KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 6.3.2009
KOM(2009) 112 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Bericht über die Ex-ante-Überprüfung der Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel in den unter das Ziel „Konvergenz“ fallenden Regionen im Programmplanungszeitraum 2007–2013

{SEK(2009) 273}

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung 3
2. Bewertungsprozess 4
2.1. Überprüfungsmethode 4
2.2. Förderfähige Finanzierungsquellen 4
3. Ergebnisse der Überprüfung 5
4. Zusätzlichkeit aus breiterer wirtschaftlicher Sicht 8
5. Fazit 12

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Bericht über die Ex-ante-Überprüfung der Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel in den unter das Ziel „Konvergenz“ fallenden Regionen im Programmplanungszeitraum 2007-2013

1. EINLEITUNG

Die Zusätzlichkeit ist einer der wichtigsten Grundsätze, die der wirtschaftlichen Rolle und der Funktionsweise der Kohäsionspolitik zugrunde liegen. Zusätzlichkeit bedeutet, dass die Beiträge aus den Strukturfonds – um wirtschaftlich ihre volle Wirkung entfalten zu können – nicht an die Stelle der öffentlichen Strukturausgaben der Mitgliedstaaten treten dürfen.

In diesem Bericht werden die wichtigsten Ergebnisse der Ex-ante-Überprüfung dieses Grundsatzes für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 zusammengefasst und aus wirtschaftlicher Sicht analysiert.

In den Abschnitten 2 und 3 werden die Ergebnisse der Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten vorgestellt. Mit jedem betroffenen Mitgliedstaat wurde eine bestimmte Ausgabenhöhe vereinbart, die während des Programmplanungszeitraums aufrechterhalten werden muss.

Demnach werden mehr als 650 Mrd. EUR (in Preisen von 2006) aus unterschiedlichen nationalen Finanzquellen im Zeitraum 2007-2013 investiert. Dieser Betrag ergänzt die 174 Mrd. EUR (in Preisen von 2006) an Strukturfondsmitteln, die im Zeitraum 2007-2013 an die unter das Ziel „Konvergenz“ fallenden Regionen ausgezahlt werden sollen.

In Abschnitt 4 wird die Zusätzlichkeit aus einem breiteren Blickwinkel betrachtet und auf die Synergien zwischen nationaler Investitionspolitik und europäischer Kohäsionspolitik sowie auf den Zusammenhang mit den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eingegangen. Die Beiträge des Kohäsionsfonds sind zwar nicht Bestandteil der Überprüfung der Zusätzlichkeit, werden jedoch in diesem Abschnitt berücksichtigt, um die Bedeutung der europäischen Kohäsionspolitik für die öffentlichen Gesamtinvestitionen vollständig zu erfassen und zu verdeutlichen.

Dieser Abschnitt zeigt, dass die Mitgliedstaaten je investiertem Euro aus der europäischen Kohäsionspolitik durchschnittlich 3 EUR investieren werden. Die in den förderfähigen Bereichen insgesamt geplanten öffentlichen Investitionen belaufen sich auf rund 5,6 % des aggregierten voraussichtlichen BIP dieser Regionen. Insbesondere in einigen der neuen Mitgliedstaaten ist dieser Anteil mitunter beträchtlich höher.

Im neuen Programmplanungszeitraum 2007-2013 gibt es zwei wichtige Neuerungen:

- Die Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel wird nur für das Ziel „Konvergenz“ überprüft;

- Wenn ein Mitgliedstaaten bis 30. Juni 2016 nicht nachweist, dass er den Grundsatz der Zusätzlichkeit eingehalten hat, kann die Kommission eine finanzielle Berichtigung vornehmen[1].

2. BEWERTUNGSPROZESS

2.1. Überprüfungsmethode

Laut Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 über die Kohäsionspolitik legen die Kommission und der betreffende Mitgliedstaat für die unter das Ziel „Konvergenz“ fallenden Regionen die Höhe der öffentlichen Strukturausgaben oder der diesen gleichzusetzenden Ausgaben (im Folgenden „Strukturausgaben“) fest, die der Mitgliedstaat während des Programmplanungszeitraums in allen betroffenen Regionen aufrechterhalten muss.

Die Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel wird auf nationaler Ebene überprüft. Die nationalen Mittel gelten als mit der Zusätzlichkeitsregel vereinbar, wenn die jährlichen Strukturausgaben im Zeitraum 2007–2013 mindestens dem jährlichen Durchschnitt der Strukturausgaben des Zeitraums 2000–2005 entsprechen (bei Mitgliedstaaten, die der EU 2004 beigetreten sind, wird der Referenzzeitraum 2004–2005 herangezogen).

Bei der Analyse wurden die Ausgabenquellen, Methoden und Annahmen der Mitgliedstaaten, einschließlich der verwendeten Deflatoren, und für die Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone auch die Wechselkurse berücksichtigt[2]. Die Einhaltung der Zusätzlichkeitsregel wurde in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten durch schriftliche Konsultationen und bilaterale Sitzungen über technische und methodische Fragen überprüft.

Dies geschah parallel zur Erstellung der nationalen strategischen Rahmenpläne (NSRP) für den Zeitraum 2007-2013. Die Mitgliedstaaten legten ihre jeweiligen Rahmenpläne einschließlich der Standardtabelle für die Überprüfung der Zusätzlichkeit sowie weitere Informationen zur verwendeten Methode vor. Während der Verhandlungen wurden dem Kommissionspersonal weitere Informationen übermittelt.

2.2. Förderfähige Finanzierungsquellen

Die förderfähigen Strukturausgaben lassen sich drei Schwerpunktbereichen (Basisinfrastruktur, Humanressourcen und produktives Umfeld) bzw. einer Restkategorie „Sonstiges“ zuordnen. Die Überprüfung betrifft die gesamten nationalen Strukturausgaben[3] in förderfähigen Bereichen, und zwar sowohl im

---

1 Siehe Artikel 99 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 vom 11. Juli 2006, ABl. L 210 vom 31.7.2006.

2 Weitere Informationen über Deflatoren und Wechselkurse siehe Methodischer Anhang und Tabellen 1 und 2 des begleitenden Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

3 An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass bei der Überprüfung des Zusätzlichkeitsgrundsatzes „Strukturausgaben“ breiter definiert werden als normalerweise im Zusammenhang mit Bruttoanlageninvestitionen.

Haushalt veranschlagte als auch außerplanmäßige Ausgaben. Je nach Struktur der öffentlichen Finanzen des betreffenden Mitgliedstaats umfassen die Daten daher nicht nur Staat, Regionen und Gemeinden, sondern auch öffentliche Unternehmen, öffentliche Stellen und außerplanmäßige Mittel auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Darunter fallen auch die Ausgaben öffentlicher Stellen mit eigenem unabhängigen Haushalt.

Die Zusätzlichkeitstabellen, die mit dem entsprechenden NSRP eingereicht wurden, enthalten eine Aufschlüsselung der Strukturausgaben nach Kategorie und Finanzierungsquelle (EU, nationale Kofinanzierung, öffentliche Unternehmen und nationale Mittel außerhalb des NSRP). Diese Angaben werden für den Zeitraum 2000-2005 bzw. 2004-2005 (tatsächliche jährliche Ausgaben) und für den Zeitraum 2007-2013 (veranschlagte jährliche Ausgaben) gemacht, damit die Einhaltung des Zusätzlichkeitsgrundsatzes überprüft werden kann.

In sieben der 27 Mitgliedstaaten fällt im Zeitraum 2007-2013 keine Region unter das Ziel „Konvergenz“: Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Schweden und Zypern werden daher in diesem Bericht nicht berücksichtigt.

3. ERGEBNISSE DER ÜBERPRÜFUNG

Tabelle 1 zeigt die Höhe der durchschnittlichen jährlichen Strukturausgaben, die von dem betreffenden Mitgliedstaat während des Zeitraums 2007-2013 aufrechterhalten werden muss. Diese Beträge wurden von der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat bei der Verhandlung über den NSRP vereinbart.

Tabelle 1: Beträge gemäß der Überprüfung des Zusätzlichkeitsprinzips nach Mitgliedstaat (in Mio. EUR, in Preisen von 2006)

	2000-2005	2007-2013	Differenz
Österreich	139	139	0,0%
Belgien	1.120	1.128	0,6%
Bulgarien	782	919	17,6%
Tschech. Republik	2.549	2.549	0,0%
Estland	1.213	1.316	8,4%
Frankreich	1.749	1.815	3,8%
Deutschland	22.601	16.504	-27,0%
Griechenland	8.339	8.661	3,9%
Ungarn	3.330	3.330	0,0%
Italien	17.871	20.613	15,3%
Lettland	595	971	63,2%
Litauen	755	755	0,0%
Malta	103	107	3,4%
Polen	6.502	7.940	22,1%
Portugal	3.898	3.946	1,2%
Rumänien	3.475	4.773	37,3%
Slowakei	875	876	0,1%
Slowenien	844	957	13,3%
Spanien	12.251	13.973	14,1%
Vereinigt. Königreich	3.126	3.465	10,8%
Insgesamt	**92.118**	**94.735**	**2,8%**

Quelle: Berechnungen GD REGIO

Die allgemeine Regel lautet, dass die Höhe der durchschnittlichen jährlichen Strukturausgaben in realen Werten mindestens der Ausgabenhöhe im vorangegangenen Programmplanungszeitraum entsprechen muss. In der Verordnung heißt es jedoch, dass besonderen wirtschaftlichen Bedingungen wie den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, laufenden oder geplanten Privatisierungen oder einer außergewöhnlichen Höhe der öffentlichen Strukturausgaben oder Ausgaben gleicher Art im vorangegangenen Programmplanungszeitraum[4] Rechnung getragen werden muss.

So hat die Kommission zugestimmt, die Höhe der Strukturausgaben in Deutschland zu verringern, um die außergewöhnlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung zu berücksichtigen. In drei anderen Mitgliedstaaten wurden einige Strukturausgaben der Vergangenheit als außergewöhnlich eingestuft, da sie mit außerordentlichen Ausgaben zusammenhingen (die Olympischen Spiele in Griechenland, ein Großkrankenhaus in Malta und einige Verkehrsinfrastrukturausgaben in Ungarn, die durch Einnahmen aus der Privatisierung öffentlicher Unternehmen finanziert wurden). Diese Ausgaben wurden bei der Festlegung der für den Zeitraum 2007-2013 beizubehaltenden Höhe der Strukturausgaben nicht berücksichtigt. Diese besonderen Umstände führten zu einer Verringerung der während des Zeitraums aufrechtzuerhaltenden Strukturausgaben um insgesamt rund 7 Mrd. EUR pro Jahr.

Die Höhe der Strukturausgaben bleibt real im Vergleich zum vorangegangenen Zeitraum in vier Mitgliedstaaten gleich (Österreich, Ungarn, Tschechische Republik und Litauen) und steigt in den übrigen Mitgliedstaaten um 0,1 % (Slowakische Republik) bis 63 % (Lettland).

Die Daten für die Erstellung der Zusätzlichkeitstabellen für die einzelnen Mitgliedstaaten stammen aus den nationalen (oder föderalen), regionalen und lokalen Haushalten[5]. Die Ausgaben unabhängiger Einrichtungen, die aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden, wurden ebenfalls in die förderfähigen Kategorien aufgenommen. Das gilt auch für die meisten öffentlichen Unternehmen, auch wenn sie in einigen Fällen aufgrund laufender oder geplanter Privatisierungsprozesse (z. B. in Polen und der Slowakischen Republik) davon ausgenommen waren. In anderen Fällen war es nicht immer möglich, die tatsächlichen förderfähigen Strukturausgaben auf regionaler Ebene (z. B. in Portugal) oder von öffentlichen Unternehmen (z. B. in Lettland) direkt zu berechnen. In diesen Fällen verwendeten die Mitgliedstaaten unterschiedliche Schätzmethoden.

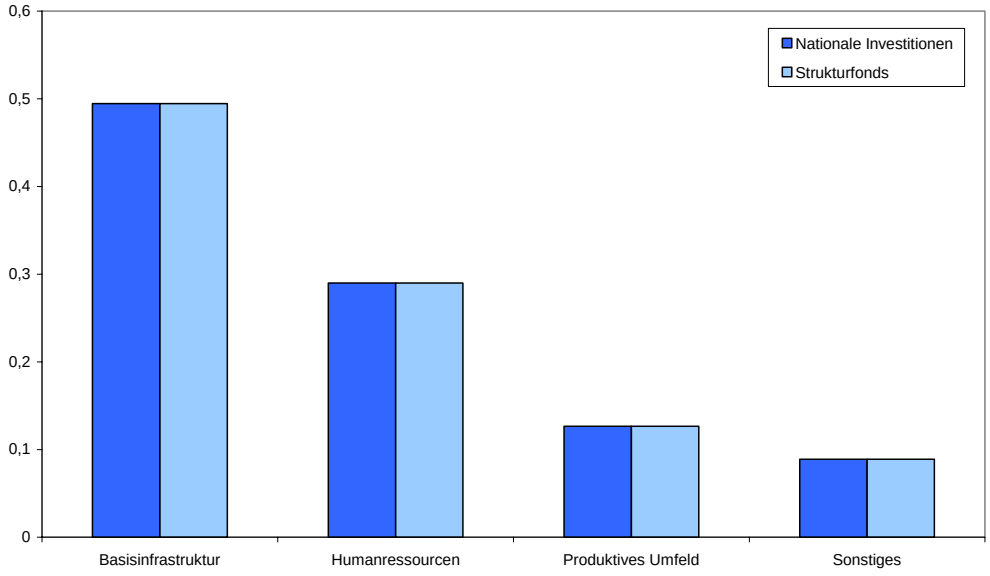
In Mitgliedstaaten, in denen nicht das gesamte Hoheitsgebiet unter das Ziel „Konvergenz“ fällt, wurden geografische Berichtigungen vorgenommen, um Strukturausgaben in nicht förderfähigen Regionen herauszunehmen. In einigen Fällen geschah diese durch Annahmen oder Schätzmethoden (z. B. in der Tschechischen und in der Slowakischen Republik). Ähnlich wurde in einigen Mitgliedstaaten verfahren, in denen sich die Karte der förderfähigen Regionen von einem Programmplanungszeitraum zum nächsten geändert hatte (z. B. Griechenland, Portugal und Spanien), da Strukturausgaben in nicht mehr im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ förderfähigen Regionen aus den Berechnungen herausgenommen werden mussten.

---

4 Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

5 Genauere Informationen über die Ex-ante-Überprüfung der Zusätzlichkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten sind in einem begleitenden Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu dieser Mitteilung enthalten.

Schaubild 1: Aufschlüsselung der Gesamtausgaben in den Konvergenzregionen nach Politikbereichen



Quelle: Berechnungen GD REGIO

Schaubild 1 enthält die Ergebnisse der Überprüfung der Zusätzlichkeit nach Ausgabenkategorie. Annähernd 50 % der nationalen Strukturausgaben betrafen die Basisinfrastruktur (Verkehr, Telekommunikation, Energie, Umwelt, Wasserversorgung und Gesundheit).

Die in der Kategorie „Humanressourcen" geplanten nationalen Strukturausgaben beliefen sich auf rund 29 % der Gesamtausgaben. Unter diese Kategorie fallen hauptsächlich Investitionen in Aus- und Fortbildung, Forschung und Entwicklung. Der verbleibende Betrag fließt in die Kategorie „produktives Umfeld“ (knapp 13 % – dazu gehört die Förderung von Aktivitäten im produktiven Sektor, z. B. durch Hilfen für Unternehmen und die Entwicklung von Unternehmensdienstleistungen) und die Kategorie „Sonstiges“ (fast 9 % – hauptsächlich technische Hilfe und andere niedrige Ausgaben).

Die nationalen Strukturausgaben im Bereich „Humanressourcen“ in unter das Ziel „Konvergenz“ fallenden Regionen sind jedoch in sieben Mitgliedstaaten – Deutschland, Estland, Frankreich, Lettland, Slowakische Republik und Vereinigtes Königreich – höher als in der Kategorie „Basisinfrastruktur“.

Die Ergebnisse fallen unterschiedlich aus, wenn das relative Gewicht jeder Kategorie in den Strukturfonds betrachtet wird. Hier machen die Strukturausgaben in der Kategorie „Basisinfrastruktur“ weniger als 37 % der Gesamtausgaben aus, d. h. 12 Prozentpunkte weniger als bei den nationalen Ausgaben. Diese Differenz fließt insbesondere in die Kategorie „produktives Umfeld“, die 22 % im Vergleich zu knapp 13 % (der gesamten nationalen Investitionen ausmacht. Auch der Bereich „Humanressourcen“ hat in den Strukturfonds einen geringfügig höheren Stellenwert.

Insgesamt tragen die aus den Strukturfonds finanzierten Investitionen, die gemäß dem Grundsatz der Zusätzlichkeit die nationalen Investitionen ergänzen, dazu bei, die Zusammensetzung der öffentlichen Investitionen zugunsten der Ausgaben für das

produktive Umfeld (Innovation, Unterstützung des Unternehmertums, Tourismusdienstleistungen usw.) auszugleichen.

Diese Schlussfolgerungen sind jedoch mit einer gewissen Vorsicht zu betrachten, da die den Zusätzlichkeitstabellen zugrundeliegenden nationalen Systematiken nicht vollständig angeglichen sind. Diese Tabellen berücksichtigen ferner keine Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds.

4. ZUSÄTZLICHKEIT AUS BREITERER WIRTSCHAFTLICHER SICHT

Um das Prinzip der Zusätzlichkeit aus breiterer wirtschaftlicher Sicht zu verstehen, muss der Gesamtzusammenhang zwischen den nationalen und den gemeinschaftlichen Investitionen betrachtet werden. Daher wurden Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds[6], auch wenn sie nicht Bestandteil der Überprüfung der Zusätzlichkeit sind, in diesem Abschnitt berücksichtigt, um die Bedeutung der europäischen Kohäsionspolitik für die gesamten öffentlichen Investitionen umfassend widerzuspiegeln.

Die durchschnittlichen nationalen Strukturausgaben, die in den förderfähigen Gebieten gemäß dem Zusätzlichkeitsgrundsatz während des Zeitraums 2007-2013 aufrechterhalten werden müssen, belaufen sich auf über 94 Mrd. EUR (in Preisen von 2006) pro Jahr (siehe Tabelle 1). Dieser Betrag enthält die nationale Kofinanzierung für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds[7].

Wenn die im Rahmen der europäischen Kohäsionspolitik (Strukturfonds und Kohäsionsfonds) geplanten Zahlungen hinzugerechnet werden, erreichen die gesamten Strukturausgaben in diesen Regionen mehr als 125 Mrd. EUR pro Jahr (in Preisen von 2006).

---

6 Für den Kohäsionsfonds wurde die Hilfsvariable „Bevölkerung“ gewählt, um die Zahlungen zu schätzen, die den Konvergenzregionen in denjenigen Mitgliedstaaten entsprechen, die aus diesem Fonds gefördert werden können (siehe auch Methodischer Anhang).

7 Siehe Arbeitspapier Nr. 3 der Kommissionsdienststellen zum Prinzip der Zusätzlichkeit (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd3_additionality_de.pdf).

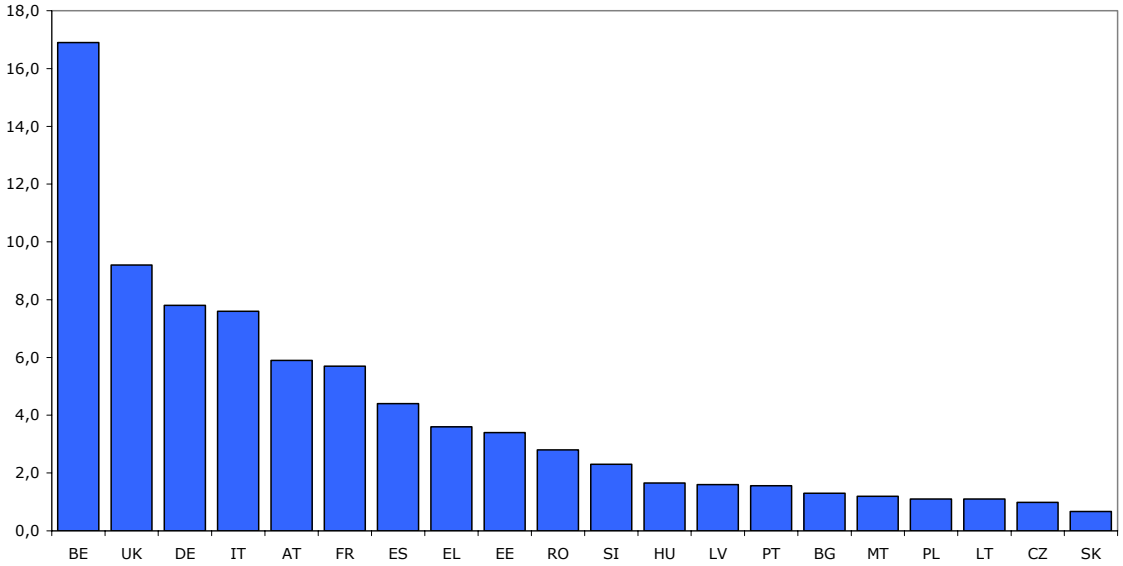
Tabelle 2: Durchschnittliche jährliche öffentliche Investitionen der Mitgliedstaaten je aus Gemeinschaftsmitteln investiertem Euro (in Preisen von 2006) und förderfähige Bevölkerung

	EUR nationale Ausgaben je Euro Kofinanzierung der Gemeinschaft (mit Kohäsionsfonds)	EUR nationale Ausgaben je Euro Kofinanzierung der Gemeinschaft (ohne Kohäsionsfonds)	Bevölkerung der Konvergenzregionen	
			'000	% der nationalen Bevölkerung
Österreich	5,9	5,9	277	3,4%
Belgien	16,9	16,9	1.284	12,3%
Bulgarien	1,3	2,0	7.781	100,0%
Tschechische Republik	1,0	1,4	9.040	88,6%
Estland	3,4	4,9	1.356	100,0%
Frankreich	5,7	5,7	1.798	2,9%
Deutschland	7,8	7,8	15.176	18,4%
Griechenland	3,6	4,3	10.202	92,2%
Ungarn	1,7	2,4	7.272	72,0%
Italien	7,6	7,6	17.445	30,0%
Lettland	1,6	2,1	2.313	100,0%
Litauen	1,1	1,7	3.436	100,0%
Malta	1,2	1,9	401	100,0%
Polen	1,1	1,6	38.130	100,0%
Portugal	1,6	1,7	7.507	71,5%
Rumänien	2,8	4,7	21.673	100,0%
Slowakei	0,7	0,9	4.782	88,9%
Slowenien	2,3	3,5	1.997	100,0%
Spanien	4,4	4,6	15.709	36,8%
Vereinigtes Königreich	9,2	9,2	2.762	4,6%
Durchschnitt	**3,0**	**3,8**	**170.341**	**34,8%**

Quelle: Berechnungen GD REGIO

Tabelle 2 zeigt deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten (siehe auch Schaubild 2). So belaufen sich die nationalen Strukturausgaben in der einzigen unter das Ziel „Konvergenz“ fallenden belgischen Region (Hennegau) auf fast 17 EUR je aus der europäischen Kohäsionspolitik investiertem Euro. Diese Beträge sind auch in einigen anderen der 15 alten EU-Mitgliedstaaten hoch. Im Gegensatz dazu liegt das Verhältnis in anderen Mitgliedstaaten bei ungefähr 1 EUR oder sogar darunter. Diese Schlussfolgerung ist jedoch wieder einmal mit Vorsicht zu interpretieren, da in einigen Fällen der in den Regionen des Ziels „Konvergenz“ lebende Bevölkerungsanteil niedrig ist (so leben in Frankreich gerade einmal 2,9 % der Gesamtbevölkerung in diesen Regionen, in Österreich sind dies 3,4 % und im Vereinigten Königreich 4,6 %).

Schaubild 2 - EUR nationale öffentliche Investition je Euro Gemeinschaftsfinanzierung* (Preise von 2006)



Quelle: Berechnungen GD REGIO
** Strukturfonds und Kohäsionsfonds*

Die festgestellten Unterschiede sind weniger signifikant, wenn die nationalen Strukturausgaben mit dem durchschnittlichen erwarteten BIP während des Zeitraums 2007-2013 (Tabelle 3) verglichen werden. Es sei darauf hingewiesen, dass bei der Berechnung dieser Zahlen konstante Preise des Jahres 2006 zugrunde gelegt wurden, die die Auswirkungen möglicher Schwankungen der Wechselkurse nationaler Währungseinheiten, die nicht der Eurozone angehören, nicht berücksichtigen (siehe Methodischer Anhang).

Tabelle 3: Durchschnittliche jährliche öffentliche Investitionen 2007-2013 (% des BIP)

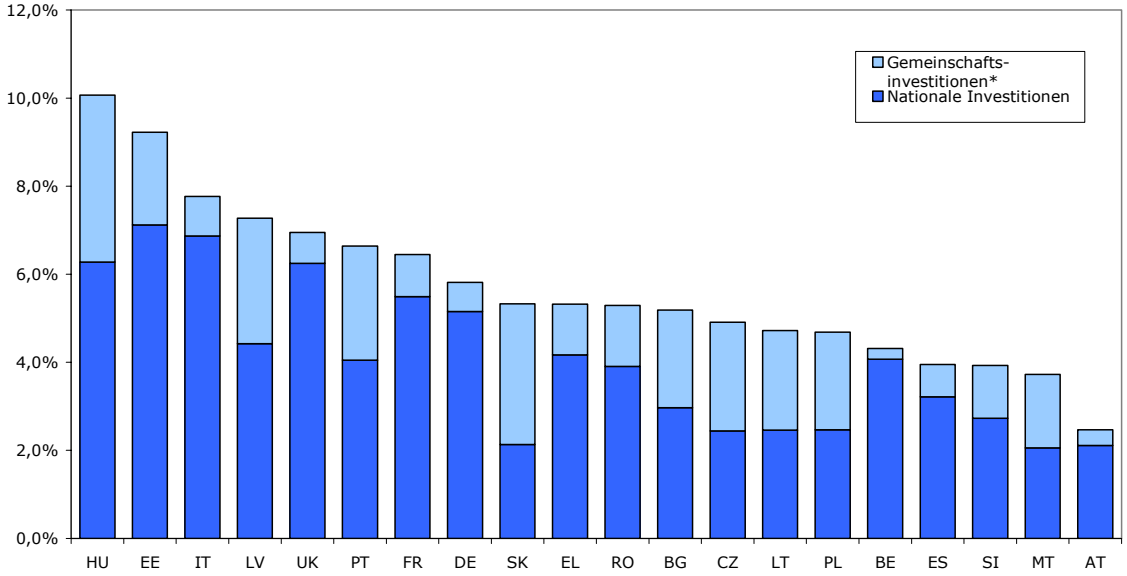
	Nationale Investitionen	Gemeinschaftsinvestitionen *	Investitionen insgesamt
Österreich	2,11%	0,36%	2,47%
Belgien	4,07%	0,24%	4,31%
Bulgarien	2,97%	2,21%	5,18%
Tschech. Republik	2,44%	2,47%	4,91%
Estland	7,12%	2,10%	9,22%
Frankreich	5,49%	0,96%	6,45%
Deutschland	5,15%	0,66%	5,81%
Griechenland	4,17%	1,16%	5,32%
Ungarn	6,28%	3,79%	10,07%
Italien	6,87%	0,90%	7,77%
Lettland	4,42%	2,85%	7,27%
Litauen	2,46%	2,26%	4,72%
Malta	2,05%	1,67%	3,73%
Polen	2,47%	2,22%	4,68%
Portugal	4,05%	2,59%	6,64%
Rumänien	3,91%	1,38%	5,29%
Slowakei	2,13%	3,19%	5,33%
Slowenien	2,73%	1,20%	3,93%
Spanien	3,21%	0,74%	3,95%
Vereinigt. Königreich	6,21%	0,68%	6,89%
Durchschnitt	**4,18%**	**1,38%**	**5,56%**

Quelle: Berechnungen GD REGIO

** Strukturfonds und Kohäsionsfonds*

Tatsächlich sind die Unterschiede zwischen den 15 alten und den zehn neuen Mitgliedstaaten nicht so ausgeprägt (Schaubild 3). Ungarn und Estland ragen mit geplanten Gesamtinvestitionen von mehr als 10 % bzw. 9 % ihres jeweiligen BIP heraus. Im Durchschnitt machen die Gesamtinvestitionen etwas weniger als 5,6 % des aggregierten BIP der Konvergenzregionen aus.

Schaubild 3 - Kohäsionspolitische Investitionen in Konvergenzregionen (% des BIP)



Quelle: Berechnungen GD REGIO
** Strukturfonds und Kohäsionsfonds*

In einigen Ländern der EU der 15 Mitgliedstaaten (Italien, Vereinigtes Königreich, Frankreich und Portugal) belaufen sich die geplanten Strukturausgaben (einschließlich Zahlungen aus der europäischen Kohäsionspolitik) auf mehr als 6 % des durchschnittlichen jährlichen BIP. Es sei jedoch daran erinnert, dass nur einige Regionen dieser Länder im Rahmen des Ziels „Konvergenz" förderfähig sind. Wie bereits gesagt, stehen diese Regionen nur für einen bescheidenen Teil der Gesamtbevölkerung und des nationalen BIP.

Das relative Gewicht der europäischen Kohäsionspolitik bei den geplanten Gesamtausgaben scheint jedoch in den neuen Mitgliedstaaten beträchtlich höher zu sein (Schaubild 3). Die Gemeinschaftszahlungen belaufen sich in den meisten dieser Länder auf annähernd 50 % der Gesamtinvestitionen und sind in der Tschechischen und in der Slowakischen Republik sogar höher als die nationalen Investitionen.

Die vorstehenden Tabellen und Schaubilder basieren auf Prognosen der Kommission, die zum Zeitpunkt der Festlegung der Ausgabenhöhen (Herbst 2006) vorlagen.

Abschließend sollte noch gesagt werden, dass die BIP-Prognosen für die kommenden Jahre infolge der erwarteten Auswirkungen der Finanzkrise auf die Realwirtschaft eben erst nach unten korrigiert wurden. Die letzten Prognosen der Kommission (Herbst 2008) prophezeien ein geringes Wirtschaftswachstum in der Europäischen Union, in einigen Mitgliedstaaten sogar eine Rezession. Diese Prognosen haben sich inzwischen aufgrund der Anfang 2009 veröffentlichten aktualisierten Zwischenprognosen weiter verschlechtert.

5. FAZIT

Das Konzept der „Zusätzlichkeit" ist relativ einfach, seine praktische Umsetzung wirft jedoch eine Reihe methodischer Schwierigkeiten auf.

Die Ex-ante-Überprüfung der Zusätzlichkeit für den Zeitraum 2007-2013 basierte auf Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 sowie auf den im Arbeitsdokument 3 festgelegten Leitlinien (Dezember 2006). Mit diesem Arbeitsdokument sollten einheitliche Grundsätze für die Verhandlungen der Kommission mit den Mitgliedstaaten festgelegt werden. Weitere Ziele des Dokuments waren die Verbesserung der Transparenz, die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse für die Mitgliedstaaten. So wurde zum Beispiel verbindlich vorgeschrieben, dass die Ausgaben staatseigener Unternehmen einbezogen werden müssen, was im vorangegangenen Programmplanungszeitraum 2000-2006 noch freigestellt war.

Trotz dieser Anstrengungen gibt es weiterhin einige Unzulänglichkeiten:

- **Schwierigkeiten beim Vergleich der Ergebnisse zwischen den Mitgliedstaaten.** Die nationale Rechnungslegung der Mitgliedstaaten folgt nicht einer einheitlichen, standardisierten Methode. Daher unterscheiden sich die methodischen Ansätze zur Erhebung von Daten zwecks Überprüfung der Zusätzlichkeit von Land zu Land. In den meisten Fällen stammen die Daten aus Haushaltsunterlagen, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich aufgebaut sind. Aus diesem Grund sind länderübergreifende Vergleiche schwierig. Dieses Problem ist sogar noch größer, wenn die Strukturausgaben aus nationalen und gemeinschaftlichen Quellen verglichen werden sollen, da diese nicht auf kohärente und einheitliche Weise klassifiziert werden. So werden zum Beispiel Zahlen zur Zusätzlichkeit nach dem Kassenprinzip bereitgestellt, während die öffentlich zugänglichen Haushaltszahlen der Mitgliedstaaten nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung dargestellt werden (ESA95).

- **Unzulänglichkeiten bei der Vergleichbarkeit der Daten verschiedener Programmplanungszeiträume.** Die verwendeten Methoden können im Lauf der Zeit auch innerhalb eines Mitgliedstaats variieren. So wurden in einigen Mitgliedstaaten einige signifikante Diskrepanzen festgestellt zwischen den tatsächlichen Ausgaben, die für die Ex-post-Überprüfung des Zeitraums 2004-2006 angegeben wurden, und den tatsächlichen Ausgaben für diesen Zeitraum, die der Ex-ante-Überprüfung des Zeitraums 2007-2013 zugrunde gelegt wurden.

- **Probleme mit der Erfassung aller einschlägigen förderfähigen Ausgaben.** Die Ermittlung der einschlägigen Ausgaben auf Grundlage der unterschiedlichen Rechnungslegungsquellen in den Mitgliedstaaten ist schwierig. In den meisten Fällen stammen die Daten aus Haushaltsunterlagen, die nicht immer nach allen untergeordneten Ebenen aufgeschlüsselt sind. Das macht es sehr schwierig, die einschlägigen Ausgaben zu ermitteln, insbesondere auf lokaler Ebene, und es ist daher oft notwendig, auf Schätzungen und Einzelfallanalysen zurückzugreifen, die die Zuverlässigkeit des Endergebnisses beeinträchtigen.

- **Verschiedenartigkeit der bereitgestellten Informationen**. Die von einigen Mitgliedstaaten in ihren NSRP, den beigefügten Berichten und den methodischen Anmerkungen übermittelten Informationen könnten stärker rationalisiert werden. Die übermittelten Daten sind nicht homogen und variieren quantitativ und qualitativ von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Während einige Mitgliedstaaten sehr detaillierte Informationen, z. B. zur verwendeten Methodik, den Informationsquellen für Schätzungen usw. vorlegen, machen andere Mitgliedstaaten sehr wenige Angaben

dazu, wie die Zusätzlichkeitstabellen erstellt wurden. Diese Informationen werden außerdem nicht immer in derselben Weise dargestellt (so verwendeten die Mitgliedstaaten nicht dasselbe Referenzjahr für die Deflatoren).

- **Schwierigkeiten bei der Überprüfung der Zuverlässigkeit der Daten.** Die Kommission verfügt über begrenzte Mittel, um die Richtigkeit der übermittelten Informationen zu überprüfen. Es könnte eine Aufschlüsselung der Ausgaben nach Regionen entwickelt werden, insbesondere für Mitgliedstaaten, deren Hoheitsgebiet teilweise unter das Ziel „Konvergenz“ fällt. Dies könnte auch dazu beitragen, dass bei der Ermittlung der Ausgaben auf untergeordneter Ebene weniger auf Schätzungen zurückgegriffen werden müsste. Darüber hinaus könnten zusätzliche Unterlagen im Zusammenhang mit regionalen oder nationalen Haushalten die Zuverlässigkeit dieser Ausgaben weiter unterstützen.

- **Kein Überwachungsmechanismus.** Die Vorschriften zur Zusätzlichkeit umfassen keine Instrumente, die es der Kommission ermöglichen, regelmäßig die Entwicklung bestimmter Variablen in den Mitgliedstaaten (z. B. Steueraufkommen, Privatisierungsprozesse) zu überwachen, die die Höhe der öffentlichen Ausgaben und damit die Ergebnisse der Zusätzlichkeit beeinflussen können. Hier sollte nach Lösungen gesucht werden. Denkbar wäre z. B. die Verknüpfung der für die Überprüfung der Zusätzlichkeit notwendigen Informationen mit den Informationen, die die Mitgliedstaaten regelmäßig in ihren Stabilitätsprogrammen übermitteln.

Insgesamt können die Informationen und die Methodik für die Ermittlung und Überprüfung der Zusätzlichkeit, die ein wichtiger Grundsatz der Kohäsionspolitik ist, noch deutlich verbessert werden. Die Kommission möchte einen intensiveren und dauerhaften Dialog mit den Mitgliedstaaten etablieren, um diese Unzulänglichkeiten zu überwinden und die Anwendung des Zusätzlichkeitsgrundsatzes zu verbessern.

Die nächste Überprüfung der Zusätzlichkeit wird 2011 stattfinden. Zu diesem Zeitpunkt gilt dieser Grundsatz als eingehalten, wenn die tatsächlichen durchschnittlichen jährlichen Strukturausgaben im Zeitraum 2007-2010 mindestens den für diesen Zeitraum prognostizierten Ausgaben oder dem bei der Ex-ante-Überprüfung vereinbarten Ausgabenprofil entsprechen. Im letzteren Fall können die jährlichen Durchschnittsausgaben im Zeitraum 2007-2010 unter dem Jahresdurchschnitt für den Zeitraum 2007-2013 liegen.

Bei der Halbzeitüberprüfung haben die Mitgliedstaaten Gelegenheit, die Ausgabenhöhe anzupassen, falls sich die Wirtschaftslage erheblich geändert hat. Dies kann angesichts der gegenwärtigen Finanzkrise von besonderer Bedeutung sein. Daher ist es wichtig, dass künftige Diskussionen auf einer solideren Grundlage stattfinden.

METHODISCHER ANHANG

Tabelle 1 zeigt die tatsächlichen und geplanten Ausgaben in den förderfähigen Kategorien in den Zeiträumen 2000-2005 und 2007-2013. Diese Zahlen entsprechen den Zahlen in den Zusätzlichkeitstabellen in den jeweiligen nationalen strategischen Rahmenplänen. Sie sind in Euro in Preisen von 2006 ausgedrückt. Für ihre Darstellung in konstanten Preisen wurde ein BIP-Deflator verwendet. Alle Strukturausgaben und nationalen Kofinanzierungen, die im neuen Programmplanungszeitraum getätigt wurden, aber bereits in früheren Programmen gebunden wurden, sind in den Zahlen für 2007-2013 enthalten. Nationale Kofinanzierungen für den Kohäsionsfonds werden berücksichtigt, um die Höhe der nationalen Strukturausgaben festzulegen.

Bei Mitgliedstaaten, die nicht vollständig unter das Ziel „Konvergenz“ fallen, sind die Strukturausgaben für nicht förderfähige Regionen nicht in den nationalen Tabellen enthalten. Wenn keine regionalen Daten vorlagen, wurden statistische Schätzungen verwendet.

In Tabelle 2 und Schaubild 2 werden für jeden Mitgliedstaat die geplanten Ausgaben in Euro gemäß dem Zusätzlichkeitsgrundsatz für den Zeitraum 2007-2013 (Preise von 2006) mit den geplanten Ausgaben für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds (erste Spalte) bzw. die Strukturfonds (zweite Spalte) gegenübergestellt (Ziel „Konvergenz“). Für alle Mitgliedstaaten wurde ein Standarddeflator von 2 % verwendet, um die Preise von 2004 auf Preise von 2006 umzurechnen.

Tabelle 3 und Schaubild 3 zeigen für jeden Mitgliedstaat das relative Gewicht der geplanten nationalen Ausgaben aufgrund der Zusätzlichkeit für den Zeitraum 2007-2013 sowie die geplanten Gesamtausgaben im Rahmen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds in den einzelnen Mitgliedstaaten (Ziel „Konvergenz“) im Vergleich zu den BIP-Prognosen vom Herbst 2006 in den Mitgliedstaaten. Bei diesen Prognosen handelt es sich um die zum Zeitpunkt der Festlegung der Ausgabenhöhen verfügbaren Prognosen.

Die Angaben zu den nationalen Ausgaben und Strukturfondsausgaben stammen aus den Tabellen der NSRP der Mitgliedstaaten zur Zusätzlichkeit. Für den Kohäsionsfonds wurde ein erwartetes Ausgabenprofil auf der Basis des durchschnittlichen Ausgabenprofils in Spanien, Portugal und Griechenland im vorangegangenen Programmplanungszeitraum 2000-2006 erstellt. Die Hilfsvariable „Bevölkerung“ wurde gewählt, um die Auszahlungen in den Konvergenzregionen der Mitgliedstaaten zu schätzen, die aus diesem Fonds gefördert werden können.

Abschließend ist noch anzumerken, dass die Verwendung konstanter Preise dazu führen kann, dass das Gewicht der geplanten nationalen und gemeinschaftlichen Ausgaben ausgedrückt als Prozentsatz des BIP in einigen Ländern, die nicht der Eurozone angehören, überschätzt wird. Grund dafür ist die Aufwertung einiger nationaler Währungseinheiten gegenüber dem Euro seit 2004. Die Verwendung konstanter Preise geht von der Annahme aus, dass die Wechselkurse während des Referenzzeitraums stabil bleiben. Vorsicht bei der Interpretation der Ergebnisse ist ferner geboten hinsichtlich der Hypothesen für die Entwicklung der Inflationsrate (2 % jährlich für alle Mitgliedstaaten während des gesamten Programmplanungszeitraums), die den BIP-Prognosen zugrunde liegen, da diese je nach Wirtschaftslage von diesem Standardwert abweichen können.