd. EUR an ESI-Fonds-Mitteln, und 1,1 Mrd. EUR an Endbegünstigte (Ende 2015: 99 Mio. EUR), davon 1 Mrd. EUR aus den ESI-Fonds. Bei den thematischen Zielen wurde die größte Finanzierungstranche – 3,8 Mrd. EUR an ESI-Fonds-Mitteln – für die Unterstützung von

¹⁰ COM(2015) 639 final.

kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bereitgestellt, gefolgt von Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation – 1,5 Mrd. EUR an ESI-Fonds-Mitteln – und in eine Verringerung der CO₂-Emissionen in der Wirtschaft, d. h. vor allem in Energieeffizienz und erneuerbare Energien – 1,2 Mrd. EUR an ESI-Fonds-Mitteln).

2.2. Forschung, technologische Entwicklung und Innovation, IKT sowie Wettbewerbsfähigkeit der KMU

Etwa 181,4 Mrd. EUR an Investitionen sind im Zeitraum 2014-2020 für die Bereiche FuEuI, IKT und Wettbewerbsfähigkeit der KMU geplant. Ende 2016 waren Projekte im Wert von 50,3 Mrd. EUR ausgewählt, die 28 % der vorgesehenen Gesamtzuweisungen darstellen.

Vor allem in diesen Bereichen werden private Mittel im Rahmen der Kohäsionspolitik geplant oder erwartet. Bei den Finanzplänen der Programme werden etwa 31,1 Mrd. EUR an privater Finanzierung als Kofinanzierung benötigt; geschätzt 8,8 Mrd. EUR davon werden von ausgewählten Projekten abgedeckt. Zusätzlich zu dieser formellen Kofinanzierung haben die Programme auch eine Hebelwirkung zum Anstoß weiterer privater Investitionen. Die Berichterstattung zeigt, dass im Rahmen des EFRE von den angestrebten 42 Mrd. EUR an mobilisierter privater ergänzender Förderung etwa 11,5 Mrd. EUR (27 %) aus ausgewählten Projekten stammen werden.

Die ESI-Fonds unterstützen über FI mehr als 76 000 Unternehmen. Eine neue Initiative, die im Rahmen der ESI-Fonds ins Leben gerufen wurde, besteht in der Ausarbeitung und dem Einsatz von Strategien für intelligente Spezialisierung, und hat sich auf die Art, wie Mitgliedstaaten und Regionen ihre Innovationsstrategien konzipieren, spürbar ausgewirkt. So wird die Zusammenarbeit auf allen Ebenen angekurbelt, vor allem die mit lokalen Unternehmen. Im Zeitalter der Globalisierung helfen die ESI-Fonds den Mitgliedstaaten und Regionen dabei, widerstandsfähige Volkswirtschaften aufzubauen; außerdem ist weitere gezielte Unterstützung vorgesehen¹¹, insbesondere um zur neuen Strategie für die Industriepolitik der EU¹² beizutragen. Die Fonds sind den Mitgliedstaaten eine große Stütze bei der Verbesserung der digitalen Anbindung und dem Erreichen der Konnektivitätsziele der Union für 2020 und 2025.

- Im Bereich FuI nahm die Projektauswahl erheblich an Fahrt auf – 25 % der zur Verfügung stehenden Zuweisungen, also ein Volumen von etwa 15 Mrd. EUR, sind unionsweit Projekten zugewiesen. Rund 29 000 Forschungskräfte arbeiten infolge dessen in einer verbesserten Forschungsinfrastruktur.
- Investitionen in die digitale Wirtschaft betreffen nun 19 % der Projektauswahl. Es wird davon ausgegangen, dass damit 915 000 weitere Haushalte einen verbesserten Breitbandanschluss erhalten. 36 % der Mittel, die für die Verbesserung von IKT-Dienstleistungen in ländlichen Gebieten vorgesehen sind, wurden Projekten zugewiesen, und 1 268 000 Bewohner von ländlichen Gebieten profitieren von verbesserten Leistungen.
- Die Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU ist mit 31 % der Projektauswahl auf einem guten Weg, die entsprechenden Ziele zu erreichen. Mehr als

¹¹ COM(2017) 376 final.

¹² COM(2017) 479 final.

196 000 Unternehmen kommt eine nichtfinanzielle Unterstützung zugute und 10 900 Unternehmen erhalten Unterstützung für die Einführung von Produkten, die für den Markt neu sind. Bislang wird davon ausgegangen, dass die kofinanzierten Projekte in Unternehmen direkt zur Schaffung von mindestens 154 000 neuen Arbeitsplätzen führen.

- Mehr als 36 000 landwirtschaftliche Betriebe erhielten Investitionen zur Unterstützung der Umstrukturierung und Modernisierung solcher Betriebe und zum Erwirtschaften von Produktivitätsgewinnen. Rund 11 000 Begünstigte erhielten Fördermittel, um den Generationswechsel anzukurbeln, und etwa 50 000 landwirtschaftliche Betriebe können an Qualitätsregelungen teilnehmen. Im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft im Bereich Landwirtschaft wurden 350 interaktive Innovationsprojekte auf den Weg gebracht.
- Über 3600 Fischereifahrzeuge profitierten vom Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF), 57 % davon gehörten zur Fangflotte der kleinen Küstenfischerei. Die Unterstützung fördert ein nachhaltiges Gleichgewicht zwischen den Fischereifloten und den Ressourcen und dem Schutz des Meeresökosystems.

2.3. Beschäftigung, soziale Inklusion und Bildung

Etwa 168,3 Mrd. EUR werden vor allem aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) in diese Bereiche investiert. Ende 2016 waren Projekte im Wert von 48,7 Mrd. EUR ausgewählt worden, also 29 % der geplanten Gesamtzuweisung.

- Für Projekte für eine nachhaltige und qualitativ hochwertige Beschäftigung und zur Förderung der Arbeitskräftemobilität wurden 17,4 Mrd. EUR gebunden, d. h. 31 % der verfügbaren Unterstützung. Interventionen zur Steigerung des Zugangs zum Arbeitsmarkt erreichen sowohl 4,2 Millionen Arbeitslose als auch 2,1 Millionen Nichterwerbspersonen. Erhebliche Fortschritte gab es bei der Auswahl von Projekten zur Steigerung des Zugangs zu Beschäftigung für Arbeitsuchende und Nichterwerbspersonen (34 % der ausgewählten Projekte) und zur Unterstützung der Selbstständigkeit und des Unternehmertums (31 % der ausgewählten Projekte). Allerdings scheint die Auswahlquote für Projekte zur Modernisierung der Arbeitsmarktinstitutionen mit 15 % leicht hinterherzuhinken.
- Die soziale Inklusion verzeichnete mit 16,5 Mrd. EUR (26 %) einen starken Anstieg bei der Projektauswahl. Im Rahmen des ESF sind die Maßnahmen zur Unterstützung der aktiven Inklusion zufriedenstellend angelaufen (38 %); sie sollten bei der Unterstützung gefährdeter Bevölkerungsgruppen eine Schlüsselrolle übernehmen und jene näher an den Arbeitsmarkt heranrücken. Sorgen bereitet allerdings die Verzögerung bei der Durchführung von Maßnahmen zur sozioökonomischen Integration von Randgruppen, wie der Roma. Zwar zeigen sich bei der Projektauswahl für gesundheitsbezogene Maßnahmen im Rahmen des EFRE Verbesserungen – etwa 11,5 Millionen Menschen sind zusätzlich von verbesserten Gesundheitsdienstleistungen abgedeckt –, doch sind noch größere Anstrengungen notwendig, wenn die Ziele erreicht werden sollen. Die soziale Inklusion in benachteiligten städtischen Gebieten muss ebenfalls mehr in den Fokus gerückt werden, da immer noch nur sehr wenige Gebäude renoviert werden. Bis Ende 2016

wurden mit dem ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI) außerdem 634 000 Menschen mit Behinderung gefördert.

- Die Investitionen in Bildung und Ausbildung belaufen sich bereits auf 14,6 Mrd. EUR; die Projektauswahlquote beträgt knapp 30 %. Im Rahmen des ESF laufen Maßnahmen gegen frühen Schulabgang und zur Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung gut. Trotz der relativ niedrigen Projektauswahlquote für Aktivitäten des lebenslangen Lernens erhalten doch rund 700 000 Menschen die Möglichkeit, ihre Kenntnisse aufzuwerten und ihre Berufslaufbahn zu stabilisieren. Dank der EFRE-Investitionen konnten für 4,4 Millionen Menschen zusätzliche Kinderbetreuungskapazitäten oder Bildungsinfrastrukturen geschaffen werden.

Alles in allem wurde mit den Mitteln aus den ESI-Fonds, einschließlich der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI), Folgendes erreicht:

- 787 000 Menschen fanden direkt nach dem Projekt eine Anstellung;
- 820 000 Menschen erwarben eine Qualifikation.

Für soziale Innovation haben viele Mitgliedstaaten Projekte ausgewählt (Wert: 1,7 Mrd. EUR). Diese Projekte sind sehr unterschiedlich und umfassen auch innovative Lösungen für Bildungswesen und Unternehmertum, z. B. für Frauen anderer ethnischer Herkunft.

Die ESI-Fonds helfen den Mitgliedstaaten, Regionen und Städten auch weiterhin bei der Bewältigung der **Flüchtlings- und Migrationskrise**. Diverse Programme wurden abgeändert und beinhalten nun neue oder bessere Maßnahmen zu dringendem Bedarf und den eher langfristigen Herausforderungen bei der Integration. Beispielsweise gibt es konkrete Projekte für Gesundheitsleistungen und soziale Dienstleistungen für Flüchtlinge und Migranten. Darüber hinaus begann eine gezielte Zusammenarbeit mit den Bürgermeister*innen. Mehrere Städte, Partner und nationale Behörden werden im Rahmen der Städteagenda für die EU und ihrer Partnerschaft zur Integration von Migranten und Flüchtlingen mobilisiert¹³. Die Kommission schlug ferner vor, bei der Überprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens eine regulatorische Änderung vorzunehmen¹⁴ und eine spezielle Investitionspriorität aufzunehmen, um leichter Maßnahmen für eine solche Integration ergreifen zu können. Der EFRE befasst sich mit der langfristigen sozialen und wirtschaftlichen Integration von Flüchtlingen und Migranten in Europa und deckt z. B. Investitionen in das Wohnungswesen und die Kinderbetreuungsinfrastruktur oder auch in Unternehmensneugründungen ab. Bis Ende 2016 wurden aus dem ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen mindestens 1,2 Millionen Menschen unterstützt, die entweder migriert waren, einen ausländischen Hintergrund haben oder einer Minderheit angehören.

Durchführung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI)

Die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen ist ein wichtiges Finanzierungsinstrument der Union, mit dem Beschäftigungs-, Bildungs- oder Ausbildungsangebote für junge Menschen im Zusammenhang mit der Jugendgarantie direkt gefördert werden. In einigen

¹³ <https://ec.europa.eu/futurium/en/inclusion-of-migrants-and-refugees>

¹⁴ COM(2016) 605 final.

Mitgliedstaaten wird mit dieser Beschäftigungsinitiative der Großteil der Jugendgarantiemaßnahmen finanziert. Die Durchführung vor Ort läuft gut. Die Mitgliedstaaten führen an, dass bis Ende 2016 dreimal so viele junge Menschen von im Rahmen dieser Initiative geförderten Maßnahmen profitierten wie Ende 2015, und die Projektauswahlquote bei über 60 % lag. Die meisten Begünstigten führten Maßnahmen durch, die hauptsächlich die Bereitstellung von Finanzmitteln für Orientierung und Berufsberatung, erste Erfahrungen im Arbeitsleben sowie das Angebot von Praktika und Ausbildungsplätzen zum Inhalt hatten. Darüber hinaus unterstützte mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten junge Unternehmer oder bot Beschäftigungs- und Schulungsmobilitätsmaßnahmen an.

Für eine schnellere Durchführung wurde die Vorschusszahlung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen im Jahr 2015 um 1 Mrd. EUR aufgestockt, um die notwendige finanzielle Liquidität für neu anlaufende Projekte zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten führten aus, dass es wegen der späten Annahme der relevanten ESF-Programme, Schwierigkeiten bei den neuen Anforderungen an die Begleitung zu Beginn des Programmplanungszeitraums und der geringen Kapazität der öffentlichen Arbeitsverwaltungen anfänglich zu Verzögerungen kam.

Die Mitgliedstaaten melden einige Probleme dabei, die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen – vor allem junge Menschen, die nicht erwerbstätig oder nicht bei einer öffentlichen Arbeitsverwaltung registriert sind – oder geringqualifizierte junge Menschen zu erreichen. Bis September 2017 wurden 1,7 Millionen Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen unterstützt.

2.4. Verringerung der CO₂-Emissionen in der Wirtschaft, Klimawandel, Umwelt und Verkehr

In diese Bereiche, die für eine nachhaltige Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind, fließen aus den ESI-Fonds 262,2 Mrd. EUR. Bis Ende 2016 wurden 28 % bzw. 73,2 Mrd. EUR konkreten Projekten zugewiesen:

- Projekte, die für die Verringerung der CO₂-Emissionen in der Wirtschaft ausgewählt wurden – z. B. zur Energieeffizienz und erneuerbaren Energien –, lagen bei 21 % des für den Zeitraum 2014-2020 bereitgestellten Gesamtvolumens. Ein Ergebnis ist, dass dank der Unterstützung aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds etwa 148 000 Haushalte in eine bessere Energieverbrauchsklasse eingestuft werden dürften.
- Gute Fortschritte gibt es bei der Auswahl von Projekten zur Anpassung an den Klimawandel und zur Risikoprävention (Auswahlquote von 40 % bzw. ca. 16,5 Mrd. EUR zugewiesen). Im Nachgang zum Pariser Klimaschutzübereinkommen ist das ein positives Zeichen. Mehr als 4,6 Millionen Menschen profitieren von neuen oder besseren Hochwasserschutzmaßnahmen.
- Etwa 26,6 Mrd. EUR (31 % der zur Verfügung stehenden Finanzierung) wurden Umweltprojekten und Projekten zur Ressourceneffizienz zugewiesen. Gute Fortschritte wurden darüber hinaus bei Wasserprojekten erzielt. Durch die genehmigten Projekte sollte sich für ca. 3,5 Millionen Menschen die Wasserversorgung verbessern. 25 % der für eine effizientere Wassernutzung bei der Bewässerung vorgesehenen Mittel wurden Projekten zugewiesen und für 14 % der gezielt zu unterstützenden Landfläche wurde die Mittelauszahlung abgeschlossen; für 23,5 Mio. ha landwirtschaftlicher Fläche gibt es außerdem Unterstützung bei der

Verbesserung der biologischen Vielfalt. Bei Investitionen in Abfallrecyclingprojekte kam es zu erheblichen Verzögerungen.

- Im Bereich **Verkehr** sind die größten Fortschritte bei den Investitionen in Straßen zu verzeichnen, vor allem in TEN-V; die Förderung des Schienenverkehrs geht nur langsam voran. Es wird davon ausgegangen, dass mit ausgewählten Projekten 844 km an neuen TEN-V-Straßen gebaut und 687 km an TEN-V-Schienenwegen wieder aufgebaut oder modernisiert werden.
- Erhebliche Fortschritte gibt es bei der Kohlenstoffbindung und -speicherung sowie bei der Senkung der Treibhausgas- und Ammoniakemissionen. Möglich wurde dies durch eine bessere Bewirtschaftung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen: in beiden Fällen wurde das Ziel zu mehr als 40 % erfüllt.
- Aus dem EMFF wurde die bessere Verwaltung von über 60 000 km² Natura-2000-Gebieten und knapp 1,5 Mio.km² sonstigen geschützten Meeresgebieten gefördert.

Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen

Mehr als 25 % der ESI-Fonds-Mittel für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sind für Projekte im Zusammenhang mit dem Klimawandel vorgesehen; dies ist ein entscheidender Beitrag zu dem Ziel der Union, mindestens 20 % ihres Haushalts für den Klimaschutz zu verwenden. So wird der Union und ihren Mitgliedstaaten beträchtlich dabei geholfen, die Ziele des Pariser Klimaschutzübereinkommens einzuhalten.

In der Tabelle in Anhang 3 sind die für Klimaschutzmaßnahmen vorgesehenen Beträge nach Fonds aufgeschlüsselt.

Folgendes kann hervorgehoben werden:

- Klimaschutzmaßnahmen kommen in allen Unionsmitgliedstaaten auf eine Projektauswahlquote von insgesamt 23 % und belaufen sich auf 29,6 Mrd. EUR.
- Die Durchführung von Klimaschutzmaßnahmen variiert je nach Mitgliedstaat stark. Einige Mitgliedstaaten melden deutliche Fortschritte, bei einer großen Gruppe verläuft der Prozess wie geplant und bei einer dritten Gruppe kommt es zu Verzögerungen.
- Offenbar werden ESF-Mittel häufiger zur Unterstützung von klimaschutzbezogenen Maßnahmen herangezogen als ursprünglich in den Programmen vorgesehen.
- Die Mitgliedstaaten wiesen durchschnittlich 57,6 % ihrer Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums Umweltmaßnahmen und Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel zu; also deutlich mehr als das geforderte Minimum von 30 %.

Großprojekte sind die Eckpfeiler des Beitrags der ESI-Fonds zur Durchführung der europäischen politischen Strategien, vor allem in den Bereichen **Verkehr**, **Umwelt** und **Energie**. Für den Zeitraum 2014-2020 wurden mehr als 600 Großprojekte ermittelt, an deren Vorbereitung und Durchführung auch weiterhin intensiv gearbeitet wird, u. a. mit der wertvollen Unterstützung durch Initiativen zur technischen Hilfe wie JASPERS¹⁵. Bis Oktober 2017 wurden der Kommission 168 Großprojekte mit Gesamtkosten von 37,6 Mrd. EUR vorgelegt; dies ist vergleichbar mit der Gesamtzuweisung 2014-2020 für die

¹⁵ Joint Assistance to Support Projects in European Regions (Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen).

Fazilität „Connecting Europe“ (30 Mrd. EUR). Dazu zählen auch 91 Projekte aus dem Zeitraum 2007-2013, die weitergeführt werden, z. B. drei Extreme-Light-Infrastructure-Projekte¹⁶. Allerdings sind weitere Mittel notwendig, um Investitionen vor Ort zu beschleunigen.

2.5. Stärkung der institutionellen Kapazität

Die Qualität der öffentlichen Verwaltung ist von entscheidender Bedeutung für die sozioökonomische Entwicklung und die Wirksamkeit öffentlicher Investitionen. Die effiziente öffentliche Verwaltung wird im Zeitraum 2014-2020 mit insgesamt 6,5 Mrd. EUR gefördert. Davon wurden bislang 1,8 Mrd. EUR an Finanzmitteln – bzw. 29 % der geplanten Investitionen insgesamt – entsprechenden Projekten zugewiesen. Die Mitgliedstaaten sollten weiter daran arbeiten, alle Engpässe für Investitionen zu beseitigen und ihre administrative Kapazität zur Verwaltung von Projekten – wozu auch eine angemessene Planung zählt – zu steigern.

3. AUSWIRKUNGEN DER WICHTIGSTEN REFORMEN FÜR DEN ZEITRAUM 2014-2020

3.1. Beitrag der ESI-Fonds zum Europäischen Semester

Das Europäische Semester betrifft im Großen und Ganzen die gleichen Politikbereiche wie die ESI-Fonds: 60 % der ESI-Fonds-relevanten Strukturänderungen werden in den Programmen aufgegriffen.

Mehrere Mitgliedstaaten berichten, dass die ESI-Fonds erheblich zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen in den Bereichen Forschung, Entwicklung und Innovation, Arbeitsmarkt, öffentliche Verwaltung, Gesundheitswesen und Energie beitragen. In der Tat sind Fortschritte bei den meisten der Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters zu verzeichnen, doch hängen Tempo und Gründlichkeit der Umsetzung vom jeweiligen Mitgliedstaat ab.

In den letzten Jahren wurden bedeutende Arbeitsmarktreformen beschlossen, vor allem in einigen der Mitgliedstaaten, die die Krise am stärksten getroffen hatte. Dank dieser Reformen konnte die Anpassungsfähigkeit der jeweiligen Volkswirtschaften gesteigert, die Wettbewerbsfähigkeit wieder hergestellt und die Beschäftigung angekurbelt werden.

Mit anderen Reformen sollte das Unternehmensumfeld verbessert werden; allerdings zeigen sich auf diesem Gebiet die wenigsten Fortschritte. Ein gutes Beispiel, wie die ESI-Fonds zum Europäischen Semester beitragen: Spanien wurde empfohlen, die Ausgabenprioritäten zu überarbeiten und Mittel umzuwidmen, u. a. zur Unterstützung des Zugangs von KMU zu Finanzmitteln¹⁷; auf dieser Grundlage richtete Spanien seine Programme auf diese Priorität hin aus.

Einige Mitgliedstaaten mussten in Bereichen wie Verkehr und Energie Investitionshemmnisse – vor allem regulatorischer und administrativer Natur – aus dem Weg räumen. Litauen wurde beispielsweise empfohlen, grenzübergreifende Energienetze zu benachbarten Mitgliedstaaten

¹⁶ <https://eli-laser.eu/>

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52012DC0310>

zu entwickeln, um die Energiequellen zu diversifizieren. Mittel aus dem EFRE fließen in Litauen sowohl in Stromverbindungsleitungen als auch in die Gasinfrastruktur.

In mehreren Mitgliedstaaten betreffen die länderspezifischen Empfehlungen die Bereiche soziale Inklusion und Bildung. Im Fall der Tschechischen Republik konzentriert sich z. B. eine Empfehlung auf die Verfügbarkeit von bezahlbarer und qualitativ hochwertiger Betreuung von Vorschulkindern. Dies knüpft direkt an Maßnahmen aus den tschechischen ESI-Fonds-Programmen an.

3.2. Ex-ante-Konditionalitäten, ein Hebel für qualitätvolle Projekte

Eine größere Reform für den Zeitraum 2014-2020 bestand darin, dass die Mitgliedstaaten und Regionen nun bestimmte Vorbedingungen – die „Ex-ante-Konditionalitäten“ – erfüllen müssen, damit ein wirksamer und effizienter Einsatz der ESI-Fonds gewährleistet wird.

Rund 75 % aller anwendbaren Konditionalitäten waren bei Genehmigung der Programme erfüllt. Für die noch ausstehenden Bedingungen wurden mehr als 800 Aktionspläne erstellt. 97 % diese Aktionspläne sind nun erfolgreich abgeschlossen. Die übrigen betreffen hauptsächlich die Bereiche Wasser, Abfall, Verkehr und Vergabe öffentlicher Aufträge. Um sicherzustellen, dass auch sie erfüllt werden, arbeiten die Mitgliedstaaten mit der Kommission zusammen.

Eine vorläufige Bewertung des Mechanismus der Ex-ante-Konditionalitäten¹⁸ zeigt, dass dieses Instrument sowohl der Union, den Mitgliedstaaten und den Regionen als auch den Menschen und den Unternehmen einen Mehrwert gebracht hat. Die Konditionalitäten wurden zwar für die Zuweisung von ESI-Fonds-Mittel eingerichtet, doch ihre Wirkung reichte weit darüber hinaus. Sie haben dazu beigetragen, dass die entsprechenden Unionsrechtsvorschriften umgesetzt und durchgeführt wurden, dass die Investitionshemmnisse in der Union angegangen wurden und dass die politischen Ziele der Union unterstützt wurden, z. B. im Bereich Klimaschutz. Darüber hinaus haben sie politische Reformen und die Umsetzung der entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen ins Rollen gebracht.

Die Ergebnisse, die durch die Erfüllung dieser Vorbedingungen erzielt wurden, müssen während des gesamten Durchführungszeitraums vorhalten. So sollen Investitionen und die politischen Ziele aus den Ex-ante-Konditionalitäten stabiler miteinander verknüpft werden.

3.3. Bessere Synergieeffekte für eine größere Wirkung

Infolge der Reformen für den Zeitraum 2014-2020 kam es zu einer besseren Koordinierung der fünf ESI-Fonds und größeren Synergieeffekten mit anderen Unionsinstrumenten. Die Mitgliedstaaten führten u. a. die folgenden Maßnahmen durch:

- Angleichung der nationalen Förderfähigkeitsregeln;
- Nutzung bereichsübergreifender Foren;
- Einsatz gemeinsamer Begleitausschüsse oder spezifischer Koordinierungsstellen;
- Einrichtung von Netzen mit den relevanten Verwaltungen;
- Nutzung neuer IT-Lösungen.

¹⁸ SWD(2017) 127 final.

Dennoch wird in den Berichten betont, dass noch Raum für Verbesserungen besteht. Zusätzliche Anstrengungen zur Harmonisierung der Regelungen wären begrüßenswert.

Im Jahr 2015 rief die Kommission die Initiative „Exzellenzsiegel“¹⁹ ins Leben, um die Koordinierung zwischen den ESI-Fonds und Horizont 2020 noch weiter zu stärken. Dabei handelt es sich um ein Qualitätslabel für zu Horizont 2020 vorgelegte Projekte, die als finanzierungswürdig eingestuft wurden, jedoch wegen fehlender Mittel nicht gefördert wurden. So konnten EFRE- oder ESF-Mittel leichter diversen Projekten zugeteilt werden, vor allem in Mitgliedstaaten wie Spanien, Italien, Zypern, der Tschechischen Republik oder Polen.

In mehreren Mitgliedstaaten ergaben sich außerdem konkrete Ergänzungen zwischen den ESI-Fonds und dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen, wobei auch Investitionsplattformen²⁰ und Projekte in Bereichen wie KMU, Verkehr, Verringerung der CO₂-Emissionen in der Wirtschaft oder Breitband kombiniert wurden.

Die Kommission arbeitet ferner enger mit der Europäischen Investitionsbank zusammen, um Mitgliedstaaten beim Einsatz der ESI-Fonds-Mittel zur Seite zu stehen, insbesondere durch die bereichsübergreifenden Fi-Compass²¹-Beratungsdienste zu FI und durch JASPERS; so wird die Vorbereitung von qualitativ hochwertigen Großprojekten erleichtert.

3.4. Unterstützung der integrierten territorialen Entwicklung

Die ESI-Fonds sind das wichtigste Instrument der Union, wenn es um die Förderung der integrierten territorialen Entwicklung in den Mitgliedstaaten und Regionen geht. Die Reformen für den Zeitraum 2014-2020 schufen einen kohärenteren und ehrgeizigeren Rahmen für die Förderung des territorialen Zusammenhalts mithilfe eines integrierten Ansatzes. Dadurch erhalten mehr als 3800 städtische und territoriale Strategien eine spezielle Unterstützung der Union. Darüber hinaus helfen die ESI-Fonds den Mitgliedstaaten auch bei der Durchführung von Maßnahmen zu Bedürfnissen spezifischer Gebiete wie solchen mit geringer Bevölkerungsdichte, Berggebieten, Inseln oder Gebieten in äußerster Randlage²².

3.4.1. Integrierte Investitionen in Städten

Es wird davon ausgegangen, dass im Zeitraum 2014-2020 etwa 115 Mrd. EUR an kohäsionspolitischen Fördermitteln in städtische Gebiete fließen. Erstmals berechtigt eine regulatorische Bestimmung²³ die Städte dazu, selbst Projekte auszuwählen und die Herausforderungen der Städte mit einem integrierten Ansatz anzugehen: dafür wurden ca. 15 Mrd. EUR direkt rund 900 städtischen Strategien zugewiesen. Zwar heben viele Mitgliedstaaten hervor, dass die Ausarbeitung und die Vereinbarung von integrierten städtischen Strategien sehr viel Arbeit mit sich bringen und komplexe Verfahren eingehalten werden müssen, bevor es zu der eigentlichen Projektauswahl kommt, doch gilt der Ansatz

¹⁹ <https://ec.europa.eu/research/soe/index.cfm?pg=what>

²⁰ Dazu gehören beispielsweise in Estland der „EstFund“ mit rund 100 Mio. EUR an Kapitalbeteiligungen für Unternehmen oder in der französischen Region Hauts-de-France ein mit 37,5 Mio. EUR ausgestatteter Fonds zur Unterstützung von Investitionen in die Verringerung der CO₂-Emissionen in der Wirtschaft.

²¹ <https://www.fi-compass.eu/>

²² COM(2017) 623 final.

²³ Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 289).

oftmals als eine Möglichkeit für eine langfristige strategische Vision und einen positiven Wandel in der Stadtentwicklung.

Die Annahme der Städteagenda für die EU²⁴ im Jahr 2016 unterstreicht nochmals, dass der Umgang mit Herausforderungen und Chancen in europäischen Städten für die Kommission eine Priorität darstellt. Im letzten Jahr wurden in diesem Zusammenhang zwölf Partnerschaften eingegangen, die gemeinsam alle relevanten Akteure²⁵ zur Beteiligung an konkreten Maßnahmen mobilisieren werden, u. a. zum besseren Einsatz der ESI-Fonds-Mittel in städtischen Gebieten. Außerdem können mithilfe der innovativen Maßnahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung²⁶ die städtischen Gebiete besser innovative Lösungen für diesen Aspekt testen.

3.4.2. Einsatz territorialer Instrumente

Integrierte territoriale Investitionen (ITI) werden für die Durchführung von etwa 240 städtischen und 150 territorialen Strategien eingesetzt. Das Instrument der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen lokalen Entwicklung wird insgesamt 9,1 Mrd. an ESI-Fördermitteln mobilisieren. Bisher wurden in der gesamten Union über 3000 lokale Aktionsgruppen eingerichtet, die für die Umsetzung der Strategien der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen lokalen Entwicklung zuständig sind und 46 % der Bevölkerung im ländlichen Raum (mehr als 90 % des angestrebten Werts) betreffen; bis Ende 2017 dürften noch Hunderte dazukommen. Oftmals liefen die ITI und die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung nur langsam an, da zunächst die entsprechenden flankierenden Strategien und Governance-Strukturen erarbeitet werden mussten. Allerdings funktionieren beide Instrumente inzwischen relativ gut, und die Projektauswahl schreitet voran. Die Durchführung fällt leichter, wenn der integrierte Ansatz in einen bestehenden Rahmen eingebettet und an die institutionellen Gegebenheiten angepasst ist.

Alles in allem läuteten die nachhaltige Stadtentwicklung, die ITI und die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung einen Wandel in der lokalen und regionalen Planungskultur ein und förderten eine Zusammenarbeit und Koordinierung über die Bereichsgrenzen und die verschiedenen Regierungsebenen hinweg und über die administrativen Grenzen hinaus.

3.4.3. Erleichterung der Zusammenarbeit und Umsetzung der makroregionalen und der Meeresbeckenstrategien

Die gegenwärtige Kommission unternahm große Anstrengungen, um die Union näher an ihre Bürgerinnen und Bürger zu rücken. Die Interreg-Programme²⁷ spielten über Jahrzehnte eine entscheidende Rolle dabei, die Menschen, Unternehmen und Behörden in der gesamten Union einander anzunähern. Dies ist Europa in Bestform und es bringt einen klaren Mehrwert. Die Kommission nahm eine Mitteilung zur Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen²⁸ an, die mehrere konkrete Vorschläge für eine bessere Nutzung des

²⁴ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

²⁵ Einschließlich Synergieeffekten mit anderen Unionsinitiativen für die Städte, wie der Europäischen Innovationspartnerschaft für intelligente Städte und Gemeinschaften.

²⁶ <http://www.uia-initiative.eu/>

²⁷ Auch bekannt als Programme der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (grenzübergreifende, interregionale und transnationale Zusammenarbeit).

²⁸ COM(2017) 534 final.

wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Potenzials dieser Gebiete enthält. Die Durchführung der Interreg-Programme vor Ort macht weiter Fortschritte: die Projektauswahlquote liegt bis Ende 2016 bei einem zufriedenstellenden Durchschnittswert von 35 % und von knapp 53 % bis Oktober 2017. Dies bedeutet beispielsweise, dass zusätzlich 2800 Unternehmen im Bereich FuEuI grenzübergreifend zusammenarbeiten.

Alle makroregionalen Strategien der EU²⁹ wie auch die Meeresstrategie für den Atlantik gehören zu den ESI-Fonds-Programmen des Zeitraums 2014-2020. Der erste Bericht der Kommission³⁰ zu den makroregionalen Strategien der Union zeigt, dass infolge der Umsetzung in diversen Bereichen und zwischen den betroffenen Ländern mehr koordiniert und zusammengearbeitet wurde. Die Mitgliedstaaten gehen auf die weiteren Fortschritte und bewährten Verfahren ein, z. B. gezielte Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, Boni für Projekte von makroregionaler Relevanz oder die direkte Unterstützung von makroregionalen Projekten. Dennoch gibt es weiterhin bestimmte Herausforderungen: insbesondere sollten die Verwaltungsbehörden bei der Durchführung der makroregionalen Strategien über ihre Programme proaktiver vorgehen.

Die transnationale Zusammenarbeit im Rahmen des ESF nimmt ebenfalls an Fahrt auf. Anfänglich bestand nur geringes Interesse, doch nach den Seminaren der Kommission zum Aufbau von Kapazitäten, einschließlich Peer-Learning und neuer Handbücher, planen 17 Mitgliedstaaten, im Jahr 2018 Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen transnational auszuschreiben.

4. BESSERE PROGRAMMVERWALTUNG

4.1. Kapazität der Behörden und Begünstigten

Um den wirksamen Einsatz der ESI-Fonds zu erleichtern, müssen die Mitgliedstaaten größere Verwaltungskapazitäten bei den Programmbehörden und den Begünstigten gewährleisten. Aus den Berichten der Mitgliedstaaten geht hervor, dass hierzu konkrete Maßnahmen ergriffen wurden. Die meisten Mitgliedstaaten setzen gemeinhin auf systematische, oftmals verpflichtende Schulungen, e-Learning, Beratung, Wissensnetze und den Austausch bewährter Verfahren, um die Kapazität der Behörden zu steigern. Auch mit der Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter und einer strafferen Verwaltung der verschiedenen ESI-Fonds wurden die Kapazitäten an die Bedürfnisse angepasst. Die Begünstigten profitieren ebenfalls von Schulungen und Beratungsdiensten, eigenen Kontaktstellen oder Informationsveranstaltungen.

Zusätzlich zu den Aktivitäten der Mitgliedstaaten bietet die Kommission umfassende Unterstützung in wichtigen Bereichen wie der Vergabe öffentlicher Aufträge, staatlicher Beihilfen, Bekämpfung von Betrug bzw. Korruption oder Peer-Learning und Austausch über TAEIX-REGIO PEER2PEER³¹. Ferner baut die Kommission auch die Hilfestellung durch die Plattform für intelligente Spezialisierung deutlich aus, um den Wissenstransfer und den Ausbau der Kapazitäten im Bereich FuEuI in der gesamten Union noch mehr anzukurbeln.

²⁹ Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum (EUSBSR), EU-Strategie für den Donauraum (EUSDR), Strategie der Europäischen Union für die Region Adria-Ionisches Meer (EUSAIR), EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP).

³⁰ COM(2016) 805 final.

³¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/taix-regio-peer-2-peer/

Einigen Regionen mit geringen Einnahmen und wenig Wachstum³² werden neue, zielgerichtete Unterstützungsleistungen angeboten, und für einen leichteren Breitbandausbau wurde ein Netz an Breitband-Kompetenzbüros eingerichtet.

4.2. Vereinfachungen für Begünstigte

Die Mitgliedstaaten berichten über gute Fortschritte bei der Durchführung von Vereinfachungsmaßnahmen, wenn es auch anfänglich zu Verzögerungen kam. Es gibt nun deutlich mehr E-Kohäsionsmaßnahmen. So haben zahlreiche Mitgliedstaaten z. B. zentrale Anlaufstellen für Begünstigte eingerichtet, die Anzahl der zwischengeschalteten Stellen reduziert, Verwaltungsverfahren vereinheitlicht, das Beantragungsverfahren gestrafft und vermehrt Einzelprüfungen eingeführt. Vereinfachte Kostenoptionen werden gemäß den Berichten nun auch immer öfter bei den Programmen eingesetzt. Die Mitgliedstaaten werden ermuntert, die Vereinfachungen beizubehalten und gegebenenfalls noch häufiger einzusetzen. Eine aktuelle Studie zeigt, dass sich Bemühungen beim Bürokratieabbau auszahlen.³³

Die Kommission steht den Mitgliedstaaten proaktiv zur Seite, nicht zuletzt durch die Arbeit der hochrangigen Gruppe unabhängiger Sachverständiger zur Überwachung der Vereinfachung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten der europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Die Arbeit dieser Gruppe führte zu konkreten Vorschlägen³⁴ für neue Vereinfachungsmaßnahmen, die bereits im Zeitraum 2014-2020 eingeführt werden sollen.

4.3. Schlüsselrolle der Partner bei der Programmdurchführung

Im Verhaltenskodex³⁵ legt die Kommission diverse Mindeststandards für eine gut funktionierende Partnerschaft fest. Die meisten Mitgliedstaaten vermelden Fortschritte bei der Einbindung von Partnern, auch in die Begleitausschüsse der Programme. Dazu wurden u. a. Unterausschüsse oder informelle Arbeitsgruppen mit Vertretern von Gemeinden, nichtstaatlichen Organisationen oder Sozialpartnern eingerichtet. Allerdings können zeitliche Begrenzungen oder die geringe administrative Kapazität bei Partnern wie auch Verwaltungsbehörden die Chancen auf einen konstruktiven Dialog schmälern. Die meisten Mitgliedstaaten geben an, bei der Vorbereitung ihrer Fortschrittsberichte entweder sozioökonomische Partner konsultiert oder sie eng in die Arbeit eingebunden zu haben.

4.4. Durchführung bereichsübergreifender Grundsätze und politischer Ziele

Gleichstellung der Geschlechter, Nichtdiskriminierung, Zugänglichkeit und nachhaltige Entwicklung wurden über die Partnerschaftsvereinbarungen und die Programme etabliert. Mehrere Mitgliedstaaten betonen, dass anhand von spezifischen Kriterien bei der Projektauswahl sichergestellt wird, dass diese bereichsübergreifenden Grundsätze beim Einsatz der Fördermittel entsprechend berücksichtigt werden. Es bleibt noch Spielraum, auch in anderen Programmen nach diesem bewährten Verfahren vorzugehen.

Bei manchen Programmen wurden auch die Schulungen und der Kapazitätsaufbau intensiviert, um unzureichenden Kenntnissen und fehlendem Knowhow bei der Durchführung

³² SWD(2017) 132 final.

³³ <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/1f94b1ab-9830-11e7-b92d-01aa75ed71a1>

³⁴ COM(2016) 605 final.

³⁵ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 240/2014 der Kommission (ABl. L 74 vom 14.3.2014, S. 1).

bereichsübergreifender Grundsätze gegenzusteuern. Folgende Maßnahmen wurden beispielsweise ergriffen:

- aktive Beteiligung von Behörden und sozioökonomischen Partnern aus den Bereichen Gleichstellung der Geschlechter, Nichtdiskriminierung oder nachhaltige Entwicklung in Begleitausschüssen und Ad-hoc-Konsultationen,
- Schulung der für den Einsatz der ESI-Fonds-Mittel zuständigen Personen,
- Sensibilisierungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Sichtbarkeit dieser Grundsätze.

4.5. Zusammenfassung der ESI-Fonds-Bewertung

Für diesen Programmplanungszeitraum wurden an alle Programme höhere Anforderungen zur Verbesserung der Bewertung ihrer Ergebnisse gestellt. Nur so lässt sich besser nachvollziehen, wie die ESI-Fonds mit den Einzelzielen der verschiedenen Programme zu Wachstum, nachhaltiger Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen.

Seit dem letzten jährlichen zusammenfassenden Bericht vom Dezember 2016 gingen bei der Kommission die noch fehlenden Bewertungspläne der relevanten kohäsionspolitischen Programme ein. Es ist zwar noch zu früh für nationale Folgenbewertungen, doch wurden auf nationaler und regionaler Ebene bereits mehrere Studien vorgelegt. Die diesem Bericht beiliegende Arbeitsunterlage der Kommissiondienststellen enthält einen Überblick über umfangreiche geplante Bewertungen und die durchgeführten Bewertungen. Die Bewertung der allgemeinen Wirksamkeit, der Effizienz und des Unionsmehrwerts der ESI-Fonds-Investitionen auf Unionsebene wird hauptsächlich gegen Ende des Programmplanungszeitraums sowie ex post vorgenommen werden.

4.6. Informationen zu den ESI-Fonds

Die ESI-Fonds-Projekte gehören unionsweit zu den greif- und sichtbarsten Maßnahmen der Union. Genau damit verbinden die Menschen in Europa die Union am häufigsten.³⁶ Im Zeitraum 2014-2016 intensivierten sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission ihre Bemühungen, noch mehr dafür zu sensibilisieren, wie sich die ESI-Fonds auf das Leben der Menschen auswirken. Die Kommunikationsstrategien der Mitgliedstaaten richteten sich speziell an lokale Gemeinschaften, die Medien und Interessenvertreter, und zwar insbesondere über bessere nationale und Programmsites und eine aktivere Nutzung der sozialen Medien. Die Mitgliedstaaten nannten mehrere Beispiele für kreative Kommunikation über ESI-Fonds, die in die sieben gemeinsamen Kommunikationsmaßnahmen eingeflossen sind, die die Kommissarin für Regionalpolitik und die Kommissarin für Beschäftigung und Soziales allen Mitgliedstaaten im Mai 2017 vorgeschlagen haben.

Ein gutes Beispiel für diese verbesserten Bestrebungen ist die jährliche Kampagne „Europa in meiner Region“ im Mai, wenn mehrere tausend Projektträger ihre Türen öffnen. Die ESI-Fonds boten auch zahlreiche Projektbeispiele für die Kommissionenkampagne „#InvestEU“ und zeigten auf, wie sich Investitionen in Wachstum und Beschäftigung direkt auf den Alltag der Menschen auswirken.

³⁶ Gemäß Eurobarometerergebnissen (Flash Eurobarometer 423) kennen 34 % der Bürgerinnen und Bürger Investitionen der Union in ihrer Region und 75 % davon sind der Meinung, diese Investitionen wirken sich positiv aus.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die ESI-Fonds sind für den Zeitraum 2014-2020 mit 454 Mrd. EUR ausgestattet und damit das wichtigste Investitionsinstrument der Union, mit dem all ihren Mitgliedstaaten und Regionen Unterstützung angeboten wird.

Der Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 beinhaltet erhebliche politische Innovationen, die zur Initiative *Ergebnisorientierter EU-Haushalt* beitragen. Infolge der Reform wurden diverse moderne Elemente für eine wirksame Umsetzung eingeführt. Zusätzlich zur Unterstützung der Ziele für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum und der Förderung des Zusammenhalts bieten die ESI-Fonds bessere Rahmenbedingungen für Investitionen – aufgrund der Ex-ante-Konditionalitäten, der Ausrichtung an den länderspezifischen Empfehlungen, des verstärkten Leistungsrahmens und der besseren Synergieeffekte mit anderen Instrumenten. So ergibt sich eine beträchtliche politische Hebelwirkung, die weit über die ESI-Fonds hinausgeht.

Diesen ambitionierten neuen Ansatz in den Mitgliedstaaten und Regionen in die Praxis umzusetzen, war in der Anfangsphase zeit- und ressourcenintensiv. Hilfe kam dabei von der Kommission, und sie wird die Mitgliedstaaten auch weiter auf vielfache Weise dabei unterstützen, die neuen regulatorischen Anforderungen einzuhalten und sich auf die neuen Herausforderungen einzustellen, z. B. durch Beratungsdienste, Kapazitätsaufbau, Schulungen, den Austausch bewährter Verfahren und andere Maßnahmen.

Die ersten nationalen Fortschrittsberichte für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wie auch die jährlichen Durchführungsberichte der Programme geben einen Überblick darüber, wie die Mitgliedstaaten die politischen Ziele umsetzen und welche Fortschritte sie zu deren Erreichen machen. Die Ergebnisse für die Begleitung 2016 und neueste Daten von Ende Oktober 2017 zeigen, dass nun, da insgesamt Projekte im Wert von 278 Mrd. EUR – also 44 % der für den Zeitraum insgesamt bereitgestellten Finanzierung – ausgewählt worden waren, der Einsatz der ESI-Fonds-Mittel gut angelaufen ist und beinahe volle Fahrt aufgenommen hat. Die Investitionen führen zu konkreten Verbesserungen im Leben der Menschen überall in der Union in wichtigen Bereichen wie wirtschaftlicher Entwicklung, Beschäftigung, Gesundheitswesen, Zugänglichkeit oder Umweltschutz, und konnten auch auf neu auftretenden Bedarf, z. B. im Zusammenhang mit der Migrationskrise, reagieren. Der Mehrwert einer tatkräftigen Union wird so greifbar.

In den meisten Mitgliedstaaten und Politikbereichen wurden zwar deutliche Fortschritte erzielt, doch bleiben noch einige Herausforderungen bestehen, wie Investitionen in die IKT, die Verringerung der CO₂-Emissionen in der Wirtschaft und die Unterstützung des Aufbaus von administrativen Kapazitäten für Behörden und Begünstigte. Stärkere Bemühungen sind erforderlich, um zu gewährleisten, dass qualitativ hochwertige Projekte ausgewählt und wirksam umgesetzt werden.

Nun ist es von entscheidender Bedeutung, diesem höheren Tempo bei der Durchführung auch einen starken und schnellen Anstieg der tatsächlichen Ausgaben folgen zu lassen. Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass die gebundenen Fondsmittel ausbezahlt und dabei die positiven Fortschritte bei der Projektauswahl erhalten werden. So werden sie den wertvollen Beitrag dieser Fondsmittel zu wichtigen Unionsprioritäten maximieren.