

Sonderbericht

INEA hat sich als vorteilhaft erwiesen, doch es sind noch CEF-Schwachstellen zu beheben



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-V
Einleitung	01-11
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	12-18
Bemerkungen	19-80
Die INEA hat sich wie erwartet als vorteilhaft erwiesen, wenn auch mit einigen Einschränkungen, die sich aus ihren engen Rahmenbedingungen ergeben	19-40
Die von der INEA entwickelten standardisierten Verfahren haben die Durchführung vereinfacht	21-22
Die Verwaltungskosten der INEA liegen unter den ursprünglichen Schätzungen, die Personalkosten allerdings etwas darüber	23-24
Synergien ergaben sich nur bei einer begrenzten Anzahl von Maßnahmen	25-30
Die INEA arbeitet unter engen Rahmenbedingungen	31-40
Die im Großen und Ganzen gut organisierten Auswahlverfahren im Rahmen der CEF weisen Mängel auf und es bestehen Risiken bei der Programmdurchführung und Schwachstellen bei der Leistungsberichterstattung	41-80
Die Auswahlverfahren sind gut organisiert, würden aber von mehr Kohärenz und Transparenz profitieren	42-56
Es besteht das Risiko, dass die CEF nicht vollständig umgesetzt wird	57-73
Der bestehende Leistungsrahmen eignet sich nicht für den Nachweis, wie Projekte zur Erreichung der Programmziele beitragen	74-80
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	81-89
Anhänge	
Anhang I — Zuständigkeiten der Kommission und der INEA bei der Verwaltung der CEF	

Glossar und Abkürzungen

Antworten der Kommission

Prüfungsteam

Zeitlicher Ablauf

Zusammenfassung

I Die Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA) wurde für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 eingerichtet, um Teile der Fazilität "Connecting Europe" (CEF) und des Programms Horizont 2020 umzusetzen. Sie verwaltet Mittel in Höhe von insgesamt 33,6 Milliarden Euro, die für die Kofinanzierung von Projekten in den Sektoren Verkehr, Energie und Telekommunikation bestimmt sind. Der Hof wählte die INEA aus zwei Gründen für eine Prüfung aus: zum einen weil diese Mittelausstattung der höchste von einer EU-Exekutivagentur verwaltete Haushalt ist und zum anderen weil derzeit der Rechtsrahmen mit Blick auf den Zeitraum 2021-2027 überarbeitet wird.

II Er beurteilte, wie die INEA die ihr übertragenen EU-Ausgabenprogramme verwaltet. Dazu untersuchte er, ob die INEA im Zusammenwirken mit der Kommission i) die ihr übertragenen Aufgaben erfüllt hat und daraus die von der Auslagerung von Zuständigkeiten erwarteten Vorteile erwachsen sind und ob die INEA ii) für die Verwaltung der Fazilität "Connecting Europe" solide Verfahren anwendet.

Der Hof prüfte in erster Linie die INEA und ihre Tätigkeiten im Zeitraum 2014-2020. Für die Erhebung von Daten führte der Hof vor allem Gespräche und nahm Aktenprüfungen vor.

III Die INEA hat sich wie erwartet als vorteilhaft erwiesen, wenn auch mit einigen Einschränkungen, die sich aus ihren engen Rahmenbedingungen ergeben.

- o Die INEA verwendet standardisierte Verfahren, welche die Durchführung der ihr übertragenen Ausgabenprogramme vereinfacht haben. Ihre Verwaltungskosten liegen derzeit insgesamt unter den ursprünglichen Schätzungen, die Personalkosten allerdings etwas darüber. Synergien zwischen der CEF und Horizont 2020, zwischen den CEF-Sektoren und mit anderen Agenturen waren nur bei einer begrenzten Anzahl von Maßnahmen festzustellen.
- o Wie anhand von fünf zentralen Leistungsindikatoren gemessen, erfüllt die INEA ihre Aufgaben. Bei diesen Indikatoren steht jedoch nicht die Ergebnisorientierung im Vordergrund, d. h., sie sind nicht auf die Messung der Programmdurchführung oder der Mittelausschöpfung ausgelegt.
- o Bei der Personalverwaltung besteht begrenzter Spielraum, was in erster Linie auf die engen Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Da die Personalzahlen an die

übertragenen Programme geknüpft sind, kann die INEA ihr Personal nicht flexibel auf die drängendsten Aufgaben umverteilen.

- Der Hof stellte Unzulänglichkeiten bei der Koordinierung der Aufforderungen der Kommission fest, die nicht auf mehrjähriger Basis geplant werden, um die Vorhersehbarkeit für die Projektträger zu verbessern.

IV Im Zuge seiner Prüfung ermittelte der Hof Mängel bei den im Großen und Ganzen gut organisierten Auswahlverfahren im Rahmen der CEF sowie Risiken bei der Programmdurchführung und Schwachstellen bei der Leistungsberichterstattung.

- Die Verfahren für die Projektauswahl sind gut organisiert, müssen aber in den drei CEF-Sektoren noch stärker vereinheitlicht werden. Wie eng der Zusammenhang zwischen der Bewertung durch die externen Sachverständigen und dem endgültigen Beschluss der Kommission über die Gewährung der Finanzhilfe ist, ist je nach CEF-Sektor unterschiedlich. Im Sektor CEF-Verkehr hat die Auswahlwahrscheinlichkeit nichts mit der Punktbewertung der externen Sachverständigen für empfohlene Projekte zu tun. Die Gründe für die Abweichung von der Bewertung müssen besser dokumentiert werden. Dieses Problem besteht insbesondere bei 14 CEF-V-Projekten (mit einem Finanzhilfenvolumen von rund 711 Millionen Euro), die von der Kommission ausgewählt wurden, obwohl die externen Sachverständigen aus Gründen der Ausgereiftheit, der Qualität oder der Auswirkungen keine Finanzierung empfohlen hatten.
- Außerdem müssen die für die Auswahl von Projekten herangezogenen Vergabekriterien klargestellt werden. Insbesondere die Ausgereiftheit und Qualität müssen sorgfältig bewertet werden, um Probleme, die sich auf die zügige Umsetzung der Projekte auswirken können, im Vorfeld zu erkennen und zu beseitigen.
- Es besteht die Gefahr, dass das Programm nicht vollständig durchgeführt wird. Mit Stand Januar 2019 und damit im fünften Jahr des Programmplanungszeitraums war weniger als ein Viertel der für Projekte gewährten Mittel auch ausgezahlt worden. Die schleppende Auszahlung ist auf die verzögerte und unzureichende Durchführung von Projekten zurückzuführen.
- Außerdem wurden Antragsteller durch das derzeitige System für Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen nicht davon abgehalten, unausgereifte Projektvorschläge einzureichen. Die INEA befolgte den Zeitplan der Kommission für die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und gewährte einen erheblichen Teil des CEF-Haushalts in einem frühen Stadium des Programmplanungszeitraums. 85 % der für die CEF-V verfügbaren Mittel wurden

im Rahmen der Aufforderungen der Jahre 2014 und 2015 gewährt, im Jahr 2014 allein 12 Milliarden Euro bzw. 52 % der für den gesamten Zeitraum übertragenen Haushaltsmittel. Dass Mittel in so hohem Umfang so früh bereitgestellt wurden, hatte den Nachteil, dass einige der ausgewählten Projekte nicht hinreichend ausgereift waren.

- Da der Zeitraum 2014-2020 nächstes Jahr endet, besteht die Gefahr, dass Zahlungen, aufgehobene Mittelbindungen und Rückflüsse in den kommenden Monaten deutlich zunehmen werden. Dadurch würden sich die potenziellen Auswirkungen des Programms noch weiter verzögern. Die Überwachung des Projektfortschritts ist wichtig, damit Verzögerungen erkannt und Abhilfemaßnahmen ergriffen werden können. Allerdings sollten die Überwachungsinstrumente – wie Bestimmungen in den Finanzhilfvereinbarungen und Sachstandsberichte – verbessert werden, damit die wirksame Verwendung der EU-Mittel sichergestellt ist.
- Der bestehende Leistungsrahmen ist nicht geeignet für den Nachweis, wie Projekte zu den allgemeinen Zielen der CEF beitragen. Die INEA überwacht hauptsächlich die Projektoutputs, was zur Bewertung der Ergebnisse jedoch nicht ausreicht. Daher liegen keine eindeutigen Informationen darüber vor, ob oder wie mit den von der EU kofinanzierten Projekten die angestrebten Ergebnisse erreicht wurden.

V Basierend auf seinen Feststellungen empfiehlt der Hof Maßnahmen, die es der Kommission und der INEA ermöglichen würden,

- 1) das Potenzial für Synergien zwischen der CEF und Horizont 2020 sowie zwischen den CEF-Sektoren zu steigern;
- 2) die Rahmenbedingungen zu stärken, unter denen die INEA die übertragenen Programme verwaltet;
- 3) für eine stärkere Harmonisierung und Transparenz der Verfahren für die Projektauswahl zu sorgen;
- 4) bessere Bedingungen für die zügige Durchführung der CEF zu schaffen;
- 5) den Leistungsrahmen umzugestalten, damit die Projektergebnisse besser überwacht werden.

Einleitung

Exekutivagenturen der Europäischen Union

01 Die Kommission hat seit 2003 das Recht, für einen begrenzten Zeitraum Exekutivagenturen einzusetzen, die mit bestimmten Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung von EU-Programmen beauftragt werden¹. Die erste Agentur dieser Art wurde Anfang des Jahres 2004 eingerichtet. Seitdem hat die Kommission das Volumen der Mittel und die Zahl der Programme, die an die inzwischen sechs Exekutivagenturen² ausgelagert wurden, allmählich erhöht.

02 Anders als bei dezentralen Agenturen und sonstigen Einrichtungen kann die Kommission eine Exekutivagentur nicht mit Aufgaben betrauen, die Ermessensbefugnisse zur Umsetzung politischer Entscheidungen in Maßnahmen erfordern.

03 In ihrem Vorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 betonte die Kommission die Bedeutung von Exekutivagenturen für die Programmdurchführung, da sich daraus Kosteneinsparungen und Skaleneffekte ergeben und die operative Nähe zu den Begünstigten gewährleistet wird. Der Kommission zufolge sollte folglich eine weiter gehende Auslagerung in Betracht gezogen werden.

¹ Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden (ABl. L 11 vom 16.1.2003, S. 1).

² Neben der INEA sind dies die Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME), die Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA), die Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel (Chafea), die Exekutivagentur für die Forschung (REA) und die Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats (ERCEA).

Die Exekutivagentur für Innovation und Netze

04 Die Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA) mit Sitz in Brüssel wurde im Jahr 2013³ für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 eingerichtet⁴. Sie ist die Nachfolgerin der Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-T EA), die das TEN-V-Programm 2007-2013 verwaltet hatte (mit rund 100 Mitarbeitern und einem Haushalt von 7,9 Milliarden Euro, die auf fast 700 Projekte aufgeteilt wurden). Die Aufgabe der INEA besteht darin, die Kommission, die Projektträger und die Interessenträger zu unterstützen, indem sie bei Infrastruktur-, Forschungs- und Innovationsvorhaben in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation Fachwissen bereitstellt und die Programmverwaltung wahrnimmt. Außerdem soll sie Synergien zwischen diesen Tätigkeiten fördern⁵. Die INEA spielt somit eine zentrale Rolle bei der technischen Durchführung der sektorbezogenen Politiken der Kommission.

05 Die INEA arbeitet für vier sogenannte zuständige Generaldirektionen (GD) der Kommission, für die sie Teile der in **Tabelle 1** aufgeführten übertragenen Programme verwaltet.

Tabelle 1 – Der INEA übertragene Programme und jeweils zuständige GD

Programm	Zuständige GD
Fazilität "Connecting Europe" (CEF): Verkehr, Energie und Telekommunikation	GD MOVE (federführende GD), GD ENER, GD CNECT
Horizont 2020: Verkehrs- und Energieforschung	GD RTD, GD MOVE, GD ENER, GD CNECT
Verbleibende Maßnahmen des TEN-V- Programms 2007-2013 und des Marco- Polo-II-Programms	GD MOVE

Quelle: Arbeitsprogramme der INEA und *Memorandum of Understanding* zwischen der INEA und den zuständigen GD.

³ Durchführungsbeschluss 2013/801/EU der Kommission vom 23. Dezember 2013 zur Einrichtung der Exekutivagentur für Innovation und Netze und zur Aufhebung des Beschlusses 2007/60/EG in der durch den Beschluss 2008/593/EG geänderten Fassung (ABl. L 352 vom 24.12.2013, S. 65). Mit dem Beschluss C(2013) 9235 der Kommission wurden der Agentur Befugnisse übertragen.

⁴ Sie soll ihre Aufgaben im Zeitraum Januar 2014 bis Dezember 2024 wahrnehmen.

⁵ Anhang zum Beschluss C(2019) 1453 final der Kommission vom 25.2.2019 zur Genehmigung des Arbeitsprogramms 2019 der Exekutivagentur für Innovation und Netze, Teil 2.

06 Insbesondere erstellt und lanciert die INEA Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, organisiert die Verfahren für die Bewertung und Auswahl von Projekten, erstellt und unterzeichnet Finanzhilfvereinbarungen, gewährleistet die technische und finanzielle Begleitung der Projekte und gibt der Kommission Rückmeldungen. Sie hat jährliche Verwaltungsausgaben von rund 27 Millionen Euro und beschäftigt im Jahr 2018 fast 300 Vollzeitkräfte.

Tabelle 2 – Der INEA übertragener Haushalt für den Zeitraum 2014-2020 und Anzahl der Projekte

	Übertragener Haushalt (in Millionen Euro)	EU-Beitrag zu Projekten (in Millionen Euro)	Anzahl der Projekte	Abgeschlossene Projekte
CEF-Verkehr	23 187	22 870	711	33
CEF-Energie	4 574	2 400	121	40
CEF-Telekommunikation	388	228	394	60
CEF-Synergie	-	21	7	-
CEF insgesamt	28 149	25 519	1 233	133
Horizont 2020 – Verkehr	2 276	1 757	296	28
Horizont 2020 – Energie	3 018	2 257	312	25
Horizont 2020 insgesamt	5 294	4 014	608	53
Gesamtbetrag (ohne WiFi4EU)	33 443	29 533	1 841	186
WiFi4EU ⁶	128			
Gesamtbetrag	33 571			

Quelle: Informationen der INEA, Stand Januar 2019.

07 Die INEA ist mit der Ausführung von 93 % des CEF-Haushalts und 7 % des Horizont-2020-Haushalts betraut. Der daraus resultierende Gesamtbetrag von 33,6 Milliarden Euro ist der höchste von einer EU-Exekutivagentur verwaltete

⁶ Teil der CEF-IKT.

Haushalt. Im Rahmen der beiden Programme werden nahezu 2 000 Projekte im Portfolio der INEA kofinanziert. Im Zeitraum 2014-2018 organisierte die INEA in den drei CEF-Sektoren 59 Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und die Bewertung von 2 272 zulässigen Projektvorschlägen. Die im Rahmen der CEF für 1 233 Projekte gewährten Finanzhilfen beliefen sich auf insgesamt 25,5 Milliarden Euro (siehe [Tabelle 2](#)).

Fazilität "Connecting Europe"

08 Die im Januar 2014 eingerichtete Fazilität "Connecting Europe" (CEF) ist ein Leitprogramm der Strategie Europa 2020, in dessen Rahmen Infrastrukturinvestitionen in den Sektoren Verkehr, Energie und Telekommunikation kofinanziert werden.

09 Innerhalb dieses Programms ist die **CEF-Verkehr (CEF-V)** ein zentrales Finanzierungsinstrument für die Durchführung der Unionspolitik im Bereich der Verkehrsinfrastruktur. Das Hauptziel ist die Unterstützung bei der Fertigstellung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V), das Straßen, Eisenbahnstrecken, Binnenwasserstraßen, Binnen- und Seehäfen, Flughäfen und Schienen-Straßen-Terminals in allen 28 Mitgliedstaaten sowie grenzüberschreitende Verbindungen mit einigen Drittländern umfasst. Im Rahmen der CEF sollen Projekte mit EU-Mehrwert gefördert werden, die Engpässe beseitigen, fehlende Verbindungen überbrücken und grenzübergreifende Abschnitte fertigstellen, und zwar hauptsächlich bei nachhaltigen Verkehrsträgern. Die EU will das Kernnetz bis zum Jahr 2030 und das größere Gesamtnetz bis zum Jahr 2050 fertigstellen.

10 Ziel der **CEF-Energie (CEF-E)** ist die finanzielle Unterstützung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse, d. h. von wichtigen Energieinfrastrukturvorhaben, insbesondere grenzübergreifenden Strom- und Gasverbindungsleitungen, intelligenten Netzen und grenzübergreifenden Kohlendioxidnetzen, die wirtschaftlich nicht rentabel sind. Die allgemeineren politischen Ziele sind die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Förderung der weiteren Integration des Energiebinnenmarktes und der grenzübergreifenden Interoperabilität der Strom- und Gasnetze, die Steigerung der Energieversorgungssicherheit der Union sowie die Leistung eines Beitrags zur nachhaltigen Entwicklung und zum Schutz der Umwelt.

11 Mit der **CEF-Telekommunikation (CEF-IKT)** sollen Verbesserungen für Bürger, Unternehmen und Behörden bewirkt werden, indem im Bereich Telekommunikation transeuropäische interoperable Infrastrukturen bereitgestellt werden. Der Schwerpunkt liegt auf der Erbringung operativer Dienste, die einsatzbereit und langfristig nachhaltig sind. Im Hinblick auf die Konnektivität soll die CEF-IKT Investitionen zum Ausbau und zur Modernisierung von Breitbandnetzen stimulieren und hochwertige drahtlose Netzanbindungen in den Kommunen bereitstellen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

12 Der Hof wählte die INEA wegen des Umfangs der von ihr im Programmplanungszeitraum 2014-2020 verwalteten Haushaltsmittel sowie aufgrund der Tatsache, dass er ihre Leistung zuvor noch nie untersucht hatte, zur Prüfung aus. Er wählte den Zeitpunkt für den Bericht so, dass ein Beitrag zu den Überlegungen zum neuen Rechtsrahmen für die kommende Fazilität "Connecting Europe" II geleistet werden kann.

13 Der Hof prüfte in erster Linie die INEA. Aufgrund ihres Status als Exekutivagentur ohne Ermessensbefugnis ging dies einher mit einer Prüfung derjenigen Prozesse bei der Europäischen Kommission, die direkte Auswirkungen auf die Arbeit der INEA haben.

14 Der Hof untersuchte daher, ob die INEA im Zusammenwirken mit der Kommission

- die von der Auslagerung von Zuständigkeiten erwarteten Vorteile erzielt und die ihr übertragenen Aufgaben erfüllt;
- solide Verfahren für die Verwaltung der Fazilität "Connecting Europe" gewährleistet.

15 Für die Prüfung der Programmverwaltung konzentrierte sich der Hof auf den Beitrag der INEA zur wirtschaftlichen und wirksamen Umsetzung der CEF. Diese hat den größten Anteil an den der Agentur übertragenen Haushaltsmitteln. Die Prüfung erstreckte sich weder auf das Programm Horizont 2020 noch auf die Altprogramme (Marco Polo II und TEN-V).

16 Der Hof befragte Mitarbeiter der INEA, der zuständigen GD (MOVE, ENER, CNECT und RTD) und andere Interessenträger. Darunter fielen die externen Bewertungssachverständigen, die für die dreijährliche Bewertung zuständig sind, die Europäischen Koordinatoren für das TEN-V, die Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) sowie Beobachter der Bewertungsverfahren der INEA. Der Hof nahm an Sitzungen des Lenkungsausschusses der INEA, der INEA-Beratungsgruppe zur CEF-Verkehr, des CEF-Verkehrsausschusses und der an der Aufforderung 2018 der CEF-IKT beteiligten Bewertungssachverständigen (im Kontext der Erstellung eines Konsensberichts) teil.

17 Er untersuchte den verordnungsrechtlichen Rahmen der INEA sowie ihre Zuständigkeiten und Kontrollsysteme und unterzog ihre Leistung bei der Verwaltung der CEF und der zugehörigen Projekte einer Direktprüfung. Außerdem analysierte er die Rolle der Kommission bei der endgültigen Auswahl von Projekten und beurteilte den Leistungsrahmen für die Überwachung der Ergebnisse.

18 Konkret umfasste die Prüfung des Hofes

- eine quantitative und qualitative Analyse des Gesamtportfolios der CEF-Projekte. Der Hof untersuchte die bei fünf Aufforderungen im Rahmen der CEF-E, vier Aufforderungen im Rahmen der CEF-V und drei Aufforderungen im Rahmen der CEF-IKT angewandten Projektauswahlverfahren. Er analysierte die Verfahren für die Durchführung, Streichung und Beendigung von Projekten;
- eine eingehende Überprüfung einer Stichprobe von 22 Projekten auf der Grundlage der bei der INEA verfügbaren Dokumentation. Außerdem unterzog der Hof acht weitere Projekte einer Aktenprüfung, deren Schwerpunkt auf der Auswahlphase lag. Die Projekte wurden nach folgenden Kriterien für die Stichprobe ausgewählt: Abdeckung der verschiedenen CEF-Sektoren, Höhe der EU-Unterstützung, geografische Abdeckung, ausgewogenes Verhältnis von grenzübergreifenden und nicht-grenzübergreifenden Projekten sowie Durchführungsstand der Projekte;
- eine Analyse der Halbzeitüberprüfung von 356 CEF-V-Projekten durch die INEA⁷ und ihrer Jahresberichte über die CEF-E. Der Hof analysierte die Unterlagen über die Projektdurchführung sowie über Änderungen der Abschlusstermine und der Haushalte von Projekten. Außerdem untersuchte er die Gründe für die Aufhebung von Mittelbindungen und Verzögerungen bei der Projektdurchführung;
- die Erlangung erhärtender Nachweise aus verschiedenen anderen Quellen, beispielsweise der von der Kommission im Jahr 2018 auf den Weg gebrachten dreijährlichen Bewertung der INEA, bewertungsbezogenen Unterlagen und Berichten des Internen Auditdienstes der Kommission.

⁷ Die Überprüfung konzentrierte sich auf die Projekte aus den mehrjährigen Aufforderungen der Jahre 2014 und 2015 mit der höchsten EU-Mittelzuweisung. Damit wurden 56 % aller CEF-V-Projekte erfasst, auf die Finanzhilfen von insgesamt 18 Milliarden Euro entfielen (80 % des gesamten EU-Beitrags zur CEF-V).

Bemerkungen

Die INEA hat sich wie erwartet als vorteilhaft erwiesen, wenn auch mit einigen Einschränkungen, die sich aus ihren engen Rahmenbedingungen ergeben

19 Der Hof untersuchte die organisatorische Struktur der INEA unter zwei Gesichtspunkten, nämlich ob die Schaffung der Agentur die von der Übertragung von Programmen erwarteten Vorteile mit sich brachte und ob die Agentur die ihr übertragenen Aufgaben erfüllt.

20 Vor der Einrichtung der Agentur führte die Kommission wie vorgeschrieben im Jahr 2013 eine Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) durch⁸. In der KNA wurden die folgenden wesentlichen Vorteile der Übertragung von Aufgaben an die INEA gegenüber der Verwaltung des Programms durch die Kommission herausgestellt:

- Kohärenz beim Programmportfolio und kontinuierliche Vereinfachung von Prozessen und Verfahren;
- Effizienzgewinne in Höhe von rund 54 Millionen Euro aufgrund der im Vergleich zur Kommission niedrigeren Personalkosten bei der Verwaltung der Programme;
- Synergien durch Bündelung eng verwandter Politikbereiche unter dem Dach derselben Exekutivagentur, mit voraussichtlich folgenden Effizienzgewinnen.

Die von der INEA entwickelten standardisierten Verfahren haben die Durchführung vereinfacht

21 Die INEA entwickelte standardisierte Instrumente und Verfahren, die die Programmverwaltung vereinfacht haben. Beispielsweise umfasst die TENtec-Datenbank, die für die Überwachung der CEF herangezogen wird, gut entwickelte Module für die elektronische Einreichung von Vorschlägen und für die Überwachung der Projektdurchführung. Die INEA erstellte methodische Leitfäden für alle Phasen des Projektmanagementzyklus. Sie fungiert als zentrale Kontaktstelle für die Begünstigten,

⁸ Kosten-Nutzen-Analyse der Übertragung bestimmter Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung von Programmen der Union 2014-2020 auf die Exekutivagenturen, August 2013. Vor der Übertragung der WiFi4EU-Initiative wurde eine weitere KNA vorgenommen.

indem sie Helpdesk- und Beratungsdienste in Fragen der Einreichung von Projektvorschlägen sowie der Berichterstattung über die Projektdurchführung leistet.

22 Die Bewilligung der Finanzhilfen erfolgt durch die INEA ebenfalls schneller: Die Vorläuferagentur TEN-T EA benötigte dafür im Zeitraum 2007-2010 durchschnittlich 10-20 Monate, die INEA im Zeitraum 2014-2017 hingegen durchschnittlich 7,7-8 Monate. Dies wird durch die Halbzeitbewertung der CEF 2014-2020 bestätigt, in der die Schlussfolgerung gezogen wird, dass sich die Finanzhilfeverwaltung der INEA als sehr effizient erwiesen hat⁹. In der dreijährlichen externen Bewertung der INEA wurde ebenfalls berichtet, dass die Organisations- und Leitungsstruktur der Agentur sowie ihre operativen Verfahren und Abläufe solide seien und für die meisten Begünstigten eine gewisse Vereinfachung der Verfahren spürbar sei¹⁰.

Die Verwaltungskosten der INEA liegen unter den ursprünglichen Schätzungen, die Personalkosten allerdings etwas darüber

23 Der Hof untersuchte die Verwaltungskosten der INEA, um zu beurteilen, ob Effizienzgewinne erzielt wurden. Im Zeitraum 2014-2018 beliefen sich die Verwaltungskosten auf insgesamt 105 Millionen Euro und lagen damit unter dem für die vorstehend genannten Effizienzgewinne ursprünglich berechneten Zielwert von 111 Millionen Euro¹¹. Dies lag in erster Linie daran, dass die Infrastruktur- und Betriebsausgaben um 6 Millionen Euro und die Ausgaben für die Programmunterstützung um 5 Millionen Euro niedriger ausfielen als angenommen. Die Personalkosten waren hingegen 5 Millionen Euro (7 %) höher als geplant, weil die ursprüngliche Schätzung auf durchschnittlichen Personalkosten beruhte und die Gehaltsindexierung, die Neueinstufung von Mitarbeitern und die gestiegenen Kosten für die Personalverwaltung nicht berücksichtigt wurden.

⁹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Halbzeitbewertung der Fazilität "Connecting Europe" (CEF), COM(2018) 66 final vom 14.2.2018.

¹⁰ Diese Schlussfolgerung beruhte auf einer Online-Befragung der Antragsteller und Begünstigten ("Study Supporting the Evaluation of the Innovation and Networks Executive Agency (INEA) 2014-2016", 5. Februar 2019, *Centre for Strategy and Evaluation Services*).

¹¹ Im Zielwert von 111 Millionen Euro für Effizienzgewinne ist die WiFi4EU-Initiative, deren Umsetzung der INEA im Jahr 2018 übertragen wurde, nicht berücksichtigt. Die Agentur musste 2018 folglich die Verwaltungskosten für die Umsetzung der WiFi4EU-Initiative, insbesondere die Gehaltskosten, tragen, die ursprünglich nicht Teil des Zielwerts waren.

24 Sollten die gesamten Verwaltungskosten über die ganze Bestandsdauer der INEA den ursprünglichen Schätzungen entsprechen oder darunter liegen, dann könnten die erwarteten Effizienzgewinne von 54 Millionen Euro erzielt werden. Ob dies der Fall ist, lässt sich erst nach Abschluss der Programme bewerten.

Synergien ergaben sich nur bei einer begrenzten Anzahl von Maßnahmen

25 Ein wesentlicher Vorteil, der von der Übertragung von Programmen auf die INEA erwartet wurde, war die Realisierung von Synergien durch die Bündelung eng verwandter Politikbereiche unter dem Dach einer einzigen Agentur, mit voraussichtlich folgenden Effizienzgewinnen¹². Die CEF-Verordnung schreibt vor, die Arbeitsprogramme so zu koordinieren, dass Synergien zwischen den drei Sektoren genutzt werden, und mindestens eine mehrere Sektoren betreffende Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen anzunehmen¹³.

26 Der Hof stellte fest, dass die Möglichkeit zur Erzielung von Synergien durch mehrere Faktoren eingeschränkt wurde. Einige der erwarteten Synergien waren aufgrund der inhärenten Unterschiede zwischen der CEF und Horizont 2020 sowie innerhalb der CEF-Sektoren unrealistisch. Dazu gehören Unterschiede in Bezug auf die politischen Ziele, den Geltungsbereich und den Rechtsrahmen der Programme sowie in Bezug auf die Regeln für die Programmdurchführung (Ausrichtung auf unterschiedliche Arten von Interessenträgern, rechtliche und finanzielle Vorschriften).

27 Trotz dieser Schwierigkeiten hat die INEA eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um Synergien zwischen Horizont 2020 und der CEF zu erzielen, insbesondere in den Sektoren Verkehr und Energie. Für den Verkehrssektor hat die INEA gemeinsame thematische Bereiche identifiziert, die in vier Kategorien eingeordnet wurden. Den zuständigen GD wurden mehrere Initiativen vorgestellt, beispielsweise die Schaffung einer eigenen INEA-Plattform für Synergien zwischen Horizont 2020 und der CEF und die Aufnahme von Innovationsindikatoren zur Messung der CEF-Prioritäten. Bislang wurden im Rahmen der CEF allerdings nur Ergebnisse einer begrenzten Anzahl an Forschungsprojekten verwertet. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die

¹² KNA aus dem Jahr 2013.

¹³ Artikel 17 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität "Connecting Europe", zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010 (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 129).

Programme nicht automatisch verzahnt sind, sowie auf die Zeit, die erforderlich ist, bis Forschungsprojekte die technologische Reife erreichen. In der dreijährlichen externen Bewertung wurde ebenfalls auf die begrenzten Synergien zwischen den Forschungsprojekten im Rahmen von Horizont 2020 und den Infrastrukturvorhaben im Rahmen der CEF hingewiesen.

28 Ungeachtet der Bemühungen der INEA bestehen zwischen den CEF-Sektoren weniger Synergien als ursprünglich prognostiziert. Die einzige bisher veröffentlichte Aufforderung zur Einreichung von sektorübergreifenden Vorschlägen zur Nutzung von Synergien war nicht besonders erfolgreich: Knapp über die Hälfte der verfügbaren Mittel wurde sieben Projekten zugewiesen (siehe [Tabelle 2](#)). Auch bei der Halbzeitbewertung der CEF¹⁴ bestätigte sich, dass die geringe Anzahl an Maßnahmen, die mehrere CEF-Sektoren abdecken, hauptsächlich an den Unterschieden in den Rechtsrahmen der CEF-Sektoren lag. Dadurch wird es schwierig, im Wege von Aufforderungen, die mehrere Sektoren betreffen, Synergien zu erzielen. Beispiele für solche Unvereinbarkeiten sind unterschiedliche Bestimmungen in den drei Sektoren, beispielsweise im Hinblick auf den geografischen Standort, an dem eine Maßnahme durchgeführt wird, oder die Art der förderfähigen Vermögenswerte.

29 Die Synergien mit Programmen, die von anderen Exekutivagenturen und Gemeinsamen Unternehmen durchgeführt werden, sind ebenfalls begrenzt. In der Verordnung des Rates zur Errichtung des Gemeinsamen Unternehmens Shift2Rail¹⁵ heißt es, dass im Hinblick auf maximale Wirkungskraft bei der Markteinführung innovativer Lösungen enge Synergien mit anderen Unionsprogrammen, u. a. mit der CEF, erforderlich sind. Trotz der Bemühungen beider Seiten, Informationen über Portfolios auszutauschen und mögliche Kooperationsbereiche oder Synergien zu ermitteln, könnte die Koordinierung mit Blick auf die Entwicklung strukturierter Maßnahmen weiter ausgebaut werden.

¹⁴ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Halbzeitbewertung der Fazilität "Connecting Europe" (CEF), COM(2018) 66 final vom 14.2.2018.

¹⁵ Erwägungsgrund 15 der Verordnung des Rates (EU) Nr. 642/2014 vom 16. Juni 2014 zur Errichtung des Gemeinsamen Unternehmens Shift2Rail (ABl. L 177 vom 17.6.2014, S. 9).

30 Eine Herausforderung ergibt sich aus der Tatsache, dass sich die INEA und die Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME) die Zuständigkeit für die Durchführung des Bereichs Energieforschung des Programms Horizont 2020 teilen. Die beiden Agenturen koordinieren die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, verwalten ihre jeweiligen Programmteile aber getrennt, wodurch auf beiden Seiten Verwaltungskosten anfallen und das Synergiepotenzial begrenzt bleibt.

Die INEA arbeitet unter engen Rahmenbedingungen

Die INEA erfüllt ihre Aufgaben und ihre zentralen Leistungsindikatoren, bei denen die Ergebnisorientierung jedoch nicht im Vordergrund steht, weil sie nicht darauf ausgelegt sind zu messen, ob die Programme wirksam durchgeführt werden

31 Die INEA wurde mit der Durchführung von Teilen der CEF und des Programms Horizont 2020 betraut (Einzelheiten zu den jeweiligen Zuständigkeiten der Kommission und der INEA sind [Anhang 1](#) zu entnehmen). Im Einzelnen ist die INEA zuständig für

- die Vorbereitung und Einleitung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen;
- die Organisation der Projektbewertung (einschließlich der Entgegennahme der Projektvorschläge, der Förderfähigkeits- und Zulässigkeitsprüfungen und der Einstellung der externen Bewertungssachverständigen) und die Unterstützung der Kommission während des endgültigen Auswahlverfahrens;
- die Erstellung und Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarungen, wobei sie als einzige Kontaktstelle für Projektträger fungiert;
- die technische und finanzielle Begleitung der Projekte, einschließlich der laufenden Überwachung der Projekte, Zahlungen und Wiedereinziehungen, sowie Prüfungen;
- Rückmeldungen an die Kommission, und zwar durch Berichte zum Projektportfolio und andere gezielte Berichte und Statistiken.

32 Der Hof stellte fest, dass die INEA ihre Aufgaben erfüllt, und zwar sowohl im Hinblick auf ihr Mandat (siehe Ziffer [31](#)) als auch im Hinblick auf die Erreichung der zentralen Leistungsindikatoren (KPI). Die INEA verwendet fünf von der Kommission genehmigte KPI, die messen, wie wirksam sie ihre Aufgaben wahrnimmt. In ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten geht sie umfassend und strukturiert auf diese KPI ein. Die INEA hat bei allen KPI durchgängig gut abgeschnitten und alle Zielvorgaben vollständig erreicht (siehe [Tabelle 3](#)).

Tabelle 3 – Zentrale Leistungsindikatoren (KPI) der INEA

Indikator	Zielvorgabe	Ergebnisse
Ausführungsrate der Mittel für Verpflichtungen	100 %	100 %
Ausführungsrate der Mittel für Zahlungen	100 %	100 %
Zeit bis zur Unterzeichnung von Finanzhilfevereinbarungen	> 98 % der Finanzhilfen fristgerecht unterzeichnet • CEF: 9 Monate (276 Tage); • Horizont 2020: 8 Monate (245 Tage)	Alle Zielvorgaben vollständig erreicht.
Nettozeit bis zur Zahlung	> 98 % der Zahlungen fristgerecht geleistet • 30 Tage für Vorfinanzierungen, • 60 Tage für weitere Vorfinanzierungen, • 90 Tage für Zwischen-/Abschlusszahlungen	Alle Zielvorgaben vollständig erreicht.
Bei Ex-post-Prüfungen festgestellte mehrjährige Restfehlerquote	Fehlerquote unter 2 %	0,27 %-0,75 %

Hinweis: Die "Ausführungsrate der Mittel für Verpflichtungen" und die "Ausführungsrate der Mittel für Zahlungen" beziehen sich auf die jährlich in den Haushaltsplan eingestellten Mittel für Verpflichtungen und die jährlich geplanten Mittel für Zahlungen und nicht auf die anfänglichen Schätzungen für den gesamten MFR.

Quelle: Jahresarbeitsprogramme und Jährliche Tätigkeitsberichte 2014-2018 der INEA.

33 Die KPI der INEA sind eine grundlegende Voraussetzung für die Messung, wie sie die EU-Unterstützung für Projekte administrativ abwickelt. In ihrer derzeitigen Form liefern die KPI jedoch kaum Informationen zur Qualität der Programmverwaltung. Beispielsweise überwacht die INEA ihr Projektportfolio genau, um die mit einer langsamen Projektumsetzung verbundenen Risiken zu verringern. Die aktuellen Indikatoren sind nicht hinreichend auf den Rhythmus der Programmdurchführung oder die Mittelausschöpfung ausgerichtet (Ziffer **60**).

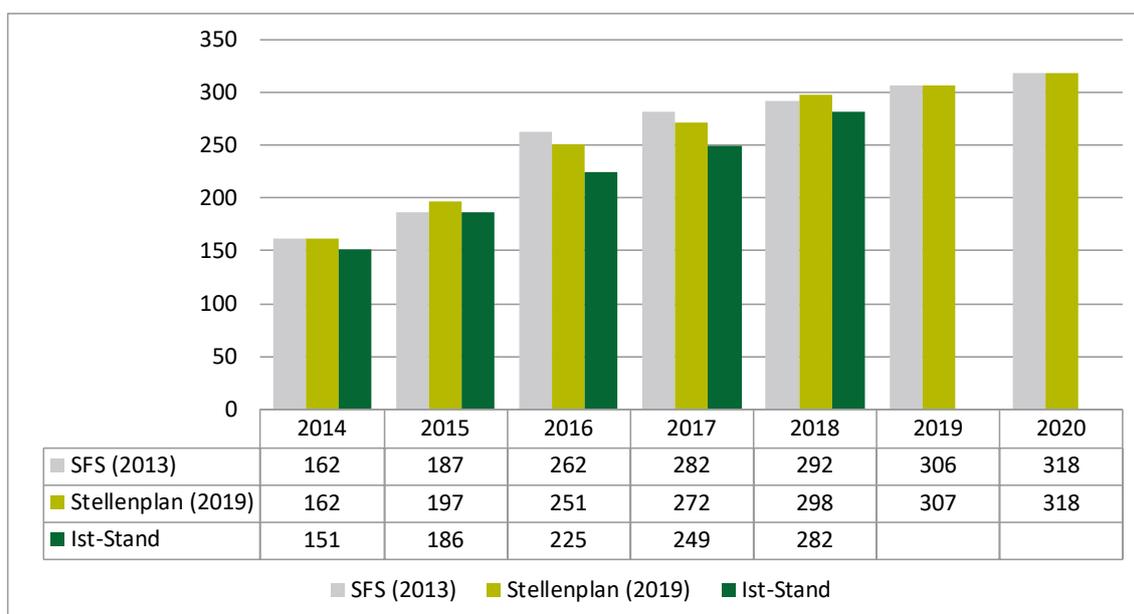
34 Andere Exekutivagenturen verwenden ähnliche KPI, aber einige ziehen auch Indikatoren heran, die messen, wie effizient die Verwaltung von Aufforderungen und Bewertungen, die Überwachung von Projekten und die Rückmeldungen an die

zuständigen GD und andere Kunden sind. In einem Sonderbericht über die Exekutivagenturen aus dem Jahr 2009 empfahl der Hof, die Kontrolle der Agenturen stärker auf den Ergebnisaspekt auszurichten, SMART-Ziele vorzugeben und deren Erreichung anhand einiger weniger KPI zu überwachen¹⁶.

Die INEA kann ihr Personal nur bedingt flexibel den drängendsten Aufgaben zuweisen

35 Der Stellenplan der INEA umfasst für den Zeitraum bis zum Jahr 2020 bis zu 318 Vollzeitäquivalente (VZÄ). Dieser Plan wurde zwischen 2014 und 2018 mehrmals entsprechend der Umschichtung von Teilen des Haushalts der Ausgabenprogramme (siehe [Abbildung 1](#)) angepasst.

Abbildung 1 – Stellenplan der INEA für 2014-2020 und tatsächliches Personal



Quelle: SFS¹⁷, von der INEA im Januar/Februar 2019 bereitgestellte Informationen.

¹⁶ Sonderbericht Nr. 13/2009 des Hofes: "Hat sich die Übertragung von Durchführungsaufgaben auf Exekutivagenturen als zweckmäßiges Instrument erwiesen?", Ziffer 66.

¹⁷ Der Finanzbogen (SFS) wird dem Ausschuss der Exekutivagenturen und der Haushaltsbehörde übermittelt, wenn einer Exekutivagentur Aufgaben in Verbindung mit der Verwaltung von EU-Programmen übertragen werden.

36 Zur Personalzuweisung in der INEA ist festzuhalten, dass einige der anfänglichen sektorspezifischen Arbeitsaufwandsprognosen nicht auf einer angemessenen Bedarfsanalyse beruhen. Daher entsprachen die vereinbarten Personalzahlen nicht dem tatsächlichen Bedarf. Außerdem hat das CEF-Programmportfolio eine erhebliche Entwicklung durchlaufen – so ist beispielsweise der CEF-IKT-Haushalt jetzt deutlich höher als die ursprüngliche Schätzung.

37 Die INEA verfügt nicht über die nötige Flexibilität, um ihr Personal sektorübergreifend den drängendsten Aufgaben zuzuweisen, da die Personalzahlen nach Programmen und innerhalb jedes Programms nach Tätigkeiten und GD aufgeschlüsselt sind¹⁸. Daraus ergeben sich Einschränkungen. Vor allem hat die INEA nach den geltenden Vorschriften keine Möglichkeit, ihr Personal zwischen der CEF und Horizont 2020 umzuschichten. Damit kann die INEA nur bedingt flexibel auf Veränderungen des Arbeitsvolumens reagieren.

38 Im Zeitraum 2014-2018 hatte die INEA Schwierigkeiten bei Einstellungen, um ihren rasch steigenden Bedarf an qualifizierten Mitarbeiter zu decken. Zum Jahresende 2018 beschäftigte sie 282 Mitarbeiter bei 298 bewilligten VZÄ (siehe [Abbildung 1](#)). Die Personalfluktuationsrate lag im Jahr 2016 bei 11 % und im Jahr 2018 bei 9 %. Im September 2018 verabschiedete die INEA eine Politik zur Personalbindung, die auf Maßnahmen wie Integrations- und Orientierungshilfe für neue Mitarbeiter, Gleitzeitarbeit und interne Mobilität beruht.

Die Kommission hat keinen koordinierten Mechanismus für die mehrjährige Planung von Aufforderungen

39 Gemäß dem Vorschlag für die CEF-Verordnung für den Zeitraum 2021-2027 sollen Zeitplan und Themen der Aufforderungen in dreijährigen Arbeitsprogrammen festgelegt werden. Diese mehrjährige Planung könnte die Koordinierung und Vorhersehbarkeit der Aufforderungen verbessern¹⁹.

¹⁸ Gemäß Punkt 9.2.2 der Leitlinien für die Einrichtung und den Dienstbetrieb von Exekutivagenturen, die aus dem Haushaltsplan der Union finanziert werden (Beschluss C(2014) 9109 final der Kommission vom 2.12.2014).

¹⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität "Connecting Europe" und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) Nr. 283/2014. Artikel 19 besagt, dass die CEF durch Arbeitsprogramme durchgeführt wird. Den Angaben der Kommission zufolge müssen die ersten mehrjährigen Arbeitsprogramme von ihr bis 31. Dezember 2020 angenommen werden, einschließlich

40 Im Zeitraum 2014-2020 werden die Arbeitsprogramme, einschließlich des Zeitpunkts der Aufforderungen, von den zuständigen GD aufgestellt und von der Kommission nach Konsultation des CEF-Koordinierungsausschusses auf jährlicher und nicht auf mehrjähriger Basis beschlossen. Die Planung wird regelmäßig an Veränderungen der Gegebenheiten angepasst, beispielsweise an neue Gesetzesinitiativen. Der Hof stellte fest, dass die Koordinierung der Planung der Aufforderungen zwischen den verschiedenen GD für die INEA gelegentlich Herausforderungen mit sich brachte. Diese Sachlage ist auf die unterschiedlichen Ansätze der GD bei der strategischen Planung in den drei CEF-Sektoren zurückzuführen, die sich aus internen Erfordernissen und Terminzwängen ergeben. Für die INEA bedeutet dies Arbeitsspitzen bei der Vorbereitung und beim Abschluss der Bewertung von Aufforderungen. Beispielsweise fiel im zweiten und vierten Quartal 2018 wegen der ungewöhnlich hohen Anzahl parallel laufender Aufforderungen sehr viel Arbeit an.

Die im Großen und Ganzen gut organisierten Auswahlverfahren im Rahmen der CEF weisen Mängel auf und es bestehen Risiken bei der Programmdurchführung und Schwachstellen bei der Leistungsberichterstattung

41 In diesem Abschnitt wird die Verwaltung der CEF durch die Kommission und die INEA während des gesamten Projektlebenszyklus – von den Auswahlverfahren über die Programmdurchführung bis hin zur Leistungsberichterstattung – behandelt.

eines Zeitplans für die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen mit den Themen und einem Richtwert für die Mittelausstattung für die ersten drei Jahre der Laufzeit der neuen CEF. Außerdem muss sie einen prognostizierten Rahmen für den gesamten Zeitraum annehmen.

Die Auswahlverfahren sind gut organisiert, würden aber von mehr Kohärenz und Transparenz profitieren

Die Verfahren für die Auswahl von Projekten sind gut organisiert

42 Die Kommission plant Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und legt die Kriterien für die Auswahl von Projekten gemäß den zugrunde liegenden Verordnungen fest²⁰. Die INEA trägt mit ihren Erfahrungen aus der Bewertung und Durchführung früherer Projekte zu diesen Vorbereitungsarbeiten bei. Danach bringt sie die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen auf den Weg. Bei jeder Aufforderung werden die Projektvorschläge anhand der Förderfähigkeits-, Eignungs- und Gewährungskriterien (im Kontext der CEF und in diesem Bericht als Auswahl- und Vergabekriterien bezeichnet) bewertet²¹. Die Anträge müssen außerdem formale Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllen.

43 Die Bewertung der Projektvorschläge und die Gewährung der finanziellen Unterstützung sind in Phasen unterteilt. Die Bewertungsverfahren für CEF-Projektvorschläge gliedern sich in zwei Phasen: die externe und die interne Bewertung. Das Verfahren wird in **Kasten 1** ausführlich beschrieben.

²⁰ Artikel 3 und 4 der Verordnung (EU) Nr. 1316/2013; Verordnung (EU) Nr. 1315/2013; Verordnung (EU) Nr. 347/2013; Verordnung (EU) Nr. 283/2014.

²¹ Artikel 197 bis 199 der Haushaltsordnung. Die Förderfähigkeitskriterien beziehen sich auf den rechtlichen Status der Antragsteller und umfassen auch die Einhaltung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften. Anhand der Eignungskriterien soll beurteilt werden, ob der Antragsteller in der Lage ist, die vorgeschlagene Maßnahme durchzuführen. Mithilfe der Gewährungskriterien wird die Qualität der Vorschläge bewertet.

Kasten 1

Bewertungsverfahren in den drei CEF-Sektoren

- 1) **Zulässigkeits- und Förderfähigkeitsprüfungen, einschließlich der Erfüllung der Auswahlkriterien (Zuständigkeit der INEA).** Die INEA prüft, ob die Projektvorschläge die Zulässigkeitsvoraussetzungen sowie die Förderfähigkeits- und die Auswahlkriterien erfüllen. Jeder Projektvorschlag muss von mindestens drei Sachverständigen bewertet werden. Die Sachverständigen werden von der INEA in Abstimmung mit der zuständigen GD ausgewählt. In dieser Phase ist der Bewertungsprozess in allen drei Sektoren gleich.
- 2) **Erste Phase (Bewertung durch externe Sachverständige, organisiert von der INEA).** In Zusammenarbeit mit der zuständigen GD organisiert die INEA eine Informationsveranstaltung, in der die externen Sachverständigen über die Zielsetzungen der Aufforderung/des Arbeitsprogramms und die Vergabekriterien, die für jeden Sektor anders sind, informiert werden, auf die sie sich bei der Bewertung der Projektvorschläge und der Erstellung der individuellen Bewertungsberichte stützen sollten. Im Anschluss an die Bewertungen finden Konsenssitzungen statt, die von der INEA moderiert werden und in denen sich die Sachverständigen auf die endgültige Bewertung jedes Projektvorschlags einigen. Für eine positive Bewertung müssen bei jedem Kriterium drei von fünf Punkten erreicht werden.

Bei einigen Aufforderungen zog die INEA in beiden Bewertungsphasen unabhängige Beobachter hinzu, die den Bewertungsprozess überwachen, Problembereiche aufzeigen und Verbesserungen vorschlagen sollten.

	CEF-V	CEF-E	CEF-IKT
Von externen Sachverständigen herangezogene Vergabekriterien	<ul style="list-style-type: none"> - Relevanz - Auswirkungen - Ausgereiftheit - Qualität 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausgereiftheit - grenzüberschreitende Dimension - positive externe Effekte und Auswirkungen der Maßnahme auf die Solidarität - Notwendigkeit der Überwindung finanzieller Hindernisse - Solidität des Durchführungsplans 	<ul style="list-style-type: none"> - Relevanz - Qualität und Effizienz der Durchführung - Auswirkungen - Nachhaltigkeit
Leitfaden zur Auslegung der Kriterien	Mündliche Informationen einschließlich Präsentationsunterlagen, aber keine detaillierten schriftlichen Leitlinien	Mündliche Informationen einschließlich Präsentationsunterlagen sowie detaillierte schriftliche Leitlinien	Mündliche Informationen einschließlich Präsentationsunterlagen sowie schriftliche Leitlinien (seit 2018)
Rangfolge	Nein	Ja	Ja

3) Zweite Phase (Bewertung durch Ausschüsse, organisiert von der zuständigen GD)

	CEF-V	CEF-E	CEF-IKT
Verfahren in der zuständigen GD	Die Bewertung erfolgt in zwei Schritten: zunächst durch ein internes Bewertungsgremium und anschließend durch einen Auswahlausschuss (beide unter dem Vorsitz der GD MOVE). Das Gremium überprüft die Ergebnisse der ersten Bewertungsphase.	Der Bewertungsausschuss, ein interner Ausschuss der GD ENER, ist für die Bewertung der Vorschläge anhand der einzelnen Vergabekriterien zuständig, einschließlich der Kriterien, die in der ersten Bewertungsphase von den externen Sachverständigen herangezogen wurden.	Der Bewertungsprozess wird von einem Bewertungsausschuss (unter Vorsitz der GD CNECT) nach Konsultation der für die Aufforderungen zuständigen GD/Referate durchgeführt.

<p>In der zweiten Phase herangezogene Vergabekriterien</p>	<p>Der Auswahlausschuss überprüft die Finanzierungsvorschläge, die das interne Bewertungsgremium auf der Grundlage der allgemeinen Finanzierungsziele, Prioritäten und politischen Fragen der CEF-V unterbreitet hat. Bei dieser Überprüfung sollten insbesondere die Ergebnisse der externen Bewertung berücksichtigt und folgende Punkte analysiert werden: i) die Komplementarität der Maßnahmen, ii) der EU-Mehrwert, iii) potenzielle Synergien, iv) Haushaltsbeschränkungen, v) die Hebelwirkung der EU-Mittel und des Europäischen Fonds für strategische Investitionen, vi) die geografische Ausgewogenheit, vii) die ausgewogene Entwicklung des Netzes und viii) Risiken einer Doppelfinanzierung.</p>	<p>Der Ausschuss bewertet die Vorschläge anhand der folgenden zwei Vergabekriterien: i) Priorität und Dringlichkeit der Maßnahme, ob durch das Projekt Engpässe beseitigt werden, ob die Isolation im Energiebereich beendet wird und ob die Maßnahme zum Energiebinnenmarkt beiträgt, ii) die stimulierende Wirkung der finanziellen Unterstützung auf die Durchführung der Maßnahme. (Die Gesamtgewichtung dieser beiden Kriterien beträgt 30 % im Fall von Arbeiten und 40 % im Fall von Studien).</p>	<p>Der interne Ausschuss bewertet die Vorschläge nicht noch einmal. Er prüft vielmehr das Risiko einer Doppelfinanzierung, verweist auf Überlegungen, die aus politischer Sicht wichtig sind und bei der Erstellung der Finanzhilfvereinbarungen berücksichtigt werden sollten, und bewertet das Finanzierungskonzept auf der Grundlage der Bewertung der externen Sachverständigen.</p>
<p>Abweichung von der Empfehlung der externen Sachverständigen</p>	<p>In Ausnahmefällen kann das Gremium, sofern es seine Entscheidungen angemessen begründet, von den Empfehlungen der externen Sachverständigen abweichen.</p>	<p>Die Gesamtgewichtung der Sachverständigenbewertung beträgt 70 % im Fall von Arbeiten und 60 % im Fall von Studien. Der Ausschuss kann von der Empfehlung der Sachverständigen abweichen, wenn er seine Entscheidung angemessen begründet. Seine Argumente sollten klar dokumentiert werden.</p>	<p>Der Ausschuss stützt sich auf die von den externen Sachverständigen unter Verwendung der in den Aufforderungen festgelegten Kriterien erstellte Rangfolge.</p>

Endgültige Rangfolge der Vorschläge	Nein, die Stellungnahme der Sachverständigen dient als Grundlage für die Arbeit des internen Bewertungsgremiums/Auswahlausschusses, das/der die endgültige Liste der ausgewählten Projekte aufstellt.	Ja, die Stellungnahme der Sachverständigen dient als Grundlage und der Bewertungsausschuss legt die endgültige Punktzahl und die Rangfolge der Projektvorschläge fest.	Ja, basierend auf der von den externen Sachverständigen erstellten Rangfolge.
Reserve-liste	Bislang nicht verwendet, aber grundsätzlich nicht ausgeschlossen.	Bislang nicht verwendet, aber grundsätzlich nicht ausgeschlossen.	Nicht bei allen Aufforderungen.
Rolle der INEA	Der Direktor der INEA ist Mitglied des Auswahlausschusses.	Die INEA ernennt einen Beobachter für die interne Bewertung.	Die INEA ernennt einen Beobachter für die interne Bewertung.

44 Im Anschluss an das Bewertungs- und das Auswahlverfahren erlässt die Kommission – in Absprache mit dem CEF-Koordinierungsausschuss der Mitgliedstaaten – einen Beschluss, der die Liste der ausgewählten Projekte enthält. Die INEA ist dann für den Abschluss, die Überwachung und die Umsetzung der jeweiligen Finanzhilfvereinbarungen mit den Projektträgern als Empfänger von EU-Mitteln zuständig.

Projektauswahlverfahren müssen zwischen den CEF-Sektoren weiter harmonisiert werden

45 Mit der Übertragung der Zuständigkeit für alle Sektoren der CEF auf die INEA sollten unter anderem die Verfahren vereinfacht und harmonisiert werden (Ziffer 20). Der Hof stellte fest, dass die INEA und die zuständigen GD die Bewertungsverfahren in den drei CEF-Sektoren noch nicht hinreichend analysiert hatten, um bewährte Verfahren zu ermitteln und anschließend den Prozess und die verwendeten Kriterien zu vereinheitlichen.

46 Wie aus **Kasten 1** hervorgeht, läuft die Bewertung der Projektvorschläge in den drei CEF-Sektoren nicht gleich ab. Unterschiede bestehen bei den Vergabekriterien (Wortlaut und Inhalt), bei der Gewichtung der Kriterien (existiert nur bei der CEF-E) und bei der Rangfolge der Projektvorschläge (wird bei der CEF-E und der CEF-IKT, aber nicht bei der CEF-V erstellt).

Abweichungen zwischen dem Beschluss der Kommission über die Gewährung der Finanzhilfe und der Empfehlung der Sachverständigen

47 Da die Sachverständigen die Projektvorschläge eingehend prüfen und die INEA Zeit und Ressourcen in die Auswahl der Sachverständigen und in die Organisation der Bewertungen investiert, sollte die Beurteilung der externen Sachverständigen beim Beschluss der Kommission über die Gewährung der Finanzhilfe berücksichtigt werden²². Auch wenn der endgültige Beschluss über die Gewährung der Finanzhilfe von der Kommission gefasst wird, sollten Abweichungen von der externen Bewertung begründet und sorgfältig dokumentiert werden. So ist es auch in den Leitlinien der Kommission für die Verwaltung der Finanzhilfen im Rahmen der CEF-E oder im Text der Aufforderungen für die CEF-V vorgesehen. Diese Vorgehensweise ist wichtig, damit die Verwendung der EU-Mittel transparent ist.

Im Fall der CEF-V muss die Verbindung zwischen der externen Bewertung und dem Beschluss über die Gewährung der Finanzhilfe besser dokumentiert werden

48 Der Hof stellte fest, dass die Kommission die Empfehlung der externen Sachverständigen, einschließlich eines Gewichtungsfaktors, in ihrem endgültigen Beschluss über die Gewährung der Finanzhilfe in den verschiedenen CEF-Sektoren unterschiedlich stark berücksichtigt. So führten höhere Punktzahlen in der externen Bewertung bei der CEF-V nicht systematisch dazu, dass die empfohlenen Projekte endgültig ausgewählt wurden. Einige Projekte, die bei der externen Bewertung eine höhere Punktzahl erzielten, wurden nicht übernommen, während andere mit einer niedrigeren Punktzahl ausgewählt wurden. 68 % aller von den externen Sachverständigen empfohlenen Projektvorschläge wurden letztlich auch kofinanziert. Politikbezogene Überlegungen spielten – gemäß den Bestimmungen des Arbeitsprogramms und des Wortlauts der Aufforderung – bei der endgültigen Auswahl eine wichtige Rolle.

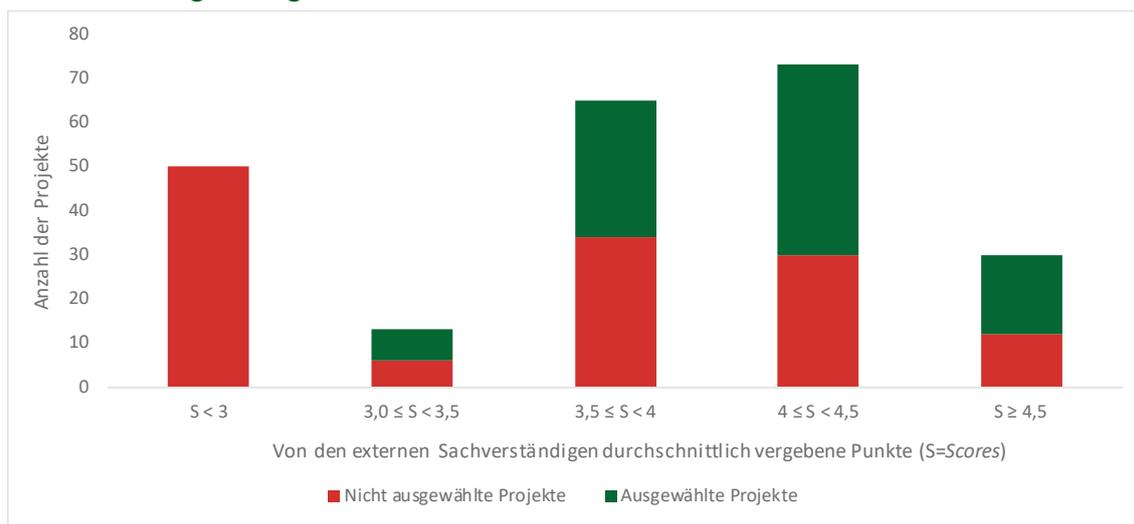
49 Wegen der Unterschiede im endgültigen Auswahlverfahren wirkt sich die externe Bewertung in jedem Sektor anders auf die endgültige Projektauswahl aus. Im Rahmen der CEF-V werden die Punktzahlen vor allem verwendet, um die Projekte über oder unter einem vorab festgelegten Grenzwert einzuordnen, ohne eine Rangfolge zu erstellen. Bei diesem System hat die Auswahlwahrscheinlichkeit nichts mit der Punktbewertung der externen Sachverständigen für empfohlene Projekte zu tun. Dies wird nachstehend anhand von zwei Aufforderungen (eine für die CEF-V und eine für

²² Zum Zeitpunkt der Prüfung gab die INEA an, dass 380 externe Sachverständige an der Bewertung von Vorschlägen für CEF-Projekte mitgewirkt und schätzungsweise 5 050 Sachverständigentage dafür aufgewendet hatten.

die CEF-E) veranschaulicht. **Abbildung 2** ist zu entnehmen, dass bei der Aufforderung im Rahmen der CEF-V die Wahrscheinlichkeit für die Auswahl eines Projektvorschlags, sobald er die Mindestzahl von drei Punkten erhalten hatte, praktisch nicht mit der durchschnittlichen Punktzahl zusammenhing, die von den externen Sachverständigen vergeben wurde. Der Hof stellte fest, dass keine systematische Verbindung zwischen der Punktzahl der von den externen Sachverständigen empfohlenen Projektvorschläge und der von der Kommission erstellten endgültigen Liste der ausgewählten Projekte besteht.

Abbildung 2 – Von den externen Sachverständigen vergebene Punkte und endgültige Auswahl der Projekte bei einer Aufforderung im Rahmen der CEF-V (MAP 2014 F01)

Gleiche Auswahlwahrscheinlichkeit, unabhängig von den von den externen Sachverständigen vergebenen Punkten

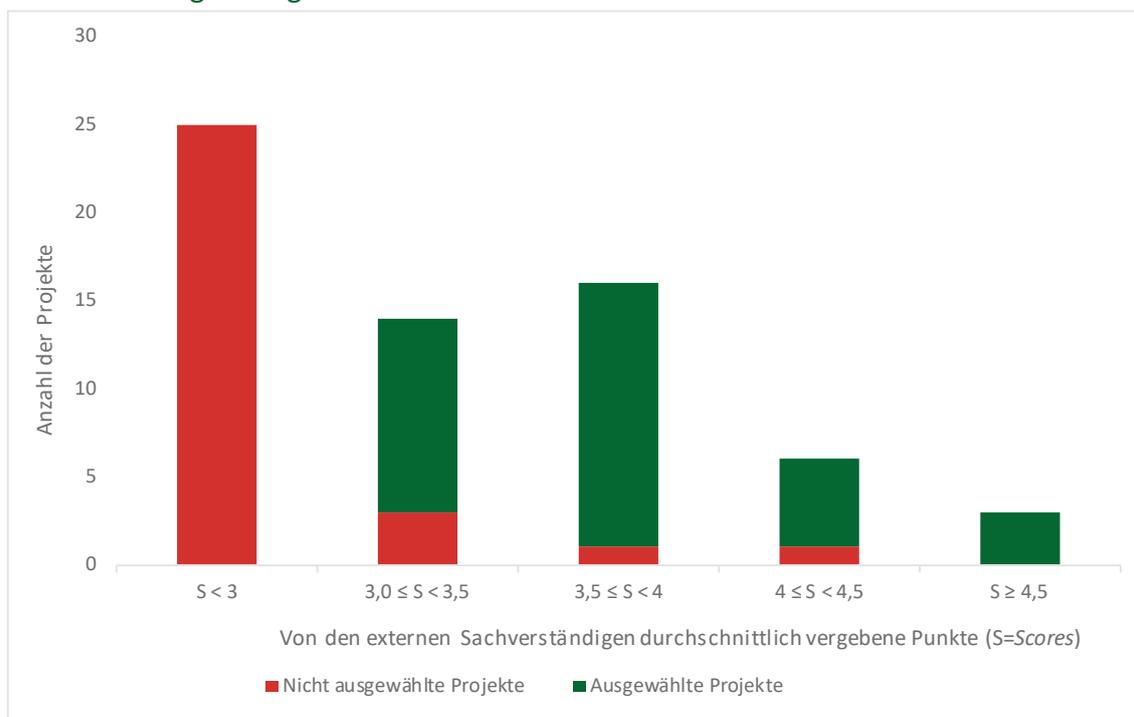


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der INEA.

50 Dagegen besteht bei der CEF-E und der CEF-IKT ein enger Zusammenhang zwischen den von den externen Sachverständigen vergebenen Punkten und der endgültigen Auswahl durch die Kommission (siehe **Abbildung 3** für die CEF-E).

Abbildung 3 – Von den externen Sachverständigen vergebene Punkte und endgültige Auswahl der Projekte bei einer Aufforderung im Rahmen der CEF-E (2014)

Höhere Auswahlwahrscheinlichkeit in Abhängigkeit der von den externen Sachverständigen vergebenen Punkte



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der INEA.

51 Zudem führt die Kommission im Fall der CEF-V keine klaren Aufzeichnungen darüber, inwieweit die Bewertung der externen Sachverständigen bei der endgültigen Auswahl berücksichtigt wird. Die Protokolle des Auswahlausschusses enthalten keine Einzelheiten zu den Beschlüssen über die Gewährung der Finanzhilfe. Die von der Kommission bei der endgültigen Auswahl der CEF-V-Projekte angewandten Verfahren werden folglich nicht angemessen dokumentiert.

Einige Projekte wurden ausgewählt, obwohl sie bei der externen Bewertung nicht die Mindestpunktzahl erhielten

52 Der Hof stellte fest, dass in etlichen Fällen Projekte, die von den externen Sachverständigen nicht einmal die Mindestpunktzahl erhalten hatten, von der Kommission dennoch ausgewählt wurden. Im Zeitraum 2014-2020 wählte die Kommission 14 CEF-V-Projekte mit einem EU-Finanzhilfsvolumen von rund 711 Millionen Euro aus, bei denen die externen Sachverständigen aus Gründen der Ausgereiftheit, der Qualität oder der Auswirkungen keine Finanzierung empfohlen

hatten²³. Die INEA erhob unter Verweis auf die Bewertung durch die externen Sachverständigen Einwand gegen die Auswahl von sechs dieser Projekte (Kofinanzierung in Höhe von insgesamt rund 411 Millionen Euro). Dennoch beschloss der Auswahlausschuss, all diese Projekte auszuwählen, und nannte dafür Gründe wie "EU-Mehrwert", "weiter reichender Nutzen für das Netz", "Hebelwirkung von EU-Mitteln" oder "politisches Signal an einen anderen Mitgliedstaat", obwohl weder diese Kriterien noch ihre Gewichtung bei der Bewertung hinreichend erläutert werden. Ein Beispiel für ein solches Projekt ist in **Kasten 2** aufgeführt. Im Rahmen der CEF-E wurden für zwei Projekte, welche die externen Sachverständigen nicht zur Förderung empfohlen hatten, EU-Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 41 Millionen Euro als Kofinanzierung bewilligt.

Kasten 2

Beispiel für ein Projekt, das von den Sachverständigen und der INEA abgelehnt, vom CEF-Auswahlausschuss aber ausgewählt wurde

Ein Projektvorschlag betreffend die Elektrifizierung einer Eisenbahnstrecke in einem Mitgliedstaat wurde von den Sachverständigen abgelehnt, da nicht mit realen Auswirkungen zu rechnen wäre, es sei denn, die Behörden in einem angrenzenden Mitgliedstaat würden die Elektrifizierung dieser Bahnstrecke auf ihrer Seite vorantreiben. Die INEA sprach sich ebenfalls gegen dieses Projekt aus und nannte dafür denselben Grund.

Der Auswahlausschuss wählte das Projekt dennoch aus. Die gewährte Finanzhilfe belief sich auf 19 Millionen Euro. Die Behörden des angrenzenden Mitgliedstaats haben das Projekt in ihrer langfristigen Planung bis zum Jahr 2030 immer noch nicht als Priorität eingestuft, sodass die Auswirkungen des Projekts gering bleiben werden.

Die angewandten Vergabekriterien müssen noch klarer gefasst werden

53 Gemäß Artikel 199 der Haushaltsordnung ist die Kommission verpflichtet, für die Auswahl von Projekten klare Gewährungskriterien festzulegen, sodass die Qualität der Vorschläge vor dem Hintergrund der gesetzten Ziele bewertet werden kann. Die INEA organisiert Informationsveranstaltungen für externe Sachverständige und stellt Informationsmaterial zur Verfügung, um ihnen die Kriterien näherzubringen.

54 Der Hof analysierte die Punktvergabe bei einzelnen externen Bewertungen und stellte Abweichungen und Unterschiede beim Scoring der Vergabekriterien fest. Diese Einschätzung wird von den externen Beobachtern geteilt, die anmerken, dass die

²³ Insgesamt wurden im Rahmen der CEF-V 711 Projekte mit einem Finanzhilfenvolumen von 23 Milliarden Euro ausgewählt (siehe **Tabelle 2**).

Vergabekriterien zwar im Allgemeinen klar sind, die Bewertungskriterien von den einzelnen Sachverständigen in einer Reihe von Fällen jedoch unterschiedlich aufgefasst wurden. Diese Unterschiede zwischen den Bewertungen (siehe Beispiele in **Kasten 3**) wurden erörtert und in Konsenssitzungen wurde eine gemeinsame Position gefunden. Detaillierte schriftliche Leitlinien für Sachverständige zur Auslegung der Vergabekriterien gibt es für die CEF-E und seit 2018 für die CEF-V.

Kasten 3

Beispiele für Probleme bei der Auslegung der Vergabekriterien

Die externen Beobachter heben in ihren Berichten hervor, dass es Probleme gibt, weil die Kriterien nicht hinreichend klar sind.

Den Berichten zufolge muss sichergestellt werden, dass die detaillierten Beschreibungen der Vergabekriterien und Unterkriterien während der gesamten Bewertung unverändert angewandt werden. Die Beobachter stellten fest, dass die Sachverständigen in einigen Konsenssitzungen leicht abweichende Beschreibungen der Kriterien verwendet hatten, die in den Vorbereitungsunterlagen für die Aufforderung nicht aufgeführt waren. (CEF-IKT, Aufforderungen 2017)

In anderen Berichten heißt es, es gebe immer einige Probleme mit der Auslegung und Anwendung der Vergabekriterien. Wie regelmäßig festgestellt wurde, sei es in dieser Phase wichtig, die Bewertungssachverständigen gelegentlich daran zu erinnern, was bestimmte Bewertungskriterien in einem bestimmten Kontext bedeuten (beispielsweise wie Ausgereiftheit im Fall von Arbeiten, Studien und bei gemischten Vorhaben auszulegen sei) und dass die Punktevergabe mit den Hinweisen und Anmerkungen im Einklang stehen müsse. Bei einigen Konsenssitzungen sei festgestellt worden, dass die Sachverständigen unterschiedliche Auffassungen davon hatten, was der Vorschlag explizit aussage und was sich aus der Beschreibung des Vorschlags ableiten lasse. (CEF-V, 2014 durchgeführte Aufforderungen zum Jahres- und Mehrjahresarbeitsprogramm)

55 Die Kriterien "Ausgereiftheit" und "Qualität" müssen sorgfältig bewertet werden, um Probleme, die sich auf die zügige Umsetzung der Projekte auswirken können, im Vorfeld zu erkennen und zu beseitigen. Die INEA nannte eine zu wenig realistische Planung als einen der Hauptgründe dafür, dass die Durchführung hinter dem Zeitplan zurückbleibt. Im Hinblick auf die Ausgereiftheit von Projekten ermittelten externe Sachverständige als Hauptprobleme den Erwerb von Grundstücken, Umweltverträglichkeitsprüfungen und den finanziellen oder technischen Vorbereitungsstand.

56 Der Hof stellte fest, dass die Sachverständigen auf der Grundlage der mit einem Antrag eingereichten Unterlagen die Ausgereiftheit der Projekte nicht immer

angemessen bewerten können. Die Arbeiten können bis zu 18 Monate nach der Einreichung eines Vorschlags beginnen. Außerdem können Projekte sowohl Studien als auch Arbeiten umfassen, oder Arbeiten und Studien können parallel jeweils im Rahmen getrennter Projekte durchgeführt werden. Dies bedeutet, dass ein Projekt eingereicht werden kann, obwohl der die Arbeiten betreffende Teil noch nicht sehr weit ausgereift ist. Die Ausgereiftheit lässt sich bei solchen Projekten nur schwer bewerten, da viele relevante Informationen erst nach Abschluss der Studie bekannt sind.

Es besteht das Risiko, dass die CEF nicht vollständig umgesetzt wird

57 Der Hof untersuchte den aktuellen Stand der Ausführung des CEF-Haushalts sowie die Maßnahmen, die die INEA ergriffen hat, um sicherzustellen, dass die Mittel auch verwendet werden. Um in den Sektoren Verkehr, Energie und Telekommunikation konkrete Vorteile zu erzielen, müssen die Mittel wirtschaftlich verwendet und für relevante und geeignete Investitionsprojekte ausgegeben werden, die dann zügig umgesetzt werden.

Die Mittel der CEF werden möglicherweise nicht vollständig ausgeführt

58 In der CEF-Verordnung wurde der Finanzierungsbedarf der Sektoren Verkehr, Telekommunikation und Energie deutlich höher geschätzt als die im Rahmen des Haushalts 2014-2020 verfügbaren 33 Milliarden Euro²⁴. In der Verordnung für das Vorgängerinstrument (das TEN-V-Programm 2007-2013) war die Situation ähnlich bewertet worden.

59 Trotz dieses angegebenen Bedarfs wurden die für das TEN-V-Programm 2007-2013 bereitgestellten Mittel nicht vollständig verwendet. Bei Abschluss war der Haushalt zu 74 % ausgeschöpft, d. h., von insgesamt 7,4 Milliarden Euro waren 5,5 Milliarden Euro tatsächlich in Anspruch genommen worden²⁵. Somit wurde jeder vierte Euro des Haushalts nicht investiert. Die Mittel waren allerdings zur Gänze

²⁴ In Erwägungsgrund 3 der Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 wurden die bis zum Jahr 2020 erforderlichen Investitionen in die transeuropäischen Netze in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie auf 970 Milliarden Euro veranschlagt.

²⁵ Die Ausschöpfungsquote wäre beim TEN-V-Programm sogar noch niedriger gewesen, wenn es der TEN-T EA nicht gelungen wäre, rund ein Drittel der Mittel ein zweites Mal zu binden, indem sie an das Programm zurückgeflossene Mittel aus Vorhaben, bei denen die Erwartungen nicht erfüllt wurden, über "Reflow Calls" im Wert von 2,3 Milliarden Euro in neue Finanzhilfen investierte.

Projekten zugewiesen worden. Verzögerte und unzureichend ausgeführte Infrastrukturvorhaben waren der Hauptgrund für die schleppende Mittelverwendung, was sich letzten Endes negativ auf die allgemeine Programmdurchführung auswirkte.

60 Die INEA überwacht die bei der Durchführung erzielten Fortschritte, stellt aber keinen Vergleich mit der Durchführungsquote des Vorgängerprogramms an. Dennoch deuten mehrere Faktoren darauf hin, dass die EU-Mittel auch beim laufenden Programm nur langsam in Anspruch genommen werden. Laut der Planung der INEA hätte sich der Gesamtbetrag der Mittelbindungen im Jahr 2018 auf 19 Milliarden Euro belaufen sollen. Die tatsächliche Höhe der Mittelbindungen war dagegen mit 14 Milliarden Euro um 26 % niedriger als erwartet²⁶. Mit Stand Januar 2019 und damit im fünften Jahr des Programmplanungszeitraums war weniger als ein Viertel der für Projekte gewährten CEF-Mittel auch ausgezahlt worden (siehe [Tabelle 4](#)).

Tabelle 4 – Durchführung der CEF im Zeitraum 2014-2020, in Millionen Euro

	Für Vorhaben gewährte Finanzhilfen	Mittelbindungen	Zahlungen	% Zahlungen/Finanzhilfen
Verkehr	22 870	11 868	5 416	24 %
Energie	2 400	1 836	416	17 %
Telekommunikation	228	208	100	44 %
Synergie	21	21	8	40 %
Insgesamt	25 519	13 933	5 940	23 %

Quelle: Informationen der INEA, Stand von Januar 2019.

61 Besonders niedrig ist die Auszahlungsquote bei der CEF-E mit 17 % und der CEF-V mit 24 % des ursprünglichen Haushalts. Diese niedrige Quote hängt mit den Verzögerungen bei der Projektdurchführung zusammen. Bis Januar 2019 wurden die Finanzhilfevereinbarungen für 76 Projekte (mit EU-Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 4 Milliarden Euro) geändert, um die Frist für die Durchführung um mindestens ein Jahr zu verlängern. Der Hof stellte allerdings fest, dass diese Änderungen nur einen kleinen

²⁶ Nach der Unterzeichnung der Finanzhilfevereinbarungen bindet die INEA Mittel in Höhe der für das jeweilige Jahr geplanten Zahlungen. Die Mittelbindungen spiegeln somit nur einen Teil des für Projekte gewährten Haushalts wider.

Teil der Verzögerungen widerspiegeln. In Wirklichkeit kam es bei weit mehr Projekten zu Verzögerungen, wie der internen Analyse der INEA zu entnehmen ist:

- Im Fall der CEF-V wurde im Rahmen einer Halbzeitüberprüfung über die Durchführung einer Stichprobe von 356 Vorhaben Bilanz gezogen. Bei mehr als der Hälfte der Projekte waren Verzögerungen aufgetreten, bei 156 Projekten von einem Jahr oder mehr und bei 50 Projekten von weniger als einem Jahr. Die Fertigstellung erfolgte mit einer Verzögerung von durchschnittlich 10,7 Monaten.
- Im Fall der CEF-E lagen zum Jahresende 2017 rund zwei Drittel der 39 laufenden Projekte, die von der INEA überprüft wurden, nicht ganz im Zeitplan. Die durchschnittliche Verzögerung betrug 6,5 Monate.

Verzögerungen traten oft bei Projekten auf, die bei der Einreichung nicht hinreichend ausgereift waren

62 Die zuständigen GD planen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und entscheiden somit über die Verteilung des Haushalts (Ziffern **39-40**). Deshalb gewährte die INEA einen großen Teil des CEF-Haushalts bereits zu Beginn des Programmplanungszeitraums: Im Rahmen der Aufforderungen der Jahre 2014 und 2015 wurden 85 % der für die CEF-V vorgesehenen Mittel bereitgestellt. Allein im Jahr 2014 standen für die CEF-V 12 Milliarden Euro bzw. 52 % der für den Zeitraum insgesamt vorgesehenen Mittel in Höhe von 23 Milliarden Euro zur Verfügung.

63 Da ein so großer Teil des Haushalts im Rahmen der ersten Aufforderungen bereitgestellt wurde und für die Antragsteller schwer vorhersehbar war, wann weitere Aufforderungen folgen würden, waren einige der ausgewählten Projekte nicht ausgereift genug.

64 Da es keine mehrjährige Planung der Aufforderungen gab, reichten Begünstigte ihre Anträge auch dann ein, wenn der Reifegrad der Projekte eher für eine Einreichung in einem späteren Stadium gesprochen hätte. Die interne Analyse der INEA ergab, dass die geringe Ausgereiftheit der ursprünglichen Vorschläge ein häufiger Grund für Verzögerungen bei Projekten war. **Kasten 4** enthält ein Beispiel für ein unausgereiftes Projekt. Bei acht der 12 Projekte²⁷, die bislang vorzeitig beendet wurden, war der Grund die mangelnde Ausgereiftheit.

²⁷ Dies ist jedoch nur ein kleiner Teil der 1 233 ausgewählten Projekte. Für die 12 Projekte war ursprünglich ein EU-Beitrag von insgesamt 112 Millionen Euro vereinbart worden.

Kasten 4

Beispiel für ein unausgereiftes Projekt: Bau einer Energieverbindungsleitung zwischen zwei Mitgliedstaaten

Bei einer Aufforderung im Rahmen der CEF-E wurden im Jahr 2014 zwei Anträge für die Konzeption und den Bau einer Energieverbindungsleitung zwischen zwei Mitgliedstaaten eingereicht.

Die Sachverständigen gaben dem Bauprojekt beim Kriterium "Ausgereiftheit" nur drei von fünf Punkten. Das Projekt erhielt die für die Finanzierung erforderliche Mindestpunktzahl, laut Gesamtbewertung war es jedoch noch nicht bereit zur Umsetzung. Beide Projekte wurden ausgewählt, wobei mit dem Bauprojekt erst im Mai 2016 begonnen werden sollte.

Die Studie lag Ende 2018 um 22 Monate hinter dem Zeitplan. Bei dem Bauprojekt kam es zu einer Verzögerung von 24 Monaten.

Verzögerungen werden überwacht, was aber nicht gewährleistet, dass rechtzeitig wirksame Abhilfemaßnahmen ergriffen werden

65 Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die INEA die technische und finanzielle Durchführung der Projekte eng überwacht, damit rechtzeitig wirksame Abhilfemaßnahmen ergriffen werden können. Die Verwendung der Mittel lässt sich beschleunigen, wenn die Mittelbindungen bei Projekten, die hinter den Erwartungen zurückbleiben, aufgehoben und in andere Projekte investiert werden. Wenn bei einem Projekt die Finanzhilfe nicht vollständig ausgeschöpft wird, können die nicht in Anspruch genommenen Beträge über eine neue Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für andere Projekte bereitgestellt werden. Dies ist nur dann möglich, wenn der Stand der Projekte eng genug überwacht wird, um eine unzulängliche Durchführung festzustellen.

In den Finanzhilfevereinbarungen wird die Finanzierung nicht unmittelbar an die Erreichung von Etappenzielen geknüpft

66 Die INEA überwacht die Durchführung der unterstützten Maßnahmen anhand der Finanzhilfevereinbarungen. Diese enthalten zwar Bestimmungen, auf deren Grundlage die INEA eine Maßnahme bei unzureichenden Fortschritten beenden kann, die Fristen für die Umsetzung bestimmter Etappenziele sind jedoch nicht direkt an die EU-Finanzierung geknüpft.

In den Sachstandsberichten werden Verzögerungen bei Projekten nicht immer angegeben

67 Die INEA stützt sich für die Überwachung der technischen und finanziellen Durchführung der CEF-E- und CEF-V-Projekte auf Sachstandsberichte. Dabei handelt es sich um jährliche Fortschrittsberichte, die vom Begünstigten erstellt werden. Die Sachstandsberichte liefern zwar einige Hinweise zum Projektfortschritt, doch es besteht die Gefahr, dass sie das vollständige Ausmaß von Verzögerungen oder einer unzulänglichen Mittelausschöpfung nicht immer abbilden, obwohl die Begünstigten gemäß den Finanzhilfvereinbarungen verpflichtet sind, entsprechende Angaben zu machen. Die vom Hof vorgenommene Analyse einer Stichprobe von Sachstandsberichten²⁸ ergab, dass Verzögerungen mit Auswirkungen auf den Durchführungszeitraum der Projekte nicht immer vollständig gemeldet wurden. Sie wurden vielmehr erst später, nämlich im Zuge der Halbzeitüberprüfung, ermittelt.

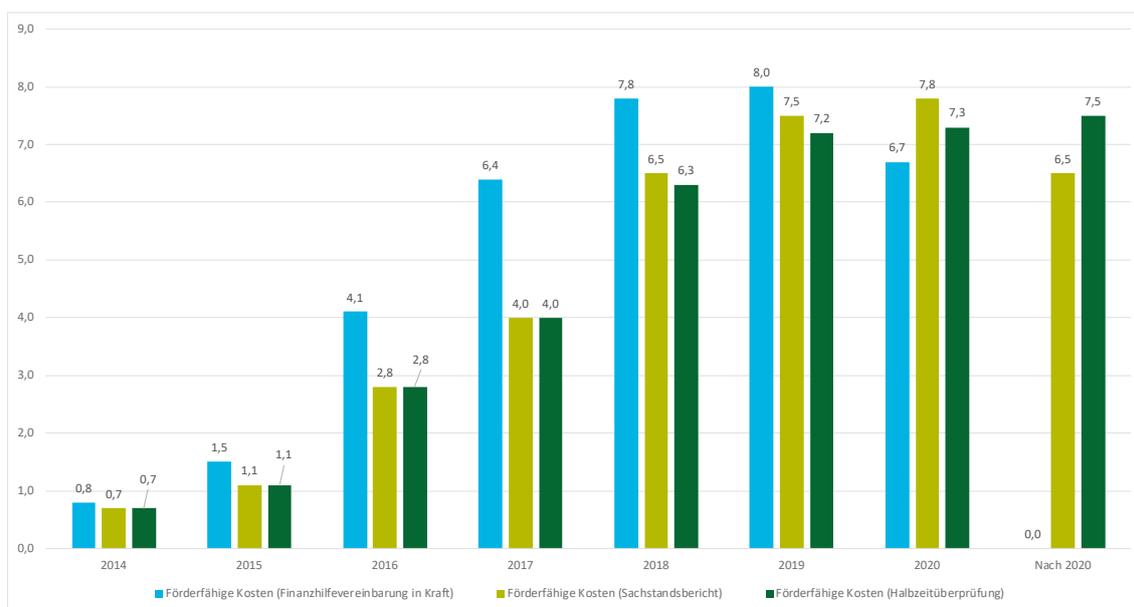
Eine Halbzeitüberprüfung und ein festes Enddatum für die Durchführung sind nur bei der CEF-V vorgesehen

68 Im Jahr 2010 beschloss die GD MOVE – im Wissen darum, welche Herausforderungen nicht den Erwartungen entsprechende Projekte für die wirksame Mittelverwendung mit sich bringen –, dass Mittel, die nicht innerhalb eines festgelegten Zeitraums für ein bestimmtes Projekt verwendet werden, von diesem Projekt abgezogen und wieder in den Haushalt zurückgeführt werden, um sie anderen Projekten zuzuweisen. Vor diesem Hintergrund legte die GD MOVE den 31. Dezember 2023 als endgültige Frist für die Umsetzung der CEF-V fest. Dies bedeutet, dass nach diesem Zeitpunkt keine Finanzhilfvereinbarungen unterzeichnet oder darüber hinaus verlängert werden dürfen. Damit ist die notwendige Grundlage für die Aufhebung von Mittelbindungen geschaffen, da andernfalls Projekte unbegrenzt verlängert werden könnten, auch wenn keine Fortschritte zu verzeichnen sind. Zudem unterzog die INEA den Umsetzungsstand des CEF-V-Projektportfolios im Rahmen der 2017/2018 durchgeführten Halbzeitüberprüfung von 356 Vorhaben einer umfassenden Analyse. Unterstützt von externen Sachverständigen beurteilte sie den Fortschritt der Projekte und schlug Anpassungen beim technischen und finanziellen Umfang sowie bei den Durchführungsbedingungen vor. Sie analysierte die Situation realistischer und stellte dabei fest, dass die Sachstandsberichte nicht das vollständige Ausmaß der Verzögerungen abbildeten. Dadurch konnten die Ausgabenprofile mehrerer Projekte angepasst werden (siehe [Abbildung 4](#)). Bei mehr als der Hälfte der

²⁸ Beispielsweise wurde bei fünf der 10 vom Hof überprüften CEF-V-Bauprojekte der Durchführungszeitraum erst nach der Halbzeitüberprüfung geändert.

139 Maßnahmen, die im April 2019 fertiggestellt sein sollten, mussten die Durchführungsfristen verlängert oder die Finanzmittel gekürzt werden.

Abbildung 4 – Vergleich der aggregierten Ausgabenprofile von CEF-V-Projekten, nach Angaben aus den Finanzhilfevereinbarungen, den Sachstandsberichten und der Halbzeitüberprüfung, in Milliarden Euro



Hinweis: Ein Ausgabenprofil ist der Haushalt, der einem Projekt für seinen Durchführungszeitraum zugewiesen wird.

Quelle: Halbzeitüberprüfung der INEA, 2018.

69 Daraufhin wurden bei diesen 139 Projekten 46 Millionen Euro wiedereingezogen. In Bezug auf die verbleibenden 217 Projekte wurde bei der Halbzeitüberprüfung der Schluss gezogen, dass sich die aufgehobenen Mittelbindungen letztendlich auf eine Milliarde Euro belaufen könnten, d. h. auf das Zwanzigfache der wiedereingezogenen Summe. Es wurde noch nicht förmlich entschieden, welche Maßnahmen aufgrund dieser Erkenntnisse ergriffen werden sollen. Den vom Hof befragten Mitarbeitern der INEA zufolge könnten künftige Aufhebungen von Mittelbindungen sogar noch höher ausfallen.

70 In Bezug auf die CEF-E gibt es keine Pläne zur Kürzung von Finanzhilfen oder zur Rückführung von Mitteln in das Programm. Es wurde keine Frist für die endgültige Durchführung festgelegt, und auch eine Halbzeitüberprüfung ist nicht vorgesehen. Bisher war die Durchführung im Energiesektor langsamer als im Verkehrssektor (siehe [Tabelle 4](#)). Daher könnte sich die Durchführung der CEF-E weit über das Ende des Programmplanungszeitraums hinaus verzögern.

Mit ihren Abhilfemaßnahmen bei Projekten, die im Rückstand liegen, geht die INEA die Risiken nicht in vollem Umfang an

71 Obwohl die INEA die Ausschöpfungsquoten mithilfe ihrer verschiedenen Überwachungsinstrumente ziemlich genau vorhersagen kann, wurden die bestehenden Risiken mit den bisher ergriffenen Maßnahmen nicht in vollem Umfang angegangen. Zwar berichtet die INEA den zuständigen GD von Verzögerungen, inwieweit sie selbst Abhilfemaßnahmen ergreifen kann, ist jedoch nicht im Detail festgelegt.

72 Da der Zeitraum 2014-2020 nächstes Jahr endet, besteht die Gefahr, dass Zahlungen, aufgehobene Mittelbindungen und Rückflüsse in den kommenden Monaten deutlich zunehmen werden. Dies könnte negative Auswirkungen auf die Durchführung haben: Werden die Mittelbindungen zu spät im Programmplanungszeitraum aufgehoben, bliebe der INEA kaum Zeit, um die Mittel in andere Projekte zu investieren.

73 In seinem Sonderbericht Nr. 17/2018 über die geteilte Verwaltung bei EU-Kohäsionsmitteln stellte der Hof fest, dass bei Maßnahmen zur Verbesserung der Mittelausschöpfung gegen Ende eines Programmplanungszeitraums den Ergebnissen möglicherweise nur geringe Beachtung geschenkt wird. Daher müssen unbedingt alle vorhandenen Instrumente genutzt werden, um die wirksame Verwendung der Mittel während des gesamten Durchführungszeitraums zu gewährleisten. Außerdem stellte der Hof fest, dass die Gefahr von Folgewirkungen in Form einer verzögerten Durchführung besteht, wenn nach Beginn des Nachfolgeprogramms noch erhebliche Mittel zu verwalten sind²⁹.

Der bestehende Leistungsrahmen eignet sich nicht für den Nachweis, wie Projekte zur Erreichung der Programmziele beitragen

74 Es sollten Mechanismen vorhanden sein, um zu überwachen und zu bewerten, ob und wie Projekte zur Erreichung der CEF-Programmziele beitragen. Zudem sollte klar festgelegt sein, wer für die Überwachung der erreichten Ergebnisse zuständig ist.

75 Der Leistungsrahmen eignet sich von seiner Konzeption her nicht dafür, der INEA eine Überwachung dahin gehend zu ermöglichen, ob und wie die finanzierten Projekte

²⁹ Sonderbericht Nr. 17/2018: "Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007-2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert".

zu den Programmzielen beitragen. In verschiedenen Rechtsgrundlagen sind zu überwachende Indikatoren und Zielvorgaben festgelegt, die jedoch nicht immer ganz eindeutig oder kohärent sind. In der für sie geltenden Übertragungsverfügung wird die INEA nicht ausdrücklich mit der Entwicklung eines Leistungsrahmens und der Berichterstattung über den Projektfortschritt beauftragt.

76 Im Jahr 2017 richteten die INEA und die zuständigen GD eine Arbeitsgruppe ein, die die Eignung der im CEF-Programmabrisse festgelegten Indikatoren untersuchen sollte. Die Arbeitsgruppe gelangte zu dem Schluss, dass sich kein Indikator unmittelbar für Überwachungszwecke eignete: 10 Indikatoren wären mit geringfügigen Verbesserungen geeignet, doch 34 Indikatoren erforderten umfassende Verbesserungen, waren völlig ungeeignet oder lagen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der INEA. So wird in der CEF-Verordnung der Begriff "Engpass" im Bereich Verkehr zwar allgemein definiert, was jedoch nicht ausreicht, um die diesbezügliche Leistung der Projekte zu messen³⁰. Dies könnte bei Projekten unterschiedlicher Größenordnung zu einer uneinheitlichen Berichterstattung führen (siehe *Kasten 5*).

Kasten 5

Beispiel für eine uneinheitliche Berichterstattung über Engpässe bei Projekten unterschiedlicher Größenordnung

Bei einem CEF-V-Projekt, für das Finanzhilfen in Höhe von 4,3 Millionen Euro gewährt wurden, sollen sechs Engpässe durch Erneuerung von Brücken und Durchlässen auf einem 4,2 km langen Wasserstraßenabschnitt beseitigt werden.

Dagegen wird mit einem anderen komplexen CEF-V-Projekt zum Bau eines grenzübergreifenden Tunnels mit Kosten von mehr als 500 Millionen Euro nur ein Engpass beseitigt.

77 Anfang 2018 legte die INEA den zuständigen GD einen Vorschlag für neue Indikatoren für die Sektoren Verkehr und Energie im Rahmen der CEF II vor. Dieser Prozess war zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch zum Stillstand gekommen.

78 Trotz dieser Schwierigkeiten nimmt die INEA eine gewisse Leistungsüberwachung vor, indem sie bei den Begünstigten Informationen zu neun Outputindikatoren erhebt.

³⁰ Die Arbeitsgruppe gelangte zu dem Schluss, dass an dem derzeit für Engpässe verwendeten Indikator, zu dem die INEA Daten erhebt, wegen des geringen Informationswerts erhebliche Verbesserungen erforderlich sind.

Um die tatsächlichen Projektoutputs besser abzubilden, unterscheiden sich diese Indikatoren geringfügig von denen der CEF-Verordnung.

79 Diese Überwachung konzentriert sich jedoch in erster Linie auf Inputs und Outputs, z. B. die Kilometerzahl oder die geschaffenen Versorgungsstellen für alternative Kraftstoffe. Die Ergebnisse wie z. B. Zeitersparnis oder gestiegenes Verkehrsvolumen werden nicht erfasst. Dies steht in Einklang mit dem Mandat der INEA und den Übertragungsverfügungen mit ihren zuständigen GD. Finanzhilfvereinbarungen umfassen zwar technische Anhänge, in denen die Zielsetzungen, Tätigkeiten und Etappenziele beschrieben sind, sie enthalten jedoch keine zentralen Leistungsindikatoren zur Bewertung der Projektergebnisse, wodurch sich die Leistungsüberwachung erheblich verbessern ließe.

80 Der Hof hat bereits in verschiedenen früheren Berichten festgestellt, dass die Projektüberwachung überwiegend outputorientiert ist und die Ergebnisse nicht bewertet werden³¹. Daher liegen keine systematischen Informationen darüber vor, ob und wie die von der EU kofinanzierten Projekte – einzeln und/oder im Kontext der Kernnetzkorridore – die erwarteten ergebnisorientierten Ziele erreicht haben und Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung entfalten. Bei einer systematischeren Bewertung der Ergebnisse von CEF-Projekten könnte die Kommission beurteilen, in welchem Ausmaß ihre finanzielle Unterstützung zu Fortschritten bei den Zielen der CEF und letztlich auch zum übergeordneten Ziel des Ausbaus der transeuropäischen Netze beigetragen hat (Ziffern **08-11**).

³¹ Landscape-Analyse "Hin zu einem optimierten Verkehrssektor in der EU: Welche Herausforderungen gilt es zu bewältigen?", Sonderbericht Nr. 21/2018 "Bei Auswahl und Begleitung von EFRE- und ESF-Projekten überwiegt im Zeitraum 2014-2020 nach wie vor die Outputorientierung", Sonderbericht Nr. 19/2018 "Europäisches Hochgeschwindigkeitsschienennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich", Sonderbericht Nr. 23/2016 "Seeverkehr in der EU: in schwierigerem Fahrwasser – zahlreiche nicht wirksame und nicht nachhaltige Investitionen".

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

81 Die INEA erfüllt die ihr in ihrem Mandat übertragenen Aufgaben und daraus erwachsen die erwarteten Vorteile, wenn auch mit einigen Einschränkungen, die sich aus den engen Rahmenbedingungen der Exekutivagentur ergeben. Im Zuge seiner Prüfung ermittelte der Hof Mängel bei den im Großen und Ganzen gut organisierten Auswahlverfahren im Rahmen der Fazilität "Connecting Europe" (CEF) sowie Risiken bei der Programmdurchführung und Schwachstellen bei der Leistungsberichterstattung.

82 Die von der Auslagerung von Zuständigkeiten von der Kommission an die INEA erwarteten Vorteile wurden erzielt, wenn auch mit einigen Einschränkungen, die auf die engen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind. Die von der INEA entwickelten standardisierten Verfahren haben die Durchführung der übertragenen Programme vereinfacht. Insgesamt liegen ihre Verwaltungsausgaben unter den ursprünglichen Schätzungen (Ziffern [20-24](#)).

83 Die INEA hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Voraussetzungen für Synergien zwischen Horizont 2020 und der CEF sowie zwischen den CEF-Sektoren zu schaffen. Dennoch wurden bislang kaum Synergien erzielt, was auf Hindernisse im Rechtsrahmen, nicht abgestimmte Programmziele und die unterschiedliche Ausgereiftheit der Projekte zurückzuführen war. Die INEA und die EASME teilen sich die Zuständigkeit für die Durchführung des Bereichs Energieforschung des Programms Horizont 2020, und da beide Agenturen ihren Teil des Programms getrennt verwalten, fallen auf beiden Seiten Verwaltungskosten an (Ziffern [25-30](#)).

Empfehlung 1 – Steigerung des Synergiepotenzials

- a) Die Kommission und die INEA sollten in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Hindernisse für Synergien beseitigen, die erforderlichen Elemente in Strategiepapiere und Arbeitsprogramme aufnehmen und zweckdienliche Bestimmungen für die Bewertung der erzielten Synergien festlegen.
- b) Die Kommission sollte prüfen, ob die Durchführung ähnlicher Programme, beispielsweise im Bereich der Energieforschung, im nächsten Programmplanungszeitraum einer einzigen Exekutivagentur übertragen werden sollte.

Zeitraum: Beginn der Durchführung der CEF 2021-2027.

84 Die INEA erfüllt die ihr übertragenen Aufgaben und ihre zentralen Leistungsindikatoren. Allerdings bewirken die geltenden Rahmenbedingungen Einschränkungen. Da die Personalzahlen an die übertragenen Programme geknüpft sind, kann die INEA ihr Personal nicht flexibel genug auf die drängendsten Aufgaben umverteilen. Außerdem sind die KPI der INEA nicht ausdrücklich ergebnisorientiert: Sie sind nicht explizit darauf ausgelegt, die Qualität der Programmverwaltung zu messen (Ziffern [31-40](#)).

Empfehlung 2 – Stärkung der Rahmenbedingungen, unter denen die INEA die übertragenen Programme verwaltet

- a) Um kurzfristige Schwankungen beim Personalbedarf anzugehen, sollte die Kommission den Rahmen so gestalten, dass die INEA ihr Personal über die Programme hinweg flexibler einsetzen kann.
- b) Die Kommission und die INEA sollten sich stärker auf ergebnisorientierte Ziele und Indikatoren stützen.

Zeitraum: ab 2021.

85 Die Verfahren für die Auswahl von CEF-Projekten sind gut organisiert, der Hof stellte aber Defizite bei der Umsetzung fest. Die Auswahlverfahren in den drei CEF-Sektoren müssen besser abgestimmt werden. Bei der CEF-V hat die Auswahlwahrscheinlichkeit nichts mit der Punktbewertung der externen Sachverständigen für empfohlene Projekte zu tun. Die Gründe für die Abweichung von der Bewertung müssen besser dokumentiert werden. Außerdem wurden die Vergabekriterien unterschiedlich angewandt (Ziffern [42-56](#)).

Empfehlung 3 – Sicherstellung besser abgestimmter und transparenterer Projektauswahlverfahren

Mit Blick auf die Verbesserung der Verfahren für die Projektauswahl sollten die Kommission und die INEA

- a) die Verfahren in den drei CEF-Sektoren einer strukturierten Analyse unterziehen, um bewährte Vorgehensweisen zu ermitteln, und die Verfahren nach Möglichkeit vereinheitlichen;

- b) sowohl für die externe als auch für die interne Bewertung die Vergabekriterien präziser festlegen; insbesondere sollte das Kriterium der Ausgereiftheit genau definiert und verstärkt beurteilt werden. Weitere Vergabekriterien sollten expliziter formuliert werden und den Nachweis ermöglichen, dass die ausgewählten Projekte wesentliche Auswirkungen haben und einen EU-Mehrwert schaffen werden;
- c) die Verbindung zwischen der Stellungnahme der externen Sachverständigen und der endgültigen Bewertung durch die Kommission besser dokumentieren, unter besonderer Beachtung der Begründung von Abweichungen.

Zeitraumen: bis Ende 2020.

86 Es besteht das Risiko, dass die CEF nicht vollständig umgesetzt wird. Dadurch würden ihre Auswirkungen noch weiter verschoben. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass bei Maßnahmen zur Optimierung der Mittelausschöpfung gegen Ende eines Programmplanungszeitraums die Gefahr besteht, dass den Ergebnissen nur wenig Beachtung geschenkt wird. Außerdem können sich Folgewirkungen in Form von weiteren Verzögerungen ergeben, falls nach dem Beginn eines Nachfolgeprogramms noch erhebliche Mittel zu verwalten sind.

87 Die besonders niedrige Auszahlungsquote im Rahmen der CEF-E und der CEF-V hängt mit der verzögerten und unzureichenden Durchführung von Projekten zusammen. Ursache sind nicht den Erwartungen entsprechende Projekte, bei denen die gewährten Finanzhilfen nicht voll ausgeschöpft werden können. Die Kommission plant ihre Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen derzeit nicht auf mehrjähriger Basis, was zur Folge hat, dass die eingereichten Vorschläge unterschiedlich ausgereift sind.

88 Mit ihren Abhilfemaßnahmen bei Projekten, die im Rückstand liegen, geht die INEA diese Risiken nicht in vollem Umfang an. In den Muster-Finanzhilfvereinbarungen wird die Finanzierung nicht unmittelbar an die Erreichung von Etappenzielen geknüpft. Die Instrumente für die gründliche Überwachung der Projekte müssen verbessert werden (Ziffern [58-73](#)).

Empfehlung 4 – Schaffung besserer Bedingungen für die zügige Durchführung der CEF

Zur Straffung der mehrjährigen Planung der Mittelzuweisung und zur Verbesserung der Mittelverwendung

- a) sollten die Kommission und die INEA die langfristige und kohärente Planung der Mittelbindungen und Aufforderungen sicherstellen;

Zeitraumen: Beginn der Durchführung der CEF 2021-2027.

- b) sollten die Kommission und die INEA die Finanzierung enger an die Erreichung von Etappenzielen knüpfen;

Zeitraumen: Beginn der Durchführung der CEF 2021-2027.

- c) sollte die Kommission die Instrumente für die gründliche Überwachung der Projekte in Bezug auf die Mittelverwendung verbessern. Die INEA sollte sich in allen CEF-Sektoren in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen GD, den Mitgliedstaaten und den Begünstigten stärker auf die zügige Umsetzung der Projekte konzentrieren. Wenn Projekte im Rückstand liegen, sollte die Kommission die INEA bei der Ergreifung von Abhilfemaßnahmen unterstützen.

Zeitraumen: bis Ende 2020.

89 Mit dem aktuellen Leistungsrahmen wird nicht ausreichend gemessen, wie Projekte zur Erreichung der CEF-Programmziele beitragen. Die INEA überwacht Indikatoren, die in erster Linie auf Projektoutputs ausgerichtet sind, aber keine Bewertung der Effizienz des Programms ermöglichen. Die INEA hat im Jahr 2018 überarbeitete Indikatoren erstellt, der Prozess muss jedoch noch weitergeführt werden (Ziffern [75-80](#)).

Empfehlung 5 – Neugestaltung des Leistungsrahmens zur besseren Überwachung der Projektergebnisse

- a) Ausgehend von den Erfahrungen und Lehren aus den TEN-V- und CEF-Vorhaben sollten die INEA und die Kommission einen Leistungsrahmen festlegen, in dem die Ziele der CEF in klare und messbare Indikatoren aufgeschlüsselt sind, die alle CEF-Sektoren und erwarteten Projektergebnisse abdecken.
- b) Die INEA sollte diese Indikatoren in den Zielen der Aufforderungen angeben, sie bei der Bewertung der Projektvorschläge berücksichtigen, sie mithilfe der Finanzhilfvereinbarungen überwachen und der Kommission regelmäßig darüber berichten.

Zeitraumen: Beginn der Durchführung der CEF 2021-2027.

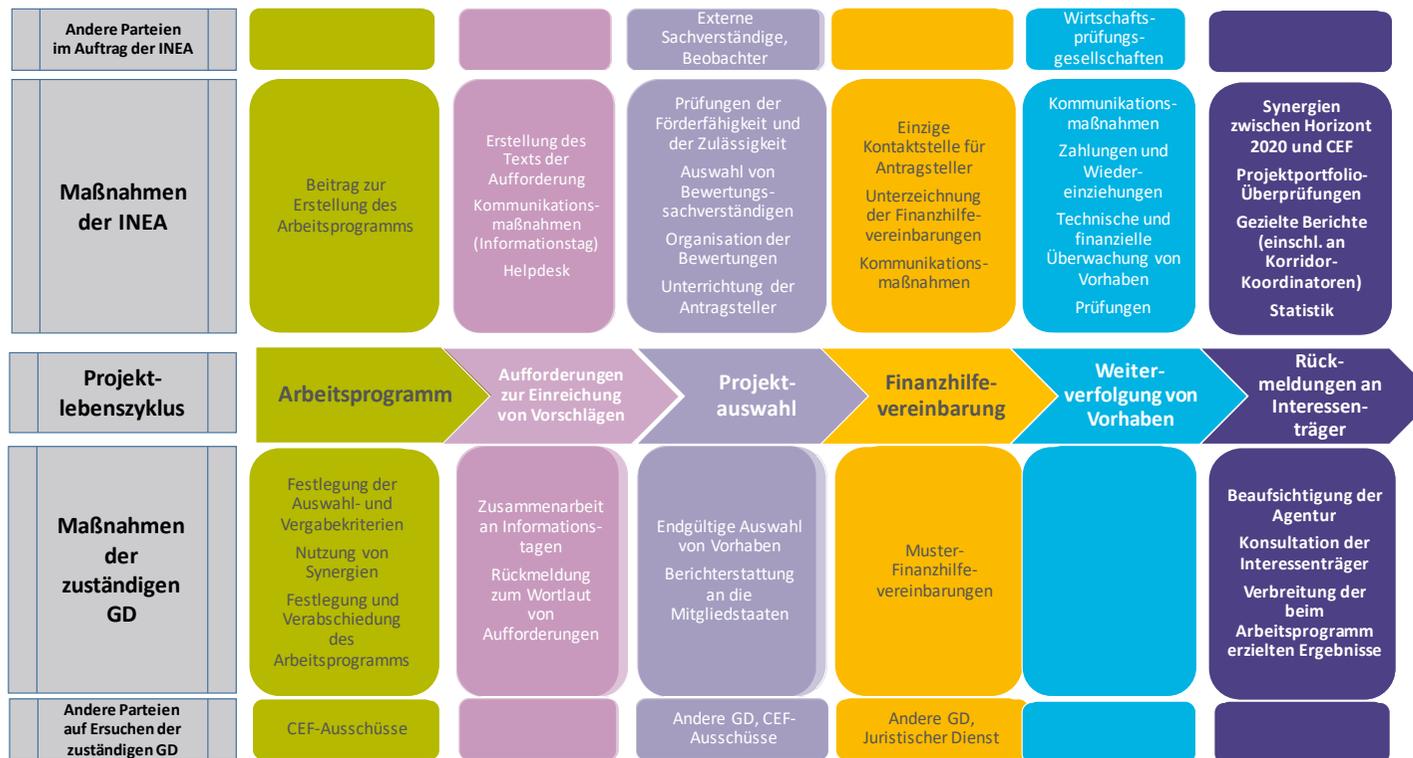
Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana Ivanova, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 25. September 2019 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I — Zuständigkeiten der Kommission und der INEA bei der Verwaltung der CEF



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Glossar und Abkürzungen

CEF – Fazilität "Connecting Europe": Über diese Fazilität wird seit 2014 finanzielle Unterstützung für die drei Sektoren Energie (CEF-E), Verkehr (CEF-V) und Informations- und Kommunikationstechnologie (CEF-IKT) bereitgestellt. Im Rahmen der CEF werden für diese drei Sektoren Investitionsprioritäten bestimmt, wie Strom- und Gaskorridore, die Nutzung erneuerbarer Energien, miteinander verbundene Verkehrskorridore und sauberere Verkehrsträger, Hochgeschwindigkeits-Breitbandverbindungen und digitale Vernetzung.

CEF-E: Fazilität "Connecting Europe" – Energie

CEF-IKT: Fazilität "Connecting Europe" – Telekommunikation

CEF-V: Fazilität "Connecting Europe" – Verkehr

Chafea – Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency

(Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel):

wurde von der Kommission eingerichtet, um in ihrem Namen vier EU-Programme zu verwalten: das Gesundheitsprogramm, das Verbraucherprogramm, die Initiative "Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel" (*Better Training for Safer Food*, BTSF) und das Absatzförderungsprogramm für Agrarerzeugnisse.

EACEA – Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (Exekutivagentur

Bildung, Audiovisuelles und Kultur): wurde von der Kommission eingerichtet, um in ihrem Namen Mittel für die Bereiche Bildung, Kultur, Audiovisuelles, Sport, Bürgerschaft und Freiwilligentätigkeit zu verwalten.

EASME – Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (Exekutivagentur

für kleine und mittlere Unternehmen): wurde von der Kommission eingerichtet, um in ihrem Namen verschiedene EU-Programme in den Bereichen KMU-Unterstützung und Innovation, Umwelt, Klimamaßnahmen, Energie und maritime Angelegenheiten zu verwalten.

ERCEA – European Research Council Executive Agency (Exekutivagentur des

Europäischen Forschungsrats): wurde von der Kommission eingerichtet, um die vom Wissenschaftlichen Rat festgelegte Strategie des Europäischen Forschungsrats umzusetzen und ist für die laufende Verwaltung der Finanzhilfen zuständig.

GD: Generaldirektion

GD CNECT – Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien:

Dienststelle der Kommission, die für die Verwirklichung eines digitalen Binnenmarktes für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum in Europa zuständig ist.

GD ENER – Generaldirektion Energie:

Dienststelle der Kommission, die für die EU-Energiepolitik zuständig ist. Ihre Aufgabe ist es, sichere und nachhaltige Energie zu wettbewerbsfähigen Preisen für Europa zu gewährleisten.

GD MOVE – Generaldirektion Mobilität und Verkehr: Dienststelle der Kommission, die für die EU-Politik in den Bereichen Mobilität und Verkehr zuständig ist.

GD RTD – Generaldirektion Forschung und Innovation: Dienststelle der Kommission, die für die EU-Politik in den Bereichen Forschung, Wissenschaft und Innovation zuständig ist. Sie leistet einen Beitrag zur Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätzen sowie zur Bewältigung der wichtigsten gesellschaftlichen Herausforderungen.

Gemeinsames Unternehmen Shift2Rail: Europäische Eisenbahninitiative, die zielgerichtete Forschung und Innovation sowie marktorientierte Lösungen durch raschere Integration neuer und fortschrittlicher Technologien in innovative Bahnproduktlösungen vorantreibt.

Halbzeitüberprüfung: Im Jahr 2018 führte die INEA eine Halbzeitüberprüfung von Maßnahmen durch, die aus den in den Jahren 2014 und 2015 im Rahmen des mehrjährigen Arbeitsprogramms lancierten Aufforderungen hervorgingen und sich in der Umsetzung befanden, um die wirtschaftliche und wirksame Verwendung der EU-Mittel sicherzustellen. Je nach Höhe des gewährten CEF-Beitrags wurden die Maßnahmen entweder einer "umfassenden Prüfung" oder einer "Aktenprüfung" unterzogen.

Horizont 2020: Programm der EU für Forschung und Innovation für den Zeitraum 2014-2020, das für diese sieben Jahre mit nahezu 80 Milliarden Euro ausgestattet ist.

INEA – Innovation and Networks Executive Agency (Exekutivagentur für Innovation und Netze): Nachfolgerin der Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-T EA), die 2006 von der Europäischen Kommission eingerichtet wurde, um die technische und finanzielle Umsetzung des TEN-V-Programms zu verwalten. Die INEA mit Sitz in Brüssel nahm ihre Tätigkeit offiziell am 1. Januar 2014 auf und setzt Teile der CEF, des Programms Horizont 2020 und von Altprogrammen (TEN-V und Marco Polo 2007-2013) um.

KNA: Kosten-Nutzen-Analyse

KPI – Key performance indicator: zentraler Leistungsindikator

REA – Research Executive Agency (Exekutivagentur für die Forschung): wurde von der Kommission 2007 eingerichtet, um Teile des Siebten Rahmenprogramms für Forschung und Innovation (RP7) umzusetzen. Im Jahr 2013 wurde ihr Aufgabenbereich auf die Verwaltung eines Großteils des Programms Horizont 2020 ausgeweitet.

Sachstandsbericht (Action Status Report): wird von den Begünstigten für die Berichterstattung über den technischen Fortschritt ihres Projekts im Vergleich zum ursprünglichen Plan sowie über die dafür eingesetzten Haushaltsmittel verwendet. Vor allem anhand dieses Berichts verfolgt und überprüft die INEA den Fortschritt eines Projekts.

TEN-V – Transeuropäisches Verkehrsnetz: Reihe geplanter Straßen-, Schienen-, Luft- und Wasserverkehrsinfrastrukturen zur Umsetzung der Politik im Bereich des transeuropäischen Verkehrsnetzes. Das TEN-V-Netz ist Teil eines weiter gefassten Systems transeuropäischer Netze (TEN), zu denen auch ein Telekommunikationsnetz (eTEN) und ein vorgeschlagenes Energienetz (TEN-E) gehören. Der Ausbau der TEN-V-Infrastruktur ist eng mit der Umsetzung und Weiterentwicklung der EU-Verkehrspolitik verknüpft.

Vorhaben von gemeinsamem Interesse: zentrale Infrastrukturvorhaben, insbesondere grenzübergreifende Vorhaben, mit denen die Energiesysteme von EU-Ländern miteinander verbunden werden. Sie profitieren von schnelleren und effizienteren Genehmigungsverfahren sowie einer verbesserten regulatorischen Behandlung (durch eine auf dem Netto-Nutzen basierende Kostenaufteilung). Vorhaben von gemeinsamem Interesse können auch im Rahmen der CEF unterstützt werden.

VZÄ: Vollzeitäquivalent

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„INEA: VORTEILE WURDEN ERZIELT, ABER MÄNGEL BEI DER FAZILITÄT „CONNECTING EUROPE“ (CEF) MÜSSEN BEHOBEN WERDEN“

ZUSAMMENFASSUNG

III. Zweiter Gedankenstrich: Die Kommission ist der Auffassung, dass die Leistungsindikatoren der INEA für die Messung von deren Leistung gemäß dem der INEA von der Kommission erteilten Mandat angemessen sind. Daher vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Leistungsindikatoren der INEA von der Bewertung der Ergebnisse der Programme selbst getrennt betrachtet werden sollten.

Die Leistungsindikatoren der INEA liefern Informationen über die jährlichen Ergebnisse in Bezug auf den von der Haushaltsbehörde bewilligten Haushalt (d. h. die Mittelausschöpfung).

Vierter Gedankenstrich: Im Lauf der Jahre haben die CEF-GD die Koordinierung ihrer Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen verbessert, um die INEA zu entlasten. Im Rahmen der CEF 2 wird das erste mehrjährige Arbeitsprogramm den Zeitplan der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für die ersten drei Programmjahre, die Themen und einen Richtwert für die Haushaltsmittel sowie einen voraussichtlichen Rahmen für den gesamten Programmplanungszeitraum enthalten.

IV. Erster Gedankenstrich: Die CEF-GD haben ihre jeweiligen Bewertungs- und Auswahlverfahren bereits überprüft und bereiten einen gemeinsamen Ansatz mit Blick auf die CEF 2 vor. Dadurch werden insbesondere die in Artikel 13 des Entwurfs der CEF 2-Verordnung genannten Bewertungselemente in Vergabekriterien übertragen. Ein solcher gemeinsamer Ansatz wird auch die Migration des CEF-Programms zum IT-Modul eGrants erleichtern.

Die vom Hof genannten 14 CEF-V-Projekte stellen lediglich 1,9 % der ausgewählten Projekte und 3 % der Gesamtfinanzierung dar. Standardmäßig steht die Auswahl von Projekten mit den von den Sachverständigen zur Finanzierung empfohlenen Projekten im Einklang.

Dritter Gedankenstrich: Die Kommission unterstreicht, dass die Umsetzung der Ausgabenprogramme der EU vor allem für Infrastrukturvorhaben ein bestimmtes Risiko in sich birgt. Nach Auffassung der Kommission wird dem Risiko, dass CEF-Programme unter Umständen nicht vollständig umgesetzt werden, von der Kommission und der INEA kontinuierlich Rechnung getragen.

Vierter Gedankenstrich: Die vorgezogene Bereitstellung von CEF-V-Mitteln hatte das klare politische Ziel, die konjunkturelle Erholung zu fördern, grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte von großer Bedeutung, die bereits teilweise im Rahmen des Programms TEN-V 2007-2013 finanziert wurden, zu unterstützen, eine optimale Ausschöpfung von Haushaltsmitteln zu gewährleisten und der Verpflichtung nachzukommen, für die vollständige Ausführung der Mittel aus dem Kohäsionsfonds (11,3 Mrd. Euro) bis Ende 2016 – Frist für nationale Zuweisungen – zu sorgen (Artikel 11 Absatz 2 der CEF-Verordnung).

Fünfter Gedankenstrich: Eine aktive Portfolioverwaltung sollte die wirksame Verwendung von EU-Mitteln sicherstellen, wozu gegebenenfalls auch die Verlängerung und die Veränderung des Umfangs von Projekten zählt.

V. Siehe die Antworten der Kommission auf die Empfehlungen 1 bis 5.

BEMERKUNGEN

29. Die Kommission räumt ein, dass die Koordinierung zwischen Exekutivagenturen und Gemeinsamen Unternehmen zur weiteren Entwicklung strukturierter Maßnahmen verbessert werden könnte.

Anstrengungen in dieser Hinsicht werden derzeit unternommen; in Bezug auf das Gemeinsame Unternehmen Shift2Rail (S2R) beispielsweise ist die INEA Mitglied im Policy Board des Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems (European Rail Traffic Management System, ERTMS), in dem die Koordinierung des ERTMS und damit zusammenhängender technischer Fragen erfolgt. Sobald Ergebnisse aus den vom Gemeinsamen Unternehmen S2R verwalteten Forschungsprojekten verfügbar sind und bereitgestellt werden können und sofern eine Förderfähigkeit im Rahmen der CEF vorliegt, wird dies zu einer verstärkten Kooperation führen. Dies ist im Zusammenhang mit dem Flugverkehrsmanagement der Fall, bei dem die Ergebnisse aus den vom Gemeinsamen Unternehmen SESAR unterstützten SESAR-Forschungsprojekten innerhalb der CEF umgesetzt werden.

Außerdem wurde mindestens ein Schlüsselprojekt (im Rahmen der Aufforderung innerhalb der CEF-Verkehr 2015 ausgewählt) gemeinsam von der INEA und dem Gemeinsamen Unternehmen „Brennstoffzellen und Wasserstoff“ entsprechend den jeweiligen Kompetenzen unterstützt. Und schließlich nutzt die INEA während der Bewertung von Projektvorschlägen zudem das Fachwissen von Regulierungsagenturen wie der Eisenbahnagentur der Europäischen Union (ERA), der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) und der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA).

30. Horizont 2020 ist hinsichtlich der Höhe des Betrags und der verschiedenen Arbeitsfelder das größte Programm, das den Exekutivagenturen übertragen wurde. Für die Umsetzung von Teilen des Programms Horizont 2020 sind nicht nur Exekutivagenturen, sondern auch verschiedene Generaldirektionen und Gemeinsame Unternehmen zuständig. Zum Zeitpunkt der Übertragung von Horizont 2020 Energie an die INEA und die Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME) wurde erwartet, dass Synergien zwischen dem Programmteil Energie von Horizont 2020 in der INEA und der CEF-Energie sowie zwischen dem Programmteil Energie von Horizont 2020 in der EASME und dem Programmteil Umwelt und Ressourcen von Horizont 2020, dem Programm LIFE und dem Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) Öko-Innovation erzielt werden.

Im September 2018 begann die Kommission mit einer Kosten-Nutzen-Analyse (KNA), in deren Rahmen derzeit unterschiedliche Szenarien hinsichtlich der Aufteilung künftiger EU-Programme (oder Programmteile) untersucht werden, die im Zeitraum 2021-2027 verschiedenen Exekutivagenturen zu übertragen sind. In der KNA werden mehrere Faktoren berücksichtigt, darunter die Erzielung von Einsparungen, die Begrenzung der Agenturen auf eine verwaltbare Größe, die weitestmögliche Begrenzung der Anzahl der zuständigen GD und Konsistenz hinsichtlich der Zielgruppe der Begünstigten.

33. Die Kommission ist der Auffassung, dass die zentralen Leistungsindikatoren (KPI) der INEA für die Messung von deren Leistung gemäß des der INEA von der Kommission erteilten Mandats angemessen sind. Die Leistungsindikatoren der INEA sollten deshalb getrennt von den Indikatoren betrachtet werden, die zur Messung der Ergebnisse der Programme selbst dienen und von den Mitgesetzgebern innerhalb des Rechtsrahmens der Programme festgelegt werden.

Die KPI der INEA liefern Informationen über die jährlichen Ergebnisse in Bezug auf den von der Haushaltsbehörde bewilligten Haushalt (d. h. die Mittelausschöpfung).

34. Die aktuelle Gruppe der zentralen Leistungsindikatoren der INEA wurde konzipiert, um die spezielle Aufgabe der Agentur widerzuspiegeln; jedoch ähneln diese KPI den von den anderen Exekutivagenturen verwendeten KPI. Die Kommission weist aber darauf hin, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den von den verschiedenen Exekutivagenturen verwalteten Programmen gibt, wodurch sich die Verwendung unterschiedlicher Indikatoren erklären lässt. Dennoch wird die Kommission den Spielraum für eine weitere Verbesserung der Indikatoren prüfen und gleichzeitig darauf achten, die Gesamtzahl der KPI zu begrenzen.

37. Die Kommission prüft derzeit die Möglichkeiten, zusätzliche Flexibilitätsmechanismen für die programmübergreifende Zuweisung von Personal innerhalb einer Exekutivagentur einzuführen, um eine höhere Wirksamkeit bei der Personalverwaltung zu erzielen. Allerdings ist die Kommission an die in der Haushaltsordnung festgelegten Haushaltsgrundsätze und insbesondere an den Grundsatz der

Spezialisierung gebunden; eine solche Flexibilität muss daher entsprechend gestaltet sein, damit die Einhaltung dieses Grundsatzes gewährleistet ist.

45. Inzwischen wurde eine Analyse der Bewertungs- und Auswahlverfahren der drei CEF-Sektoren durchgeführt, und mit Blick auf die CEF 2 wird ein gemeinsamer Ansatz entwickelt.

48. Scoring-Erwägungen haben eine geringere Auswirkung, da für die CEF-Verkehr keine Rangfolge existiert. In die Empfehlung der Sachverständigen geht nicht nur die Punktzahl, sondern auch eine qualitative Beurteilung nach Kriterien ein, welche die Kommission bei ihrer Projektauswahl berücksichtigt.

Nach Auffassung der Kommission liegt der Hauptgrund dafür, dass von den Sachverständigen empfohlene Vorschläge nicht für eine Finanzierung ausgewählt wurden, in der Diskrepanz zwischen den verfügbaren Mitteln und dem Finanzierungsbedarf und nicht in auf die Punktzahl bezogenen Erwägungen.

49. Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 49 und 50:

Die Kommission weist darauf hin, dass die Mittelverfügbarkeit zwischen den drei Sektoren sehr unterschiedlich ist. Beim Sektor Verkehr herrscht auch nach den Empfehlungen durch die externen Sachverständigen weiterhin eine hohe Überzeichnung, wodurch die Kommission gezwungen ist, während des Auswahlverfahrens qualitativ hochwertige Vorschläge abzulehnen. Im Gegensatz dazu ist der Druck durch eine Überzeichnung bei den beiden anderen Sektoren weniger stark, was den offensichtlichen Zusammenhang zwischen der Punktvergabe durch die Sachverständigen und der Auswahl durch die Kommission erklärt.

52. Wie bereits in Ziffer 48 dargelegt, stellen die vom Hof angeführten 14 ausgewählten CEF-V-Projekte, deren Finanzierung von den externen Sachverständigen nicht empfohlen wurde, lediglich 1,9 % der ausgewählten Projekte und 3 % der Gesamtfinanzierung dar. Die Kommission ist der Auffassung, dass in allen 14 Fällen die Auswahl im Protokoll des Auswahlausschusses und in den jeweiligen Bewertungsbögen der betreffenden Projekte klar begründet wurde. Dennoch räumt die Kommission ein, dass diesbezüglich ausführlichere Begründungen hätten angeführt werden können. Diesem Punkt wird im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Ansatz für das Bewertungs- und Auswahlverfahren im Rahmen der CEF 2 Rechnung getragen werden.

Kasten 2 – Beispiel für ein Projekt, das von den Sachverständigen und der INEA abgelehnt, vom CEF-Auswahlausschuss aber dennoch ausgewählt wurde

Die Maßnahme wird in einem Mitgliedstaat durchgeführt und erzielt in diesem erhebliche Vorteile; allerdings ist es richtig, dass nur mit der Elektrifizierung der Strecke im Nachbarmitgliedstaat der Netzeffekt in vollem Umfang erzielt wird. Es gibt lokale politische Anstrengungen, um die Elektrifizierung im Nachbarmitgliedstaat voranzutreiben. Die Kommission bekräftigt, dass die regelmäßige Überwachung des Projekts durch die INEA eine rechtzeitige und wirksame Durchführung zeigt.

54. Neben der Punktvergabe legt die Kommission ebenfalls besonderes Gewicht auf die von den Sachverständigen vorgenommene qualitative Bewertung der einzelnen Kriterien. Mit der Punktzahl wird die Darstellung einer sehr komplexen Situation versucht, die im Text durch einen einzelnen Wert beschrieben wird, wobei im Text jedoch weitere Argumente und Abstufungen geliefert werden.

Die Kommission unterstreicht, dass Abweichungen und Unterschiede beim Scoring der Vergabekriterien andere Gründe haben können als die unterschiedliche Auslegung der Bewertungskriterien, beispielsweise solche, die mit den Eigenschaften und der Erfahrung der Sachverständigen zusammenhängen.

In allen CEF-Sektoren werden Leitlinien für Sachverständige zur Auslegung der Vergabekriterien in schriftlicher oder mündlicher Form zur Verfügung gestellt.

56. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Bewertung der Ausgereiftheit des Projekts möglich ist – wenngleich sie in der Tat schwierig ist –, da die Durchführung des Projekts im Lauf der Zeit an etwaige Probleme angepasst werden kann (Verlängerung, Veränderung des Umfangs, Beendigung).

In den spezifischen Arbeitsprogrammen und Aufforderungstexten wird erläutert, welche Art von Vorschlägen erwartet werden (Studien, Bauleistungen, gemischte Vorhaben) und wann mit den Projekten zu beginnen ist. Die tatsächlichen Gegebenheiten von Infrastrukturen sind hochkomplex und führen dazu, dass verschiedene Phasen parallel laufen. In immer mehr Fällen geben Begünstigte ein Angebot für „Konzeption und Bau“ ab, das Studien und Bauleistungen im Rahmen ein und desselben Vertrags umfasst.

60. Die Kommission ist der Auffassung, dass für den Verkehrssektor aufgrund des Wechsels von vorrangigen Vorhaben zum Konzept eines Kern- oder Gesamtnetzes ein Vergleich nicht sachdienlich ist. Abgesehen davon, legt die Kommission großen Wert darauf, die in der vorstehenden Ziffer genannte Ausschöpfungsquote von 74 % zu erhöhen, und die INEA verfolgt eine äußerst aktive Portfolioverwaltung, um eine maximale Ausschöpfungsquote für die CEF zu erreichen.

Im Hinblick auf die CEF-V werden für 2019 und 2020 infolge der kontinuierlichen Überprüfung des Projektportfolios durch die INEA und der daraus resultierenden Änderungen der Finanzhilfevereinbarungen für Projekte, bei denen Verzögerungen aufgetreten sind, unter Anwendung des Grundsatzes „Use-it-or-lose-it“ Reflow Calls vorbereitet. Ziel ist, eine unzureichende Inanspruchnahme von Programmmitteln möglichst gering zu halten.

65. Die Kommission ist der Auffassung, dass es abgesehen von der Überwachung von Verzögerungen andere Garantien gibt, mit denen dafür gesorgt werden kann, dass *„rechtzeitig wirksame Abhilfemaßnahmen ergriffen werden“*, indem beispielsweise innerhalb des geltenden rechtlichen und finanziellen Rahmens entsprechende Schritte unternommen werden.

66. Die Kommission ist der Auffassung, dass mit der Kürzung von EU-Mitteln im Falle von Verzögerungen nicht immer die gewünschten Ergebnisse hinsichtlich der Durchführung erzielt werden. Die meisten Faktoren, die zu Verzögerungen führen, können nicht vollständig vom Begünstigten allein kontrolliert werden. Letztendlich ist es wichtiger, dass bedeutende Investitionen in die EU-Infrastruktur stattfinden, gegebenenfalls auch mit einigen Verzögerungen.

67. Unter bestimmten Umständen liefert der Sachstandsbericht möglicherweise nicht die aktuellste Sicht auf die technische und finanzielle Durchführung von Projekten. Die Kommission stellt jedoch fest, dass die Sachstandsberichte nicht das einzige Überwachungsinstrument sind, das von der INEA eingesetzt wird.

Die Palette bestehender Überwachungsinstrumente, wozu auch die Halbzeitüberprüfung für die CEF-Verkehr zählt, ermöglichen der INEA, Probleme bei der Durchführung zu ermitteln, die im Sachstandsbericht nicht in vollem Umfang abgebildet werden, wie der Bericht des Hofes zu Recht darlegt.

70. Die Portfolios der drei CEF-Sektoren sind recht unterschiedlich, wodurch ihr Vergleich schwierig ist. Die Kommission stellt jedoch fest, dass die Kürzung von Finanzhilfen nicht von vornherein geplant werden, sondern nur dann vorgenommen werden sollte, wenn dies für einzelne Projekte notwendig ist. Dies ist derzeit für alle CEF-Sektoren der Fall, unabhängig davon, ob eine umfassende Halbzeitüberprüfung vorgesehen wurde.

Des Weiteren ist es derzeitige Praxis, dass die Durchführung von Projekten sich über das Ende des Programmplanungszeitraums (d. h. Ende 2020) hinaus erstrecken kann. Wie in der Haushaltsordnung vorgesehen, wird die INEA die abschließenden Mittelbindungen bis Ende 2021 vornehmen und anschließend das Auslaufen des Programms verwalten.

71. Die Kommission ist der Auffassung, dass das Mandat der INEA in den verschiedenen Governancedokumenten klar dargelegt ist, und die Finanzhilfevereinbarungen geben der INEA genügend Instrumente an die Hand, um Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, während gleichzeitig sichergestellt ist, dass die Durchführung der Projekte fortgesetzt wird.

Die INEA und die zuständigen GD arbeiten diesbezüglich zudem sehr effektiv zusammen.

72. Die Kommission ist der Ansicht, dass die INEA über die richtigen Instrumente zur Verwaltung der Projekte verfügt. Mittelbindungen für einzelne Projekte sind bis Ende 2021 möglich, und die INEA wird in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen GD diesen Zeitraum optimal nutzen, um eine maximale Verwendung von EU-Mitteln zu erzielen.

74. Was die jeweiligen Aufgaben anbelangt, ist die INEA für den Haushaltsvollzug, die Überwachung der Projekte und die Berichterstattung an die Kommission zuständig; der Kommission hingegen obliegt die Überwachung des Programms als Ganzes und die betreffende Berichterstattung im Rahmen der Programmabrisse.

75. Die Kommission unterstreicht die Anstrengungen, die unternommen werden, um die Ziele und Indikatoren innerhalb des CEF-Leistungsrahmens zu verbessern und zu harmonisieren.

Sie weist darauf hin, dass die Übertragungsverfügung der INEA in Artikel 19 Absatz 1 Buchstaben a und b die notwendigen Bestimmungen in Bezug auf die Berichterstattung der INEA enthält.

Im Rahmen der Änderung der Übertragungsverfügung für den Zeitraum 2021-2027 wird die Kommission den Zuständigkeitsbereich bewerten, um die diesbezügliche Rolle der Agentur klarzustellen. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Entwicklung eines Leistungsrahmens zur Herstellung einer Beziehung zwischen den finanzierten Projekten und den Programmzielen von den zuständigen GD und der INEA gemeinsam vorzunehmen ist. Während die INEA in hohem Maße zu einem solchen Konzept beitragen wird, müssen die Zuständigkeiten zwischen den zuständigen GD und der INEA angemessen aufgeteilt werden.

Kasten 5 – Beispiel für eine uneinheitliche Berichterstattung über Engpässe bei Projekten unterschiedlicher Größenordnung

Die Kommission weist darauf hin, dass im Kasten lediglich die Auswirkung der rechtlichen Definition der CEF-Verordnung beschrieben wird. Die INEA ist jedoch durchaus in der Lage, korrekt über Projekte unterschiedlicher Größenordnung zu berichten, da neben dem Indikator „Engpass“ viele weitere Indikatoren herangezogen werden.

77. Die Kommission nimmt diese Bemerkung zur Kenntnis und betont, dass im März 2019 erneut eine Arbeitsgruppe eingerichtet und der Prozess damit wiederaufgenommen wurde. Die Arbeitsgruppe umfasst Mitglieder aus allen zuständigen GD und der INEA, sodass alle drei CEF-Sektoren abgedeckt werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass ausreichend Zeit für den Abschluss dieses Prozesses vor Beginn des nächsten Programmplanungszeitraums (d. h. für die CEF 2) zur Verfügung steht.

79. Während mehr Informationen über die langfristigen Ergebnisse getätigter Investitionen erhoben werden könnten, betont die Kommission, dass die INEA gegenwärtig speziell mit der Verwaltung der finanziellen Unterstützung für die ausgewählten Projekte betraut ist, wobei naturgemäß der Output am Ende des Projekts im Mittelpunkt steht. Die Messung der langfristigen Wirkungen von Infrastrukturinvestitionen ist ein interessanter Weg, bei dessen Verfolgung die Kommission sich sehr gern engagieren wird.

80. Die in Rede stehenden Maßnahmen sind zwar wünschenswert, die Kommission weist jedoch darauf hin, dass eine systematischere Bewertung der Ergebnisse auf Programmebene mit Beteiligung der INEA vorgesehen werden müsste. Die Kommission ist deshalb der Ansicht, dass dies über den Umfang der gegenwärtigen Prüfung hinausgeht, die auf die Leistung der INEA ausgerichtet ist.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Empfehlung 1 – Steigerung des Synergiepotenzials

a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission unterstreicht, dass in den Vorschlägen im Zusammenhang mit der CEF 2 und Horizont Europa bereits besondere Aufmerksamkeit auf die Schaffung von Synergien gelegt wird.

b) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung insofern zu, als diese Bewertung im Rahmen der fortlaufenden Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt wird.

Die Kommission kann die Ergebnisse dieser Analyse, bei der mehrere Szenarien betrachtet werden, nicht im Voraus beurteilen. Sie weist jedoch darauf hin, dass weitere Elemente – wie die Begrenzung der Agenturen auf eine verwaltbare Größe, die weitestmögliche Begrenzung der Anzahl der zuständigen GD und Konsistenz hinsichtlich der Zielgruppe der Begünstigten – in der Analyse ebenfalls zu berücksichtigen sind.

84. In Bezug auf die flexible Umverteilung von Personal untersucht die Kommission derzeit die Möglichkeiten, zusätzliche Flexibilitätsmechanismen für die programmübergreifende Zuweisung von Personal innerhalb einer Exekutivagentur einzuführen, um eine höhere Wirksamkeit bei der Personalverwaltung zu erzielen. Eine solche flexible Personalzuweisung muss entsprechend gestaltet sein, damit die Einhaltung des in der Haushaltsordnung festgelegten Grundsatzes der Spezialisierung gewährleistet ist.

Empfehlung 2 – Stärkung des organisatorischen Rahmens der INEA für die Verwaltung der ihr übertragenen Programme

a) Die Kommission stimmt der Empfehlung teilweise zu.

Sie wird die Möglichkeiten bewerten, zusätzliche Flexibilitätsmechanismen für die programmübergreifende Zuweisung von Personal innerhalb einer Exekutivagentur einzuführen, um eine höhere Wirksamkeit bei der Personalverwaltung zu erzielen. Allerdings ist die Kommission an die in der Haushaltsordnung festgelegten Haushaltsgrundsätze und insbesondere an den Grundsatz der Spezialisierung gebunden. Jegliche Flexibilitätsregelung muss somit entsprechend gestaltet sein, damit die Einhaltung dieses Grundsatzes der Spezialisierung gewährleistet ist. Des Weiteren sollte diese Frage im Zuge der Änderung des für Exekutivagenturen geltenden Rahmens behandelt werden, da die Kommission der Auffassung ist, dass ein solcher Flexibilitätsmechanismus für alle Exekutivagenturen gemeinsam gelten sollte.

b) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission und die INEA haben unterschiedliche Zuständigkeiten: Die INEA setzt das Programm im Namen der Kommission um, und die Berichterstattung der INEA fließt in die Berichterstattung der Kommission über die Leistung des Programms ein. Insofern sollte die Leistung der INEA als Agentur vom Leistungsrahmen der Programme selbst unterschieden werden.

Empfehlung 3 – Sicherstellung von stärker harmonisierten und transparenteren Verfahren für die Projektauswahl

a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

b) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

c) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

86. Das auf die vollständige Umsetzung eines Programms bezogene Risiko wohnt allen (EU-)Finanzierungsprogrammen inne, insbesondere wenn sie sich auf Infrastrukturvorhaben beziehen. Infrastrukturprojekte beinhalten typischerweise lange Entwicklungs- und Durchführungszeiträume. Dieses Risiko wurde erkannt, und die INEA arbeitet weiterhin daran, das Risiko zu mindern. Des Weiteren ist die Kommission der Ansicht, dass die Folgewirkungen in Form von Verzögerungen vermieden werden können, wenn sich der Übergang zwischen zwei Programmplanungszeiträumen reibungslos vollzieht. Die Kommission arbeitet daran, einen reibungslosen Übergang zu gewährleisten.

Empfehlung 4 – Schaffung besserer Bedingungen für die zügige Durchführung der CEF

- a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.
- b) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.
- c) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

89. Mit der Arbeit zur Verbesserung der Überwachung der Projektergebnisse aus politischer Sicht wurde bereits begonnen.

Empfehlung 5 – Neugestaltung des Leistungsrahmens für eine bessere Überwachung der Projektergebnisse

- a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission betont, dass zu diesem Zweck bereits im März 2019 erneut eine Arbeitsgruppe eingerichtet wurde, die Mitglieder aus allen zuständigen GD und der INEA umfasst, sodass alle drei CEF-Sektoren abgedeckt werden. Die Kommission möchte diesen Prozess vor Beginn des nächsten Programmplanungszeitraums (d. h. für die CEF 2) abschließen.

- b) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Oskar Herics, Mitglied des Hofes. Herr Herics wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Thomas Obermayr und seiner Attachée Laura Gores, dem Leitenden Manager Pietro Puricella und der Aufgabenleiterin Jolita Korzuniene. Zum Prüfungsteam gehörten Susanna Rafalzik, Dieter Böckem, Thierry Lavigne, Nils Odins und Christian Verzé. Thomas Everett und Cathryn Lindsay leisteten sprachliche Unterstützung.



Von links nach rechts: Thomas Everett, Susanna Rafalzik, Dieter Böckem, Jolita Korzuniene, Oskar Herics, Cathryn Lindsay, Nils Odins, Laura Gores, Christian Verzé, Pietro Puricella.

Zeitlicher Ablauf

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	4.7.2018/3.9.2018
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	28.6.2019
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	25.9.2019
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	31.10.2019

© Europäische Union, 2019.
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.

DE	PDF	ISBN 978-92-847-3671-3	doi:10.2865/92041	QJ-AB-19-014-DE-N
DE	HTML	ISBN 978-92-847-3682-9	doi:10.2865/96843	QJ-AB-19-014-DE-Q

Die Aufgabe der INEA besteht darin, die Kommission, die Projektträger und die Interessenträger zu unterstützen, indem sie bei Infrastruktur-, Forschungs- und Innovationsvorhaben in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation Fachwissen bereitstellt und die Programmverwaltung wahrnimmt. Außerdem soll sie Synergien zwischen diesen Tätigkeiten fördern.

Die INEA ist mit der Ausführung von 93 % des CEF-Haushalts und 7 % des Horizont-2020-Haushalts betraut. Der daraus resultierende Gesamtbetrag von 33,6 Milliarden Euro ist der höchste von einer EU-Exekutivagentur verwaltete Haushalt.

Der Hof stellte fest, dass die INEA die ihr in ihrem Mandat übertragenen Aufgaben erfüllt und daraus die erwarteten Vorteile erwachsen, wenn auch mit einigen Einschränkungen, die sich aus den engen Rahmenbedingungen der Exekutivagentur ergeben. Im Zuge seiner Prüfung ermittelte der Hof Mängel bei den im Großen und Ganzen gut organisierten Auswahlverfahren im Rahmen der Fazilität "Connecting Europe" (CEF) sowie Risiken bei der Programmdurchführung und Schwachstellen bei der Leistungsberichterstattung.

Der Hof unterbreitet der Kommission und der INEA Empfehlungen zur Steigerung des Synergiepotenzials, zur Stärkung der Rahmenbedingungen, unter denen die INEA die übertragenen Programme verwaltet, zur Sicherstellung einer besseren Abstimmung und Transparenz der CEF-Projektauswahlverfahren, zur Verbesserung der Bedingungen für eine zügige Durchführung der CEF und zur Umgestaltung des Leistungsrahmens im Hinblick auf eine bessere Überwachung der CEF-Projektergebnisse.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2019.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.