

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES
„LEISTUNGSBASIERTE FINANZIERUNG IN DER KOHÄSIONSPOLITIK:
LOBENSWERTE AMBITIONEN, DOCH BLIEBEN IM ZEITRAUM 2014-2020
HINDERNISSE BESTEHEN“**

ZUSAMMENFASSUNG

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern I bis V:

Die Leistungsorientierung hat im Laufe der verschiedenen Zeiträume als eines der charakteristischen Merkmale der Kohäsionspolitik zunehmend an Bedeutung gewonnen. Auch im Programmplanungszeitraum 2021-2027 wird der Aspekt der Leistungsorientierung durch verschiedene Elemente der Politik vollständig beibehalten. Die grundlegenden Voraussetzungen, der neue Leistungsrahmen mit der Halbzeitüberprüfung und die leistungsorientierten Fördermodelle werden auch weiterhin dazu beitragen, dass die Kohäsionspolitik einer der fortschrittlichsten Politikbereiche der EU im Hinblick auf die Leistungsorientierung bleibt. In ihrem Vorschlag für die neue Dachverordnung 2021-2027 hat die Kommission an die positiven Erfahrungen mit den bisherigen leistungsbasierten Instrumenten angeknüpft und gleichzeitig die notwendigen Anpassungen vorgenommen.

VI. Was insbesondere die Ex-ante-Konditionalitäten anbelangt, so betont die Kommission, dass ihr vorrangiges Ziel darin bestand, dafür zu sorgen, dass für die geplanten EU-finanzierten Investitionen günstige strategische, rechtliche und administrative Rahmenbedingungen herrschen, die die Effizienz und Wirksamkeit fördern.

VII. Leistung im Zeitraum 2014-2020 hängt nicht nur von der tatsächlichen Durchführung von Projekten ab, sondern auch von den Outputs, mit denen konkrete Erfolge erzielt werden können. Ergebnisse, die durch Ergebnisindikatoren im Sinne der Dachverordnung erfasst werden, zeigen sich erst nach längerer Zeit und wurden daher weder in den Leistungsrahmen aufgenommen noch hätten sie Teil der Leistungsüberprüfung sein können. Darüber hinaus liefern Outputs, die durch Outputindikatoren und wichtige Durchführungsschritte erfasst werden, einen guten Anhaltspunkt dafür, ob mit einer Investition die angestrebten Ziele und die erwarteten Ergebnisse erreicht werden können.

Erfahrungsgemäß wird sich die Halbzeitüberprüfung der Programme des Zeitraums 2021-2027 grundlegend von der Leistungsüberprüfung des vorangegangenen Zeitraums unterscheiden und eine qualitative, mehrdimensionale Bewertung auf der Grundlage zahlreicher verschiedener Faktoren umfassen, mit denen anhand von Ergebnissen die Programmleistung zum Ende des Jahres 2024 bestimmt wird. Die Bestimmungen der Dachverordnung 2021-2027 enthalten detaillierte Angaben zu allen Elementen, die die Mitgliedstaaten bei der Halbzeitüberprüfung berücksichtigen müssen (Artikel 18 der Dachverordnung).

VIII. Das Modell der „nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen“ wurde zu einem späten Zeitpunkt im Programmplanungszeitraum 2014-2020 eingeführt, weshalb es von den Mitgliedstaaten in diesem Zeitraum nur in begrenztem Umfang genutzt wurde. Die Kommission ist der Ansicht, dass sich die Instrumente der Kohäsionspolitik und die Aufbau- und Resilienzfähigkeit, die Teil der zur Erholung von den Auswirkungen der Pandemie und zur Wiederankurbelung der EU-Wirtschaft eingerichteten EU-Finanzhilfe im Rahmen des Instruments „NextGenerationEU“ ist, in hohem Maße ergänzen.

IX. Nach Auffassung der Kommission hat der Leistungsrahmen für die Kohäsionspolitik 2014-2020, eines der fortschrittlichsten leistungsorientierten Ausgabensysteme des EU-Haushalts, einen echten

Wandel hin zu einer Leistungskultur bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik bewirkt. Ferner ist die Kommission der Ansicht, dass die Einbeziehung der Leistungsüberprüfung in Verbindung mit Ex-ante-Konditionalitäten und neuen, nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungsmodellen, einschließlich vereinfachter Kostenoptionen (VKO), zu einem neuen Ansatz bei der Umsetzung beigetragen hat, wenngleich für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 weitere Verbesserungen erforderlich sind und auch umgesetzt werden.

Die Verknüpfung der Ressourcenzuweisung mit Leistung ist keine leichte Aufgabe. Aus diesem Grund hat die Kommission auf der Grundlage der Erfahrungen des vorangegangenen Zeitraums beschlossen, für den Zeitraum 2021-2027 vorzuschlagen, vom automatischen, mechanischen System des Programmplanungszeitraums 2014-2020, das sich als unzureichend erwiesen hat, Abstand zu nehmen und stattdessen ein umfassenderes System einzuführen, das eine Reihe von qualitativen und quantitativen Elementen vereint. Anhand dieser Elemente wird dann die Leistung der Fonds vor Ort bestimmt: Im Rahmen der Halbzeitüberprüfung wird die Ressourcenzuweisung mit der Art und Weise, wie die Mittel im Einklang zur Erreichung der Ziele der EU eingesetzt werden, verknüpft, wie in der Dachverordnung vorgesehen.

X. Die Kommission nimmt die Empfehlungen des EuRH an und wird sie umsetzen, wie nachstehend in den Antworten auf die entsprechenden Bemerkungen und Empfehlungen erläutert.

XI. Mit Blick auf die Ausarbeitung und Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne durch die Mitgliedstaaten wird die Kommission die aus der Umsetzung der Kohäsionsfonds gewonnenen Erkenntnisse in besonderem Maße berücksichtigen. Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität müssen die Mitgliedstaaten Etappenziele und Vorgaben erreichen, um Zahlungen zu erhalten; dies wird in den kommenden Jahren das Kernelement der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität bilden.

BEMERKUNGEN

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 21 und 22:

Die Kommission betont, dass die Ex-ante-Konditionalitäten (EaK) und deren Kriterien infolge der interinstitutionellen Verhandlungen mit dem Rat und dem Europäischen Parlament von diesen beiden Organen festgelegt wurden.

Die Kommission hat im Zeitraum 2014-2020 einen umfassenden Leitfaden erstellt, der ausführlichere Informationen zu den Kriterien enthält.

Die Kommission weist darauf hin, dass sie gemäß Artikel 19 der Dachverordnung gesetzlich verpflichtet war, jeden Fall einzeln zu bearbeiten und gleichzeitig sicherzustellen, dass ähnliche Fälle in ähnlicher Weise behandelt werden.

Die Kommission hat bewertet und begründet, weshalb diese Situationen unterschiedlich waren und ein unterschiedliches Vorgehen erforderten. Eine Gleichbehandlung dieser Fälle wäre mit dem EU-Recht, insbesondere dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, nicht vereinbar gewesen.

27. Die Quantifizierung der Auswirkungen von strategischen Politikrahmen auf die Wirksamkeit von Ausgaben ist ein schwieriges Unterfangen. Die Einführung von Ex-ante-Konditionalitäten führte jedoch dazu, dass zahlreiche strategische Politikrahmen erarbeitet wurden, die andernfalls nicht entwickelt worden wären; die Ausgaben wurden somit in eine klare Richtung gelenkt, wodurch sich ihre Relevanz und Wirksamkeit verbessert hat. Diese Entwicklung des politischen Rahmens wurde beispielsweise durch die thematische Bewertung des ESF für den Zeitraum 2014-2018 bestätigt.

Kasten 4. Die Kommission betont, dass die EaK zu staatlicher Beihilfe auf den Kontext der ESI-Fonds beschränkt war.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 29 und 30:

Die Kommission bestätigt, dass die alleinige Tatsache der Nichterfüllung von EaK kein ausreichender Grund für die Aussetzung von Zahlungen war. Gemäß Artikel 19 Absatz 5 der Grundverordnung hätte die Kommission die Zahlung nur dann aussetzen können, wenn dies erforderlich gewesen wäre, um eine erhebliche Beeinträchtigung der wirksamen und effizienten Verwirklichung der spezifischen Ziele der betreffenden Priorität zu verhindern. Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten dem zugestimmt haben, auf verschiedene Weise selbst eine Aussetzung zu erwirken; z. B. haben sie in einigen Fällen zugestimmt, keine Vorhaben in den betroffenen Gebieten auszuwählen.

32. Gemäß den EU-Bestimmungen mussten die Mitgliedstaaten erst im jährlichen Durchführungsbericht oder im Strategiebericht im Jahr 2017 über die EaK Bericht erstatten; die Kommission hat jedoch 2017 nicht auf die Vorlage der jährlichen Durchführungsberichte gewartet, sondern seit der Genehmigung der Programme regelmäßig die Umsetzung der Aktionspläne überwacht. In der Praxis informierten die meisten Mitgliedstaaten und Regionen die Kommission regelmäßig im Rahmen eines elektronischen Austauschs, der Begleitausschüsse und der jährlichen Sitzungen über die Fortschritte bei der Umsetzung der Aktionspläne.

Darüber hinaus forderte die Kommission die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, früher als 2017 Bericht zu erstatten, um Engpässe bei der Bewertung der Erfüllung der EaK im Jahr 2017 zu vermeiden. Aus diesem Grund hat die Kommission ein spezielles Modul für erste Fehler (SFC-Modul) eingerichtet, über das die Mitgliedstaaten und Regionen die offiziellen Informationen über die Umsetzung der Aktionspläne übermittelten. Im Rahmen dieses Moduls wurden 1485 förmliche Mitteilungen zwischen der Kommission und den Behörden der Mitgliedstaaten über die Umsetzung der Aktionspläne zwischen 2014 und 2019 ausgetauscht.

37. Die Kommission weist darauf hin, dass vonseiten des Europäischen Parlaments und des Rates keine allgemeine Verpflichtung bestand, sie über die Einhaltung der grundlegenden Voraussetzungen durch die Mitgliedstaaten in Kenntnis zu setzen, weder für den Zeitraum 2014-2020 noch für den Zeitraum 2021-2027.

38. Bei der allgemeinen Konditionalitätsregelung und den grundlegenden Voraussetzungen handelt es sich um zwei verschiedene Mechanismen, mit denen mittels unterschiedlicher Instrumente unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Mit der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 wurden gemäß Artikel 1 „die Regeln festgelegt, die zum Schutz des Haushalts der Union im Falle von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten erforderlich sind“. Bei den in der Dachverordnung 2021-2027 festgelegten grundlegenden Voraussetzungen handelt es sich laut Definition um Bedingungen „für die wirksame und effiziente Umsetzung der spezifischen Ziele“. Im Wortlaut der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 wird klargestellt, dass die „Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung ... insbesondere dann erforderlich [sind], wenn andere in der Unionsgesetzgebung festgelegte Verfahren keinen wirksameren Schutz des Haushalts der Union ermöglichen würden“.

Die Kommission kann Maßnahmen im Rahmen der Rechtsstaatlichkeitsverordnung vorschlagen, sofern keine anderen in der Unionsgesetzgebung festgelegten Verfahren einen wirksameren Schutz des Haushalts der Union ermöglichen würden. Diese neue allgemeine Konditionalitätsregelung ergänzt die sektorbezogenen Instrumente wie die in der Dachverordnung 2021-2027 festgelegten grundlegenden Voraussetzungen, mit denen zielübergreifend für alle Programme und thematisch in Abhängigkeit von den ausgewählten spezifischen Zielen die notwendigen Vorbedingungen für einen wirksamen und effizienten Einsatz der Fonds der Dachverordnung festgelegt werden. Die Bedingungen, nach denen die Kommission Maßnahmen im Rahmen der allgemeinen Konditionalitätsregelung vorschlägt und der Rat diese Maßnahmen annimmt, sind in der

entsprechenden Rechtsgrundlage festgelegt. Darüber hinaus hat die Kommission einen Entwurf von Leitlinien für die Anwendung der Verordnung ausgearbeitet.

41. Gemäß der Dachverordnung sind Programmänderungen, einschließlich Änderungen von Etappenzielen, zulässig, und in der Praxis werden die meisten Programme während des Programmzeitraums mehrmals geändert. Hierdurch haben die beiden gesetzgebenden Organe der Komplexität des siebenjährigen Programmplanungszyklus der Kohäsionspolitik sowie der Tatsache Rechnung getragen, dass die Festlegung von Etappenzielen und Vorgaben zu Beginn des Zyklus schwierig ist und sich diese Etappenziele und Vorgaben unter bestimmten Bedingungen ändern können.

50. Durch die Änderungen der Vorschriften erhielten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Indikatoren anzupassen und zu präzisieren, um genauere Angaben zu den erreichten Werten zu machen.

Im Falle der Outputindikatoren bot die ursprüngliche Rechtsvorschrift keine Möglichkeit der Meldung von tatsächlich erzielten Outputs, wenn diese Teil eines größeren Vorhabens waren.

Was den Finanzindikator betrifft, so sahen die ursprünglichen Vorschriften vor, dass die Beträge der Kommission bescheinigt werden müssen, damit sie bei der Leistungsüberprüfung berücksichtigt werden können. Da das Bescheinigungsverfahren mehrere Monate in Anspruch nehmen kann, hätte sich der tatsächliche Stichtag für die Meldung dadurch um einige Monate innerhalb des Jahres 2018 verschoben.

Erster Gedankenstrich: Die Kommission weist darauf hin, dass die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 geändert wurde, um eine Unstimmigkeit im ursprünglichen Aufbau des Leistungsrahmens zu beheben; so war es nämlich in einigen Fällen nicht möglich, die tatsächlich erbrachten und vollständig erreichten Outputs im Sinne des Leistungsrahmens vor dem Abschluss des gesamten Vorhabens zu melden.

Die ursprüngliche Bestimmung war insofern nicht stimmig, als nicht berücksichtigt wurde, dass bestimmte Arten von Vorhaben aus mehreren Projekten bestehen können, bei denen Outputs schrittweise und noch vor Abschluss des gesamten Vorhabens erbracht werden können. Beispielsweise können im Falle einer Beihilferegulung zur Unternehmensförderung mehrere Unternehmen im Rahmen eines einzigen Vorhabens für eine Förderung ausgewählt werden. In der Praxis kann es jedoch vorkommen, dass die Beihilfe nicht zur gleichen Zeit für alle Unternehmen im Rahmen desselben Vorhabens gewährt wird. Nach dem ursprünglichen Wortlaut des Artikels 5 Absatz 3 hätten die im Rahmen der abgeschlossenen Einzelprojekte bereits erreichten Outputs erst dann gemeldet werden können, wenn das gesamte Vorhaben tatsächlich abgeschlossen gewesen wäre.

Während eine Meldung bei nicht abgeschlossenen Vorhaben möglich war, erlaubte die Änderung den Mitgliedstaaten nicht, bei nicht abgeschlossenen Projekten Outputs zu melden.

Zweiter Gedankenstrich: Wie im Falle der Meldung bei nicht abgeschlossenen Vorhaben wurde mit der Änderung, nach der Ausgaben einbezogen wurden, die 2018 angefallen sind, der Kommission aber erst bis zum 30. Juni 2019 zum Zweck der Leistungsüberprüfung bescheinigt wurden, eine Unzulänglichkeit im ursprünglichen Wortlaut der Durchführungsverordnung behoben.

51. Der Finanzindikator für die Leistungsüberprüfung erstreckt sich auf diejenigen Ausgaben, die den Begünstigten bis zum 31.12.2018 entstanden sind und von ihnen bis dahin gezahlt wurden und die der Kommission bescheinigt wurden.

Die Kommission vertrat die Ansicht, dass die fälschlicherweise auf der Grundlage der N+3-Regel festgelegten Etappenziele für Finanzindikatoren vor der Leistungsüberprüfung korrigiert werden sollten.

Die Mitgliedstaaten, die ihre finanziellen Etappenziele auf der Grundlage der N+3-Regel festgelegt hatten, durften diese gemäß den Vorschriften anteilig zum ursprünglichen Fehler anpassen; dadurch sollte ein faires Verfahren sowie die Gleichbehandlung aller Prioritätsachsen und Mitgliedstaaten gewährleistet werden.

52. Die Kommission weist erneut darauf hin, dass mit den Änderungen der Vorschriften Unstimmigkeiten in den bestehenden Rechtsvorschriften korrigiert wurden, durch die bestimmte Prioritätsachsen in ungerechtfertigter Weise benachteiligt worden wären. Diese Änderungen der Vorschriften ermöglichten den Mitgliedstaaten eine präzisere Meldung des Leistungsniveaus, da bestehende Unstimmigkeiten behoben und starre Regelungen flexibler gestaltet wurden. Die Kommission weist zudem darauf hin, dass die Leistungsüberprüfung in voller Übereinstimmung mit allen geltenden Bestimmungen durchgeführt wurde.

Bereits vor der Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 war es möglich, Werte zu melden, die im Rahmen von Vorhaben erreicht wurden, für die nicht notwendigerweise alle entsprechenden Zahlungen geleistet worden waren.

53. In der Dachverordnung sind die Fälle, in denen eine Überarbeitung gebührend gerechtfertigt ist, nicht erschöpfend aufgeführt (Anhang II Nummer 5 der Dachverordnung). Ohne die mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 eingeführte Klarstellung wäre die Kommission Gefahr gelaufen, falsch berechnete Etappenziele und Vorgaben als Grundlage für die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve zu akzeptieren. Dadurch wäre das Verfahren verfälscht worden und nicht mehr glaubwürdig gewesen.

Im Einklang mit der Dachverordnung musste die leistungsgebundene Reserve auf der Grundlage der Indikatoren berechnet werden, die in der zum Zeitpunkt der Leistungsüberprüfung geltenden Fassung des Programms festgelegt waren.

62. Die Funktionsweise des Begleitsystems für Leistungsdaten und ihre Bewertung durch Systemprüfungen sind nicht an einen bestimmten Stichtag gebunden, sondern beruhen auf einer kumulativen Bewertung der Systeme über Jahre hinweg, wobei Kontrollen und vertiefte Prüfungen auf der Grundlage von Stichproben von Vorhaben durchgeführt werden. Darüber hinaus enthalten die jährlichen Kontrollberichte alle Systemprüfungen, die bis zur Vorlage des Gewährpakets, auch nach Ende des Geschäftsjahres, durchgeführt wurden.

Somit boten die jährlichen Kontrollberichte und Bestätigungsvermerke für den Zeitraum 2017-2018, die im Februar/März 2019 vorgelegt wurden, eine Gewähr für die Zuverlässigkeit der Leistungsdaten für die Leistungsüberprüfung.

65. Die große Mehrheit der Prüfbehörden hatte bereits Aspekte bezüglich der Zuverlässigkeit von Leistungsdaten in ihre Vorhabenprüfungen einbezogen, noch bevor sie mit der Delegierten Verordnung (EU) 2019/886 der Kommission vom 12. Februar 2019 formell dazu verpflichtet wurden, und zwar auf der Grundlage der Leitlinien der Kommission. Da jedoch die Stichprobe für Vorhabenprüfungen nach dem Zufallsprinzip aus den bescheinigten Ausgaben ausgewählt wird, ist es nicht immer möglich, alle Aspekte der Datenzuverlässigkeit zu überprüfen (so kann es beispielsweise vorkommen, dass die Stichprobe keine Vorhaben umfasst, die zu Indikatoren des Leistungsrahmens beitragen, oder dass sie keine Vorhaben umfasst, für die die erreichten Werte bereits der Kommission gemeldet wurden). Daher bilden in der Praxis die Systemprüfungen des Begleitsystems (thematische Prüfungen) und nicht die Vorhabenprüfungen die wichtigste Grundlage für die Zuverlässigkeitsgewähr der Leistungsdaten. Die Änderung der Rechtsvorschriften zielte somit darauf ab, eine breitere Grundlage für die Zuverlässigkeitsgewähr zu schaffen; sie war jedoch nur ein Teil des Verfahrens zur Erlangung der Zuverlässigkeitsgewähr.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 68 bis 70:

Die Kommission hat alle von den Prüfbehörden oder durch ihre eigene Prüfungstätigkeit ermittelten Fälle, in denen schwerwiegende Schwachstellen in der Zuverlässigkeit der Leistungsdaten auftraten, genau verfolgt. Die Programmbehörden wurden in allen Fällen aufgefordert, geeignete Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. So konnte beispielsweise die Leistungsüberprüfung für vier Programme (jeweils ein Programm in Belgien, Litauen, Rumänien und Slowenien) nicht durchgeführt werden, weil die Kommission wegen im Rahmen der Kernanforderung 6 (Zuverlässigkeit des Begleitsystems und der Daten) festgestellter Mängel bereits Ankündigungsschreiben zur Aussetzung verfasst hatte.

Die Leistungsüberprüfung wurde erst durchgeführt, als das Aussetzungsverfahren eingestellt wurde. Dies zeigt, wie entschlossen die Kommission festgestellten Mängeln nachgegangen ist.

74. Die Leistungsüberprüfung erfolgte gemäß den Anforderungen der Rechtsgrundlage durch Bewertung der im Leistungsrahmen enthaltenen Indikatoren. Entsprechend der Dachverordnung musste jede Priorität einen Finanzindikator umfassen (siehe Ziffer 42 erster Gedankenstrich des Berichts).

76. Im Rechtsrahmen sind ausdrücklich zwei Bedingungen vorgesehen, unter denen eine Aussetzung der Zwischenzahlungen möglich ist, wenn ein Etappenziel deutlich verfehlt wird.

Beide Bedingungen müssten erfüllt sein, damit die Kommission von ihrem Vorrecht Gebrauch machen kann, Zahlungen auszusetzen. Darüber hinaus bietet Artikel 22 Absatz 6 an sich den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, als mögliche Korrekturmaßnahme Mittelzuweisungen auf andere Programme oder Prioritäten zu übertragen.

In Anbetracht des geltenden Rechtsrahmens bestand keine rechtliche Grundlage für eine Aussetzung von Zahlungen.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 79 und 80:

Die Kommission weist darauf hin, dass es bei einer normalen Entwicklung von Programmen aus Gründen, die auch der EuRH anführt, häufig zu einer Erhöhung und Verringerung der Mittel kommt.

Vergleicht man die Beträge der Prioritäten unmittelbar vor und nach der Leistungsüberprüfung, so zeigt sich, dass alle im Rahmen dieser Prüfung untersuchten Prioritäten mit unzureichender Leistung ihre leistungsgebundene Reserve verloren haben und ihre Beträge bei der im Rahmen der Leistungsüberprüfung vorgenommenen Programmänderung verringert wurden.

81. Für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 wurde die Leistungsüberprüfung durch die Halbzeitüberprüfung und die leistungsgebundene Reserve durch die Flexibilitätsbeträge ersetzt (Artikel 18 der Dachverordnung 2021-2027).

Die Flexibilitätsbeträge werden verbindlich vorgeschrieben sein und erst nach Annahme des Kommissionsbeschlusses im Anschluss an die Halbzeitüberprüfung endgültig zugewiesen. Darüber hinaus wird der Flexibilitätsbetrag im Durchschnitt einen deutlich größeren Anteil der Programmmittel abdecken als die leistungsgebundene Reserve.

In den Bestimmungen der Dachverordnung über die Halbzeitüberprüfung (Artikel 18) und über Programmänderungen (Artikel 24) sind alle für die Durchführung der Halbzeitüberprüfung erforderlichen Elemente aufgeführt. Die Kommission sieht derzeit keine Veranlassung, weitere Einzelheiten zur Halbzeitüberprüfung vorzulegen.

83. Zusätzlich zu den Mitteln der Kohäsionspolitik hat die EU über das Instrument NextGenerationEU, das auch die Aufbau- und Resilienzfazilität umfasst, eine beispiellose finanzielle Unterstützung bereitgestellt, um die Mitgliedstaaten bei der Erholung von den Auswirkungen der Pandemie zu unterstützen und die EU-Wirtschaft im Rahmen des grünen und digitalen Wandels

wiederzubeleben. Die Aufbau- und Resilienzfähigkeit und die Instrumente der Kohäsionspolitik ergänzen einander in hohem Maße. Nach Ansicht der Kommission besteht keine nennenswerte Gefahr von Wettbewerb und Überschneidungen zwischen den beiden Instrumenten, insbesondere wenn man ihren jeweiligen zeitlichen Rahmen und den außergewöhnlichen Bedarf an Unterstützung im Rahmen des Wiederaufbaus berücksichtigt.

Die Kommission geht davon aus, dass die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen werden, um die rasche Inanspruchnahme der beiden Instrumente zu gewährleisten. Zudem wird sie die Situation genau beobachten und die Mitgliedstaaten bei Bedarf unterstützen.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu Ziffer 99 und Kasten 9:

Die Modalitäten für die Prüfung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen sind in der Dachverordnung 2014-2020 klar geregelt. So heißt es in Artikel 67 Absatz 1 der Dachverordnung im Hinblick auf dieses Modell: „*Im Falle der in Unterabsatz 1 Buchstabe e genannten Finanzierungsform wird eine Prüfung ausschließlich zu dem Zweck durchgeführt, zu überprüfen, ob die Bedingungen für die Erstattung erfüllt sind.*“

Allerdings wurden in Bezug auf Verwaltungsüberprüfungen durch Erwägungsgrund 6 und Nummer 4 des Anhangs der Delegierten Verordnung (EU) 2019/694 Klarstellungen eingeführt, wonach keine Verwaltungsüberprüfungen und Prüfungen auf der Ebene von Einzelinvestitionen durchgeführt und die Belege für die zugrunde liegenden Ausgaben weder geprüft noch Verwaltungsprüfungen unterzogen werden sollten.

Für den Zeitraum 2021-2027 werden nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen Teil der von der Kommission genehmigten oder geänderten Programme sein.

102. Um eine rasche und nachhaltige Erholung nach der COVID-19-Krise zu unterstützen, haben sich die beiden gesetzgebenden Organe unlängst darauf geeinigt, ein neuartiges leistungsorientiertes Förderinstrument einzuführen. Ziel war es, sicherzustellen, dass die für die Erholung erforderlichen Reformen und Investitionen in den kommenden Jahren von den Mitgliedstaaten wirksam umgesetzt werden. Zwischen der Aufbau- und Resilienzfähigkeit und der Kohäsionspolitik bestehen erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Anwendung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen, für die unterschiedliche sektorspezifische Regelungen gelten.

104. Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten prüfen, in welchen Investitionsbereichen und für welche Arten von Aktivitäten es am sinnvollsten wäre, Standardmodelle für nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen zu entwickeln.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 105 und 106:

Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten gewährleisten müssen, dass die Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu staatlichen Beihilfen eingehalten werden. Allerdings dürfen Verwaltungsüberprüfungen und Prüfungen nicht über den in Artikel 95 Absatz 3 der Dachverordnung (EU) 2021/1060 festgelegten Prüfungsumfang hinausgehen, der sich darauf beschränkt, sicherzustellen, dass die Bedingungen für nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen erfüllt werden. Somit erhalten die Mitgliedstaaten diesbezüglich Rechtssicherheit.

Vor diesem Hintergrund wird die Kommission daher weiterhin darüber wachen, dass die Mitgliedstaaten die Vorschriften für eine wirksame Funktionsweise des EU-Binnenmarktes einhalten, und mutmaßliche Verstöße gegen diese Vorschriften in ihrer Rolle als Hüterin der Verträge verfolgen.

Darüber hinaus ist die Kommission bereit, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten klarzustellen, wie bei der Verwendung leistungsbezogener Fördermodelle Gewähr erlangt werden kann und dass der begrenzte Umfang von Überprüfungen und Prüfungen gemäß Artikel 95 der Dachverordnung (EU) 2021/1060 nicht bedeutet, dass keine kontinuierliche Überwachung der einschlägigen grundlegenden

Voraussetzungen in Bezug auf Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und staatliche Beihilfen durchgeführt werden muss.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 107 und 108:

Die Kommission stimmt zu, dass der Leistungsrahmen für die Kohäsionspolitik 2014-2020 einen bedeutenden Schritt für einen echten Wandel hin zu einer Leistungskultur bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik darstellte. Zudem handelte es sich um einen wegweisenden und weltweit beispiellosen Schritt hin zu einer stärkeren Leistungsorientierung von Finanzierungen aus dem EU-Haushalt.

Die Einführung von Ex-ante-Konditionalitäten führte dazu, dass zahlreiche strategische Politikrahmen erarbeitet wurden, die andernfalls nicht entwickelt worden wären; die Ausgaben wurden somit in eine klare Richtung gelenkt, wodurch sich ihre Relevanz und Wirksamkeit verbessert hat.

Die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve war ein erster Schritt, um diejenigen Programmprioritäten zu begünstigen, die auf einem guten Weg sind, die bis zum Programmabschluss (2023) zu erreichenden Etappenziele und Vorgaben, die im Leistungsrahmen festgelegt sind, umzusetzen. Leistungsbasierte Fördermodelle wurden erstmals im Zeitraum 2014-2020 eingeführt und werden im Zuge der Verhandlungen über die Programme für den Zeitraum 2021-2027 weiter gefördert, sofern sie als ein wirksames Durchführungsmodell infrage kommen.

Die Kommission stimmt darin überein, dass die Verknüpfung der Ressourcenzuweisung mit Leistung keine leichte Aufgabe ist. Aus diesem Grund hat die Kommission auf der Grundlage der Erfahrungen des vorangegangenen Zeitraums beschlossen, für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 vorzuschlagen, vom automatischen, mechanischen System des Programmplanungszeitraums 2014-2020 Abstand zu nehmen und stattdessen ein umfassenderes System einzuführen, das eine Reihe von qualitativen und quantitativen Elementen vereint. Anhand dieser Elemente wird dann die Leistung der Fonds vor Ort bestimmt: Im Rahmen der Halbzeitüberprüfung wird die Ressourcenzuweisung mit der Art und Weise, wie die Mittel zur Erreichung der Ziele der EU eingesetzt werden, verknüpft, wie in der Dachverordnung vorgesehen.

111. Die Kommission ist ebenfalls der Ansicht, dass der Leistungsrahmen, einschließlich der leistungsgebundenen Reserve, – so, wie er für den Zeitraum 2014-2020 konzipiert wurde – erstmals eine Leistungsbewertung innerhalb eines vereinbarten Rahmens ermöglichte, der eine Reihe von Etappenzielen für jede Prioritätsachse eines Programms umfasst. Allein diese Tatsache stellte im Vergleich zu früheren Programmplanungszeiträumen einen bedeutenden Fortschritt auf dem Weg zu einer Leistungskultur bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik dar.

Die Kommission weist darauf hin, dass mit der von den beiden gesetzgebenden Organen in der Dachverordnung festgelegten Höhe der leistungsgebundenen Reserve (6 % der Gesamtzuweisung) ein Ausgleich geschaffen werden sollte: Einerseits sollten Anreize gegeben werden, die Etappenziele der Programme zu erreichen, andererseits galt es, die mit der Umsetzung komplexer Instrumente verbundenen Schwierigkeiten zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollten umfangreiche Umverteilungen bei den Mittelzuweisungen vermieden werden, die sowohl die weniger erfolgreichen als auch die erfolgreicherer Prioritäten hätten gefährden können; bei Ersteren lag die Gefahr darin, dass sich die Mittelzuweisung deutlich erhöht und womöglich keine Möglichkeit besteht, die Mittel in Anspruch zu nehmen.

114. Die Ex-ante-Konditionalitäten (EaK) wurden konzipiert, um „die richtigen Voraussetzungen für eine wirksame Verwendung von Mitteln vom Anfang der Programme an ... zu schaffen“.

Dank der umfassenden Leitlinien, die die Kommission im Jahr 2014 für die Mitgliedstaaten erstellt hat, und mithilfe der Dienststellen der Kommission konnte das Risiko einer anderen Auslegung erheblich verringert werden.

Bei der Bewertung der EaK in den Mitgliedstaaten war die Kommission gemäß Artikel 19 der Dachverordnung gesetzlich verpflichtet, jeden Fall einzeln zu bearbeiten, gleichzeitig aber sicherzustellen, dass ähnliche Fälle gleich in ähnlicher Weise behandelt werden.

Zusammen mit den betroffenen Mitgliedstaaten und Programmbehörden haben die Dienststellen der Kommission diese EaK, für die die Aktionspläne noch nicht abgeschlossen waren, genau überwacht. Infolge dieser strengen Überwachung haben die Mitgliedstaaten, wie vom EuRH festgestellt, 98 % der Aktionspläne innerhalb der Berichtsfrist (August 2017) tatsächlich abgeschlossen. Die Kommission hat die einschlägigen Bestimmungen der Rechtsvorschriften (Aussetzung der Zahlungen für die betreffenden Programme) angewandt, wenn die von den beiden gesetzgebenden Organen festgelegten Bedingungen erfüllt waren.

117. Bei der allgemeinen Konditionalitätsregelung und den grundlegenden Voraussetzungen handelt es sich um zwei verschiedene Mechanismen, mit denen mittels unterschiedlicher Instrumente unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Mit der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 wurden gemäß Artikel 1 „die Regeln festgelegt, die zum Schutz des Haushalts der Union im Falle von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten erforderlich sind“. Bei den in der Dachverordnung 2021-2027 festgelegten grundlegenden Voraussetzungen handelt es sich laut Definition um Bedingungen „für die wirksame und effiziente Umsetzung der spezifischen Ziele“. Im Wortlaut der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 wird klargestellt, dass die „Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung ... insbesondere dann erforderlich [sind], wenn andere in der Unionsgesetzgebung festgelegte Verfahren keinen wirksameren Schutz des Haushalts der Union ermöglichen würden“.

Die Kommission kann Maßnahmen im Rahmen der Rechtsstaatlichkeitsverordnung vorschlagen, sofern keine anderen in der Unionsgesetzgebung festgelegten Verfahren einen wirksameren Schutz des Haushalts der Union ermöglichen würden. Diese neue allgemeine Konditionalitätsregelung ergänzt die sektorbezogenen Instrumente wie die in der Dachverordnung 2021-2027 festgelegten grundlegenden Voraussetzungen, mit denen zielübergreifend für alle Programme und thematisch in Abhängigkeit von den ausgewählten spezifischen Zielen die notwendigen Vorbedingungen für einen wirksamen und effizienten Einsatz der Fonds der Dachverordnung festgelegt werden. Die Bedingungen, nach denen die Kommission Maßnahmen im Rahmen der allgemeinen Konditionalitätsregelung vorschlägt und der Rat diese Maßnahmen annimmt, sind in der entsprechenden Rechtsgrundlage festgelegt. Darüber hinaus hat die Kommission einen Entwurf von Leitlinien für die Anwendung der Verordnung ausgearbeitet.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 119 und 120:

Die Änderungen der Durchführungsvorschriften und die Klarstellung der Kriterien ergaben sich aus der Notwendigkeit, die ursprünglichen Vorgaben und Etappenziele der Programme, die auf Ausgangsannahmen beruhten, die sich im Laufe der Zeit als falsch hätten erweisen können, anzupassen. Die Anpassung solcher Annahmen, Vorgaben und Etappenziele, auch anhand der Klarstellungen gemäß der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014, erwies sich daher als notwendig für eine faire und robuste Leistungsüberprüfung (weitere Einzelheiten hierzu in den Antworten der Kommission zu den Ziffern 51 bis 53).

Alle Anträge auf Änderung von Etappenzielen wurden von der Kommission auf der Grundlage der geltenden Bestimmungen geprüft. Dies führte zur rechtmäßigen Freigabe von 82 % der Reserve.

121. Nach Auffassung der Kommission waren die für die Leistungsüberprüfung verwendeten Leistungsdaten hinreichend zuverlässig, um eine aussagekräftige Leistungsüberprüfung durchzuführen. Auf der Grundlage aller verfügbaren Prüfungsergebnisse und zusätzlichen Überprüfungen durch die Programm-Manager wurden alle Programme, die gravierende Mängel bezüglich der Zuverlässigkeit des Begleitsystems aufwiesen, die zum Zeitpunkt der Leistungsüberprüfung noch nicht behoben waren, von der Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve ausgeschlossen, bis die Mängel behoben waren (siehe Antworten der Kommission zu den Ziffern 64 bis 70).

Im Rechtsrahmen sind ausdrücklich zwei Bedingungen vorgesehen, unter denen eine Aussetzung der Zwischenzahlungen möglich ist, wenn ein Etappenziel deutlich verfehlt wird. Beide Bedingungen müssten erfüllt sein, damit die Kommission von ihrem Vorrecht Gebrauch machen kann, Zahlungen auszusetzen.

122. Die Leistungsüberprüfung erfolgte gemäß den Anforderungen der Rechtsgrundlage durch Bewertung der im Leistungsrahmen enthaltenen Indikatoren.

In der Tat sieht die Dachverordnung 2014-2020 vor, dass die Leistungsüberprüfung durch Bewertung der im Leistungsrahmen enthaltenen Durchführungsschritte und Indikatoren erfolgen muss. Die den kohäsionspolitischen Interventionen zugrunde liegende Logik gewährleistet eine Folgebeziehung zwischen Finanz- sowie Outputindikatoren und Ergebnissen im zeitlichen Verlauf. Zum Zeitpunkt der Leistungsüberprüfung wäre es noch zu früh gewesen, um Ergebnisse für im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierte mehrjährige Investitionen zu erhalten (und anhand dessen die Fortschritte zu bewerten).

123. Die Kommission weist darauf hin, dass es bei einer normalen Entwicklung von Programmen häufig zu einer Erhöhung und Verringerung der Mittel während des Programmplanungszeitraums kommt.

Vergleicht man die Beträge der Prioritäten unmittelbar vor und nach der Leistungsüberprüfung, so zeigt sich, dass alle im Rahmen dieser Prüfung untersuchten Prioritäten mit unzureichender Leistung ihre leistungsgebundene Reserve verloren haben und ihre Beträge bei der im Rahmen der Leistungsüberprüfung vorgenommenen Programmänderung verringert wurden.

124. Für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 wurde die Leistungsüberprüfung durch die Halbzeitüberprüfung und die leistungsgebundene Reserve durch die Flexibilitätsbeträge ersetzt. In den Bestimmungen der Dachverordnung über die Halbzeitüberprüfung (Artikel 18) und über Programmänderungen (Artikel 24) sind alle für die Durchführung der Halbzeitüberprüfung erforderlichen Elemente aufgeführt. Die Kommission sieht derzeit keine Veranlassung, weitere Einzelheiten zur Halbzeitüberprüfung vorzulegen.

Zusätzlich zu den Mitteln der Kohäsionspolitik hat die EU über das Instrument NextGenerationEU, das auch die Aufbau- und Resilienzfazilität umfasst, eine beispiellose finanzielle Unterstützung bereitgestellt, um die Mitgliedstaaten bei der Erholung von den Auswirkungen der Pandemie zu unterstützen und die EU-Wirtschaft im Rahmen des grünen und digitalen Wandels wiederzubeleben. Die Aufbau- und Resilienzfazilität und die Instrumente der Kohäsionspolitik ergänzen einander in hohem Maße. Nach Ansicht der Kommission besteht keine nennenswerte Gefahr von Wettbewerb und Überschneidungen zwischen den beiden Instrumenten, insbesondere wenn man ihren jeweiligen zeitlichen Rahmen und den außergewöhnlichen Bedarf an Unterstützung im Rahmen des Wiederaufbaus berücksichtigt.

Die Kommission geht davon aus, dass die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen werden, um die rasche Inanspruchnahme der beiden Instrumente zu gewährleisten. Zudem wird sie die Situation genau beobachten und die Mitgliedstaaten bei Bedarf unterstützen.

128. Die Verwaltungs- und Prüfbehörden müssen gemäß Artikel 69 Absatz 2 eine Gewähr bieten. Bei den Beiträgen der Union, die auf einer nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung beruhen, dürfen die Verwaltungsüberprüfungen und Prüfungen jedoch nicht über den in Artikel 95 Absatz 3 festgelegten Umfang hinausgehen.

Für den Zeitraum 2021-2027 werden nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen Teil der von der Kommission genehmigten oder geänderten Programme sein.

Darüber hinaus ist die Kommission bereit klarzustellen, dass der begrenzte Umfang von Überprüfungen und Prüfungen gemäß dem geltenden Artikel 95 der Dachverordnung (EU) 2021/1060 nicht bedeutet, dass die Behörden der Mitgliedstaaten und die Kommission auf Programmebene keine kontinuierliche Überwachung der einschlägigen grundlegenden Voraussetzungen in Bezug auf Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und staatliche Beihilfen durchführen müssen.

Schließlich wird die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten auch prüfen, in welchen Investitionsbereichen und für welche Arten von Aktivitäten es am sinnvollsten wäre, Standardmodelle für nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen zu entwickeln.

Empfehlung 1 – Die grundlegenden Voraussetzungen im Zeitraum 2021-2027 bestmöglich nutzen

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

a) Die Kommission wird in den Begleitausschüssen für die Programme der Fonds der Dachverordnung entsprechend tätig werden.

b) Die Kommission weist darauf hin, dass die Dachverordnung (EU) 2021/1060 keine derartige Verpflichtung enthält. Die Kommission wird jedoch die geforderten Informationen vorlegen, falls sie von den beiden Organen darum gebeten wird, und stimmt somit der Empfehlung zu.

Empfehlung 2 – Frühzeitig den Weg für eine wirksame Halbzeitüberprüfung im Zeitraum 2021-2027 ebnen

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

a) Die Kommission wird die Mitgliedstaaten rechtzeitig vor der Halbzeitüberprüfung über den beabsichtigten Ansatz informieren und dabei die Bestimmungen von Artikel 18 der neuen Dachverordnung berücksichtigen. In diesem Zusammenhang werden die Mitgliedstaaten unter anderem auch Leitlinien für Investitionen im Rahmen des Europäischen Semesters 2024 erhalten.

b) Die Kommission unterstreicht, dass die Fonds mit geteilter Mittelverwaltung und die Aufbau- und Resilienzfazilität unterschiedlichen Vorschriften unterliegen und nach unterschiedlichen Haushaltsvollzugsmethoden ausgeführt werden. In Artikel 18 der Dachverordnung sind die Faktoren aufgeführt, die bei der Durchführung der Halbzeitüberprüfung zu berücksichtigen sind; die Bewertung der Aufbau- und Resilienzfazilität zählt nicht dazu. Insbesondere wenn bestimmte Ergebnisse der Bewertung der Aufbau- und Resilienzfazilität in den im Jahr 2024 zu verabschiedenden länderspezifischen Empfehlungen (Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a der Dachverordnung (EU) 2021/1060) aufgegriffen werden, werden sie bei der Halbzeitüberprüfung berücksichtigt.

Empfehlung 3 – Die dem Modell der „nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung“ zugrunde liegenden Vorschriften klarstellen

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

a) Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 95 der neuen Dachverordnung (EU) 2021/1060 ihre eigenen maßgeschneiderten Modelle für nicht mit Kosten

verknüpfte Finanzierungen für die Arten von Vorhaben vorschlagen sollten, die sie für geeignet halten und für die sie die Genehmigung der Kommission einholen werden.

b) Die Kommission weist darauf hin, dass die Programmänderungen mit Artikel 18 der Verordnung (EU) 2021/1060 und dem darin vorgesehenen Verfahren im Einklang stehen müssen. Auf der Grundlage dieser Bestimmung sollten die Mitgliedstaaten einen begründeten Antrag auf Änderung stellen, woraufhin die Kommission die Änderung und deren Übereinstimmung mit der Dachverordnung sowie den Verordnungen der jeweiligen Fonds, einschließlich der Anforderungen auf nationaler Ebene, bewerten wird.

Empfehlung 4 – Den Ansatz präzisieren, nach dem Gewähr für eine EU-Förderung gemäß dem Modell der „nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung“ geboten werden sollte

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

a) Die Kommission beabsichtigt, in ihrer eigenen Prüfstrategie festzulegen und mit den Prüfbehörden zu vereinbaren, dass diese in ihren Prüfstrategien festlegen, wie die Systeme zu prüfen sind, damit die Zuverlässigkeit der Leistungsdaten für die Zwecke der Berichterstattung über die zu erfüllenden Bedingungen oder zu erzielenden Outputs/Ergebnisse gewährleistet ist.

b) Da Verwaltungsüberprüfungen und Prüfungen bei Ausgaben im Rahmen von Modellen der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen nicht über den in Artikel 95 Absatz 3 festgelegten Prüfungsumfang hinausgehen dürfen, wird die Kommission klarstellen, wie die Mitgliedstaaten der Kommission Gewähr bieten sollten, nämlich insbesondere indem sie bestätigen, dass die jeweiligen zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen in Bezug auf Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und staatliche Beihilfen für das betreffende Programm während des gesamten Zeitraums erfüllt sind.

Gemäß Artikel 15 Absatz 5 der Dachverordnung werden Ausgaben von der Kommission nicht erstattet, wenn die grundlegenden Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Auf dieser Grundlage kann die Kommission geeignete Maßnahmen ergreifen, wenn die Kriterien bezüglich grundlegender Voraussetzungen, insbesondere für Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und staatliche Beihilfen, nicht erfüllt sind.