



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.09.2002
KOM(2002) 528 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

**Entwicklung der Verwendung der Strukturfondsmittel unter besonderer
Berücksichtigung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen (R.A.L.)**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Entwicklung der Verwendung der Strukturfondsmittel unter besonderer Berücksichtigung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen (R.A.L.)

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Zusammenfassung..... | 3 |
| 2.1. | Programmplanungszeitraum vor 1994 | 7 |
| 2.2. | Programmplanungszeitraum 1994-1999 | 8 |
| 2.3. | Programmplanungszeitraum 2000-2006 | 10 |
| 2.3.1. | Mittelbindungen | 10 |
| 2.3.2. | Zahlungen..... | 10 |
| 2.3.3. | Entwicklung des RAL im Zeitraum 2000-2006..... | 11 |
| 2.3.4. | Gesamthöhe der RAL am Ende des Haushaltsjahres..... | 13 |
| 2.3.5. | RAL 2000-2006 im Laufe des Haushaltsjahres | 14 |
| 2.3.6. | Szenarien für eine atypische Entwicklung der Zahlungen..... | 14 |
| 2.4. | Schlussbetrachtungen zur Entwicklung der RAL | 16 |
| 3. | Die Verwaltung der Zahlungsermächtigungen | 17 |
| 4. | Die " <i>sunset clause</i> " der automatischen Freigaben | 17 |
| 5. | Verbesserung der Vorausschätzungen | 19 |
| 6. | Analyse der Gründe für das langsame Anlaufen der Programme 2000-2006 | 21 |
| 6.1. | Schwerfälligkeit der Verfahren | 21 |
| 6.2. | Überschneidung von zwei Programmplanungszeiträumen..... | 23 |
| 6.3. | Zahlungen zwischen dem Anfangstermin für die Zuschussfähigkeit der Ausgaben und der Vorlage der Ergänzungen zur Programmplanung..... | 24 |
| 6.4. | Stärkung des Finanzmanagements und der Kontrolle..... | 24 |
| 6.5. | Termin für die Ausgabenerklärung | 25 |
| 6.6. | Unvorhergesehene Umstände..... | 25 |
| 6.7. | Inanspruchnahme der Mittel | 25 |
| 7. | N + 2: Von der Kommission durchgeführte und geplante Aktionen | 26 |
| 8. | Schlussfolgerungen | 27 |

1. ZUSAMMENFASSUNG

Die Verwendungsrate der in den Haushaltsplänen der Haushaltsjahre 2000 und 2001 für die Strukturfonds eingesetzten Zahlungsermächtigungen war niedrig, weil die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten weder Auszahlungsanträge in der bewilligten Höhe der Finanzmittel vorgelegt, noch ihre eigenen Vorausschätzungen hinsichtlich der Höhe dieser Anträge eingehalten haben. Auch im Jahr 2002 liegt die Mittelverwendungsrate am 31. Juli 2002 unter den Vorausschätzungen der Kommission. Angesichts dieser unbefriedigenden Feststellung stellt sich die Frage, inwiefern die finanziellen Vorausschätzungen zuverlässig sind, weshalb sich die Durchführung der aus den Strukturfonds finanzierten Programme vor Ort verzögert und in welchem Umfang sich die noch abzuwickelnden Mittelbindungen infolgedessen erhöhen werden. Die Kommission hat eine Untersuchung in die Wege geleitet, die diese Fragen vertiefen soll.

Die Kommission erwartet auch für das Jahr 2002 eine niedrige Rate der Verwendung von Zahlungsmitteln. Hauptgründe sind die Verspätung der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Schlussabrechnungen 1994-99 und der derzeitige Gesamtbetrag der für den Zeitraum 2000-06 eingegangenen Zahlungsanträge, der den Trend einer niedrigen Mittelverwertung bestätigt. Es herrscht Unklarheit über den Mittelabruf bei den neuen Programmen, der sich auf das Jahresende konzentrieren könnte. Dagegen ist es jetzt schon möglich, einen besorgniserregenden Stand bei der Ausführung der Programme der vorherigen Periode festzustellen. Bis zum 31. August 2002 hat die Kommission nur eine geringe Anzahl von Anträgen auf Schlusszahlung erhalten, und selbst diese sind teilweise unvollständig, z.B. mangels Kontrollerklärung. Man muss daher feststellen, dass die Mitgliedstaaten die vorgesehene Sechsmonatsfrist (d.h., normalerweise den 30. Juni 2002) zur Vorlage von Zahlungsanträgen nach Beendigung der Arbeiten vor Ort nicht einhalten konnten

Falls sich diese niedrige Verwendungsrate bestätigt,

- wird die Übertragung eines Grossteils der nicht verwendeten Mittel des Zeitraums 1994-99 in Höhe von mehreren Milliarden € vorgeschlagen werden. Der RAL Ende 2002 wird entsprechend ansteigen und Ende 2003 auf sein ursprüngliches Niveau zurückgehen.
- Die nicht verwendeten Mittel des Zeitraums 2000-06 könnten sich auf ungefähr 2 Milliarden € belaufen und den RAL Ende 2002 entsprechend erhöhen. Getreu den in dieser Mitteilung anschliessend dargelegten Annahmen wird diese Erhöhung des RAL in den Haushaltsjahren 2003-06 abgebaut werden.

Diese Mitteilung befasst sich mit folgenden Themen:

- der voraussichtlichen Entwicklung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL) für die EU-15 im Rest des Zeitraums 2000-2006 unter Berücksichtigung der in den Jahren 2000 und 2001 verzeichneten Mittelverwendungsrate und in Erwartung einer Normalisierung der Lage im Jahr 2004;
- den Hindernissen für eine zuverlässige Vorausschätzung der jährlichen Zahlungen und den Maßnahmen, die die Kommission ergriffen hat, um die Zuverlässigkeit zu steigern;
- einer ersten Analyse der Gründe, warum die Programme 2000-2006 langsamer anlaufen als vorgesehen;

- dem Problem der Komplexität der Programmverwaltung und den Maßnahmen, die die Kommission insbesondere im Hinblick auf die Vereinfachung ergriffen hat, um den Mitgliedstaaten zu helfen, etwaige Hindernisse für die Durchführung der Programme zu beseitigen.

Überschneidung von zwei Programmplanungsperioden in den Jahren 2000 und 2001

Aus der Analyse der Kommission und den Auskünften der Mitgliedstaaten wird deutlich, dass die niedrige Inanspruchnahme der Zahlungsermächtigungen vor allem dadurch bedingt ist, dass sich in den Jahren 2000 und 2001 der vorangegangene Programmplanungszeitraum mit dem darauffolgenden überschneiden hat. Darüber hinaus gelten für den neuen Zeitraum andere Zahlungsmodalitäten für die gemeinschaftliche Kofinanzierung.

Der Endtermin für die Zuschussfähigkeit der meisten Zahlungen für den Programmplanungszeitraum 1994-1999 ist der 31. Dezember 2001. Da die Durchführung der betreffenden Programme in Verzug geraten ist, haben die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen und Finanzmittel darauf konzentriert, laufende Operationen abzuschließen, um den Mittelverlust beim Abschluss der Programme zu begrenzen.

Hierzu mussten beträchtliche nationale Finanzmittel aufgebracht werden. Neben den im Rahmen des Gemeinschaftshaushaltes noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL), die sich am 31. Dezember 1999 auf 41,7 Milliarden € beliefen, gab es auf nationaler Ebene noch höhere „verdeckte“ Altlasten, und zwar die Differenz zwischen den Vorauszahlungen der Kommission und den Zahlungen an die Endbegünstigten. Darüber hinaus mussten die Mitgliedstaaten die letzten 10 % der Dotationen für die einzelnen Programme „vorfinanzieren“, da diese erst erstattet werden, wenn die Kommission den abschließenden Zahlungsantrag genehmigt hat.

Die verwaltungstechnischen und finanziellen Zwänge im Zusammenhang mit der Abwicklung der Programme 1994-1999 trugen wesentlich dazu bei, dass die Programme für den Zeitraum 2000-2006 mit Verspätung anliefen. Insbesondere haben die Mitgliedstaaten kaum die Regelung in Anspruch genommen, nach der für die meisten Programme die ab 1. Januar 2000 geleisteten Zahlungen zuschussfähig sind, auch wenn das Programm erst zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt angenommen wird.

Anders als im Planungszeitraum 1994-1999, für den die Kommission Vorauszahlungen für die Vor-Ort-Zahlungen leistete, ist für den Zeitraum 2000-2006 vorgesehen, dass die Kommission für jedes Programm nur eine Vorauszahlung von 7 % zahlt und anschließend den Kofinanzierungsbetrag für die von den Endbegünstigten geleisteten Zahlungen erstattet.

Der "RAL": Eine normale Folge der Finanzverwaltung der Projekte

Der "RAL" zum Zeitpunkt n umfasst die Mittelbindungen, die bis zum Zeitpunkt n erfolgt sind, aber noch nicht zu Zahlungen geführt haben. Es sind also eingegangene finanzielle Verpflichtungen, für deren Begleichung Zahlungsmittel erforderlich sind.

Zwischen der Einleitung einer Fördermaßnahme und den ersten Zahlungen kommt es insbesondere bei Infrastrukturprojekten zu einer natürlichen zeitlichen Verschiebung. Die Verfahren umfassen den Aufruf zur Interessenbekundung, die Bearbeitung der Zuschussanträge, die Entscheidungen über die Mittelgewährung, die Ausschreibungen und die Auftragsvergabe, bevor die Arbeiten in Angriff genommen werden können. Anschließend müssen die Zahlungen ausgeführt, gemeldet, kontrolliert und von der Zahlstelle bescheinigt

werden, bevor der Zwischenzahlungsantrag der Kommission vorgelegt wird. Je nach Projekt und Verwaltungssystem des Mitgliedstaats ist dieses Verfahren mehr oder weniger langwierig.

Daher ist es normal, dass bei der Verwaltung von Projekten zur wirtschaftlichen Entwicklung Altlasten (RAL) entstehen.

Im übrigen erhöht sich der RAL am Anfang eines jeden Jahres automatisch um 30 Milliarden €, nämlich um die Verpflichtungen, die für die laufende Jahrestranche eingegangen werden. Danach vermindert sich der RAL wieder entsprechend der laufenden Zahlungen.

Von den Mitgliedstaaten deutlich zu hoch veranschlagte Zahlungsermächtigungen

Die Mitgliedstaaten hatten nicht vorhergesehen, dass, bedingt durch diese beiden Phänomene¹ die Kommission niedrigere Zahlungen zu leisten haben würde, und haben dieser **im Jahr 2001 Zahlungsvorausschätzungen übermittelt, die um 50 % über den tatsächlichen Zahlungen lagen**. Da die meisten Programme Ende 2000 und Anfang 2001 angenommen wurden, rechnete die Kommission mit einem gehäuften Eingang von Anträgen auf Kofinanzierung der seit Anfang 2000 geleisteten Zahlungen und sah keinen Grund, diese Vorausschätzungen in Frage zu stellen.

Die Ausgabenvorausschätzungen der Mitgliedstaaten für die Jahre 2002 und 2003 liegen erneut über den im Haushaltsplan 2002 und im Haushaltsvorentwurf 2003 veranschlagten Beträgen, aber schon jetzt wird angenommen, dass auch diese Vorausschätzungen wieder zu hoch sind.

Angesichts der unzureichenden Mittelausschöpfung gegenüber den Finanzprognosen, die Mitte des Jahres 2002 für die Programme 2000-2006 festgestellt wurde, hat die Kommission untersucht, wie sich die Zahlungen im Verlauf dieses Zeitraums vermutlich entwickeln werden. Geht man davon aus, dass die Mitgliedstaaten die in den Verordnungen festgesetzten Fristen für die finanzielle Abwicklung der Programme höchstwahrscheinlich - unter Vermeidung der automatischen Freigabe nach der "n+2"²-Regel - voll ausschöpfen werden und berücksichtigt man, dass die Verordnung für die Zahlungen einen längeren Zeitraum vorsieht als für die Mittelbindungen (11 Jahre gegenüber 7 Jahren), **so ist abzusehen, dass die jährlichen Zahlungen zwischen 2004 und 2007 auf ein konstantes Niveau von ca. 27 Milliarden € pro Jahr ansteigen und die Restbeträge in den Jahren 2009 und 2010 gezahlt werden.** ;

Die jährlichen Zahlungen dürften etwas über dieser Minimalhypothese liegen, die in der finanziellen Vorausschau veranschlagten 30 Milliarden € aber nicht übersteigen. Die gegen Ende des Planungszeitraums angefallenen RAL dürften im Jahr 2006 bis zu einem Höchststand von 55 bis 64 Milliarden € anwachsen. Aufgrund der Freigabe nach der "n+2"-Regel werden diese RAL, die die Folge der Bestimmungen sind, die im Anschluss an das betreffende Haushaltsjahr eine Frist von zwei Jahren für die Inanspruchnahme der jährlichen Mittelbindungen einräumen, im Jahr 2010 selbst bei einer hohen Nichtausschöpfungsrate der Fondsmittel auf einen geringfügigen Betrag zurückgeführt.

¹ Überschneidung des Programmplanungszeitraumes und Änderung der Zahlungsmodalitäten

² Es handelt sich um eine Regel, die für den Programmzeitraum 2000-2006 gilt. Sie besagt, dass jeder von der EU für ein Programm gebundene Betrag, der am Ende des zweiten Jahres nach der Mittelbindung nicht tatsächlich vor Ort verwendet worden ist und für den kein zulässiger Zahlungsantrag vorliegt, automatisch freigegeben wird.

Die beträchtliche Auswirkung der "n+2"-Regel

Die Gefahr, durch die Anwendung der "n+2"-Regel Mittel zu verlieren, erlegt den Mitgliedstaaten eine jährliche Disziplin auf, die sie veranlasst, die Programme rasch und konstant voran zu bringen, damit nicht erst am Ende der Programmperiode Verzögerungen zutage treten, wie dies in den vorangegangenen Zeiträumen der Fall war.

Die Gefahr, am Ende des Jahres 2002, dem ersten Jahr der Anwendung dieser Regel, Mittel zu verlieren, zeichnet sich bereits für eine begrenzte Zahl von Programmen ab. Die Kommission hat die betreffenden Mitgliedstaaten aufgefordert, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Die Verluste werden voraussichtlich nicht das hohe Niveau der Freigaben erreichen, die gegenwärtig für den Abschluss des Programmplanungszeitraums 1994-1999 veranschlagt werden.

Die Kommissionsdienststellen nehmen an den Sitzungen der Begleitausschüsse der einzelnen Programme teil und konnten so feststellen, dass im Jahr 2001 die Maßnahmen der meisten Programme in ausreichendem Umfang eingeleitet wurden, um für die kommenden Jahre einen normalen Durchführungsrhythmus zu gewährleisten.

Vereinfachung

Um zu erreichen, dass die Programme innerhalb der bewilligten Fristen durchgeführt werden, hat die Kommission begonnen, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Maßnahmen zu erarbeiten, um die Durchführungsverfahren der Strukturfonds sowohl auf Kommissionsebene als auch auf der Ebene der einzelstaatlichen und regionalen Dienststellen zu **vereinfachen**. Ziel ist es, den Programmen neuen Schwung zu geben und eine raschere und effizientere Mittelausschöpfung zu gewährleisten, da die Verfahren oft als besonders aufwendig und unverhältnismäßig empfunden werden. Die Maßnahmen zur Vereinfachung der Verfahren der Kommission werden anlässlich einer informellen Sitzung der Minister am 7. Oktober 2002 vorgestellt, zu der die Vertreter der parlamentarischen Ausschüsse geladen werden.

Aktionsplan der Kommission

Die Umsetzung der Strukturfonds liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten.

Die Kommission ist jedoch entschlossen, die Verwirklichung der Ziele der Kohäsionspolitik zu fördern, insbesondere die fristgerechte Umsetzung der Strukturfondsprogramme vor Ort, und die Gemeinschaftsmittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit zu verwalten. Sie hat sich zum Ziel gesetzt,

- ihre Initiativen zur Vereinfachung der Verfahren fortzuführen; sie wird ihre Vorschläge für den Zeitraum 2000-2006 im Rahmen der bestehenden Verordnungen in der informellen Sitzung der Minister am 7. Oktober 2002 vortragen und ihre Überlegungen für die darauffolgenden Zeiträume in einer Konferenz fortführen, die Anfang des Jahres 2003 stattfinden soll;
- die wichtigsten Punkte der für die Beitrittsländer geplanten Programme vor deren Beitritt auszuhandeln, um einen raschen Start zu ermöglichen und ihnen zur einfacheren Durchführung der Programme die Erfahrungen der derzeitigen Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen;

- die Mitgliedstaaten regelmäßig und rechtzeitig zu unterrichten, wenn bei Programmen die Gefahr einer Freigabe nach der "n+2"-Regel besteht und den Mitgliedstaaten zu helfen, Lösungen zu finden, wenn bei der Durchführung der Programme Probleme auftreten;
- der "n+2"-Regel die Chance zu geben, ihre Wirksamkeit hinsichtlich der Disziplin, die sie den Programmverwaltern auferlegt, zu beweisen und diese Regel gemäß den in ihrer Entscheidung vom 27. Mai 2002³ festgelegten Modalitäten anzuwenden;
- die besten Verfahren zur Vorausschätzung der Ausgaben für die einzelnen Programme zu fördern, um eine realistischere und zuverlässigere Haushaltsplanung zu ermöglichen und auf diese Weise die Freigaberisiken besser zu erkennen;
- die Möglichkeit von Sanktionen bei verspäteter und/oder unrealistischer Vorausschätzung zu prüfen;
- der Haushaltsbehörde im Herbst jedes Jahres eine qualifizierte Analyse der Ausgabenvorausschätzungen vorzulegen;
- bis Ende des Jahres 2002 alle noch offenen Programme und Projekte des Zeitraums vor 1994 abzuschließen mit Ausnahme derer, die aus rechtlichen Gründen ausgesetzt wurden, und die Programme des Zeitraums 1994-1999 bis Ende 2003 abzuschließen.

2. ENTWICKLUNG DER NOCH ABZUWICKELNDEN MITTELBINDUNGEN (RAL)

Kommission und Mitgliedstaaten führen die Strukturfonds partnerschaftlich und unter Einhaltung der im Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament verabschiedeten Verordnungen des Rates aus. Die Effizienz dieser Ausführung kann nur beurteilt werden, indem die tatsächliche Abwicklung den Bestimmungen der Verordnungen gegenübergestellt wird.

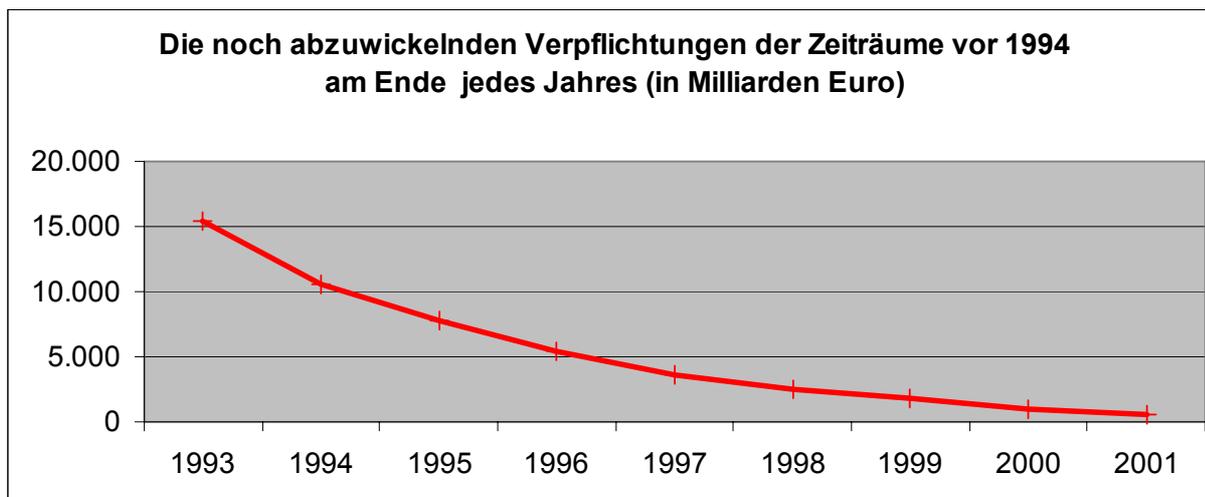
Das gleiche gilt für die Beurteilung der wirtschaftlichen Haushaltsführung und für die Entwicklung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL).

2.1. Programmplanungszeitraum vor 1994

Wie das folgende Schaubild zeigt, hat die Kommission die Zahl der noch offenen Dossiers auf wenige besonders strittige Fälle oder solche, die schwebende Gerichtsverfahren betreffen, reduziert. Die RAL belaufen sich am 30. Juni 2002 auf 370 Mio. €, das sind 0,6 % der Mittelausstattung für den Zeitraum 1989-1993. Bis Ende 2002 dürften sie sich auf wenige Fälle beschränken, die erst nach Beendigung der Gerichtsverfahren abgeschlossen werden können.

³ K (2002)1942

Schaubild 1: Die jährliche Abwicklung der noch freien Mittelbindungen aus den Jahren vor 1994 (in Milliarden €)



2.2. Programmplanungszeitraum 1994-1999

Zum 30. Juni 2002 betragen die RAL 15,8 Milliarden €, das sind 9,9 % der Mittelausstattung für diesen Zeitraum, was mit den Vorschriften in Einklang steht.

Für den Programmplanungszeitraum 1994-1999 sehen die Verordnungen⁴ vor, dass etwa 10 % der Gesamtmittel für diese Programme erst nach Eingang des Antrags auf Zahlung des Restbetrags und nach Genehmigung des Schlussberichts, sowie nach der Zuverlässigkeitserklärung der unabhängigen Kontrollstelle ausgezahlt werden. Für die meisten Programme ist der Endtermin für die finanzielle Abwicklung der 31. Dezember 2001, und die Mitgliedstaaten müssen die genannten Unterlagen im Prinzip binnen der darauffolgenden sechs Monate, also bis 30. Juni 2002, in jedem Fall jedoch bis 31. März 2003⁵ einreichen. Werden die erforderlichen Dokumente bis zu diesem Datum nicht übermittelt, so muss die Kommission den verbleibenden Teil der gebundenen Beträge freigeben.

Die Kommission hatte die Möglichkeit, auf begründeten Antrag der Mitgliedstaaten die Frist für die finanzielle Abwicklung zu verlängern. Dabei gewährte sie Nachfristen ausschließlich in Fällen höherer Gewalt oder vergleichbaren Fällen oder auch bei einem Irrtum der Kommission. Diese Nachfristen wurden auf den 30. September 2002 begrenzt und für weniger als 10 % der Programme bewilligt, dies entspricht rund 3 % der gebundenen Mittel.

Im Übrigen sehen die Verordnungen vor, dass im Fall einer Aussetzung von Projekten aus rechtlichen Gründen für den entsprechenden Teil der betroffenen Programme ein teilweiser Abschluss erfolgt. Die Kommission lehnt es zudem ab, Beträge auszuzahlen, für die sie nicht alle erforderlichen Informationen oder Erklärungen erhalten hat.

Bei der Erstellung der Haushaltsvorentwürfe 2002 und 2003 ist die Kommission davon ausgegangen, dass die am 31.12.2001 noch offenen Mittelbindungen jeweils zur Hälfte im Jahr 2002 und 2003 ausgezahlt werden, bis auf etwa 10 %, die später zur Auszahlung

⁴ Artikel 21 Absatz 4 der Verordnung 4253/88.

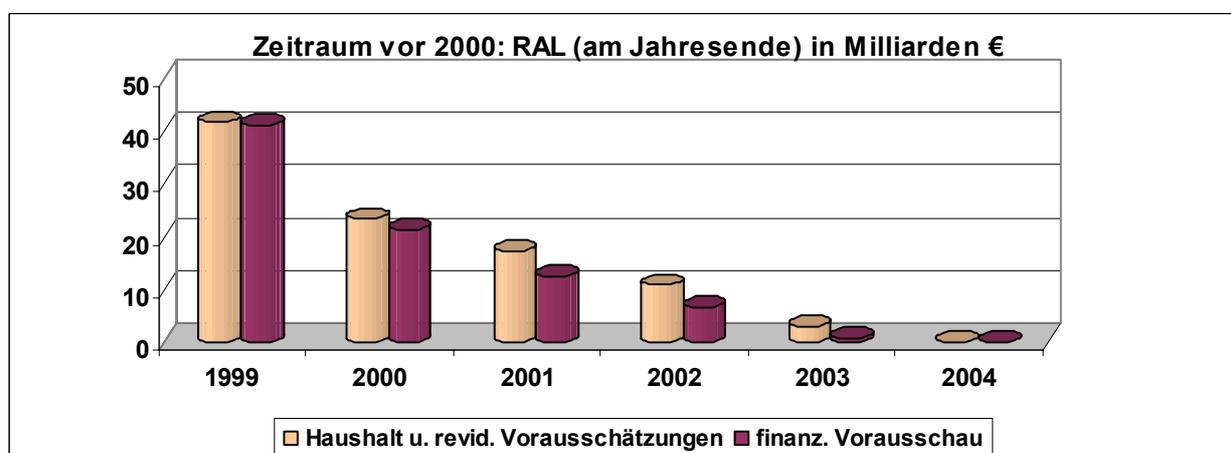
⁵ Artikel 52 Absatz 5 der Verordnung 1260/1999; Leitlinien der Kommission für den Abschluss der Programme 1994-1999 vom 9.9.1999 (SEK(1999)1316).

kommen oder für die eine Freigabe erfolgt. Die meisten Mitgliedstaaten haben jedoch angekündigt, dass sich die Übermittlung der Anträge auf Zahlung des Restbetrags hauptsächlich deswegen verzögern wird, weil die Ausstellung der erstmals verlangten Zuverlässigkeitserklärung der unabhängigen Stelle zusätzliche Zeit kostet. Obwohl die Kommission Maßnahmen ergriffen hat, um die Anträge zügig zu bearbeiten, besteht so die Gefahr, dass es in den letzten Monaten zu einer Häufung der Zahlungsanträge kommt, wo doch mehr als tausend Interventionen abgeschlossen werden müssen. Somit besteht die Gefahr, dass die für diese Programme bestimmten Mittel im Jahr 2002 in unzureichendem Maße in Anspruch genommen werden könnten, und dass gegebenenfalls Mittel auf das Haushaltsjahr 2003 übertragen werden.

Darüber hinaus wird der Kommission die Gesamthöhe der beantragten Restzahlungen erst am 31. März 2003, dem Endtermin, bekannt sein: Eine unzureichende Inanspruchnahme der für den Zeitraum 1994-1999 in den Programmen zur Verfügung stehenden Mittel wird Freigaben zur Folge haben, wodurch die im Jahr 2003 noch zu zahlenden Beträge entsprechend gekürzt werden. Nach den Vorausschätzungen der Mitgliedstaaten ist es möglich, dass circa 3,5 Milliarden € aus den Programmen nicht in Anspruch genommen werden und auch der Haushaltsvorentwurf 2003 geht von der Annahme aus, dass für die nicht in Anspruch genommenen Mittel ein Betrag von 2 Milliarden € anzusetzen sei. Für einen Teil der Mittel aus dieser Periode, und zwar für die Mittelbindungen 1994-1996 der Ziel-2-Programme, musste die Zahlung des Restbetrags bis zum 30. Juni 1999 beantragt worden sein. Die meisten Mitgliedstaaten haben diese Frist nicht eingehalten. Auch für diese Programme ist der 31. März 2003 die äußerste Frist für die Einreichung der Unterlagen. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten jedoch förmlich aufgefordert, ihre abschließenden Anträge bis Ende September 2002 einzureichen.

Das folgende Schaubild zeigt, wie sich die Bestimmungen über den Abschluss des Zeitraums 1994-1999 auf den Haushalt 2000-2004 auswirkt. Beachtenswert ist, dass die RAL für diesen Zeitraum ab Ende 1999 bis Ende 2001 um 70 % verringert wurden. Wie oben ausgeführt, ist es für das Jahr 2002 möglich, dass die Mittel nicht vollständig verwendet werden; aber es ist z.Zt. nicht möglich, die Höhe dieser Unterverwertung einzuschätzen. Dieses mögliche Defizit ist also nicht im folgenden Schaubild angegeben. Auf jeden Fall wird der RAL am Ende des Jahres 2003 wieder das vorgesehene Niveau erreichen, durch Freigabe von Mittelbindungen oder durch Zahlungen auf in das Jahr 2003 übertragene Mittel.

Schaubild 2: Abwicklung der RAL für die Programme des Zeitraums 1994 – 1999



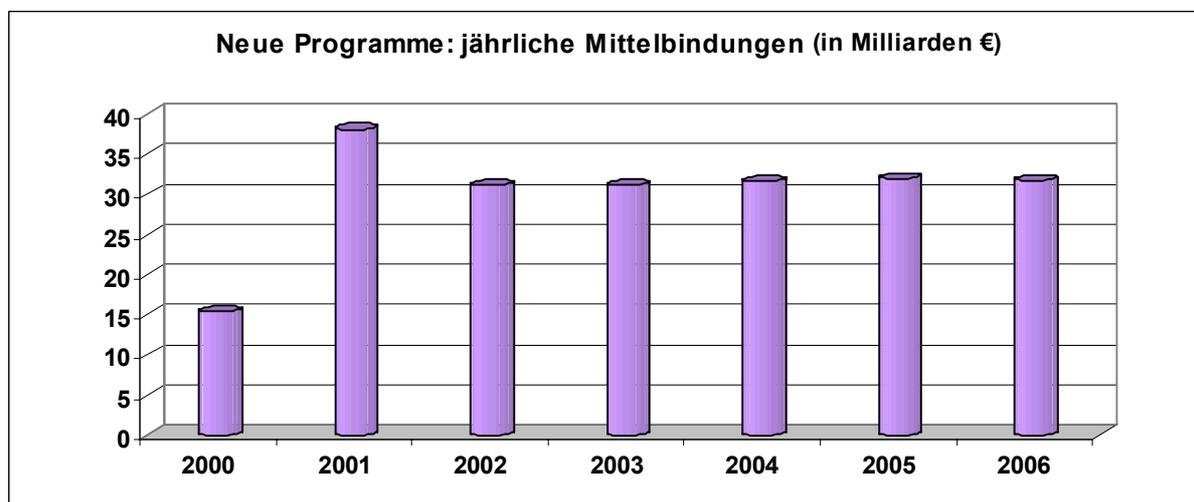
2.3. Programmplanungszeitraum 2000-2006

Diese Analyse über die Entwicklung der RAL im Zeitraum 2000-2006 basiert auf der Mitte 2002 festgestellten Situation. Dabei wurden der Effekt der Verschiebung des Annahmedatums einiger Programme gegenüber den Schätzungen der Agenda 2000 und die bei der finanziellen Abwicklung der Programme aufgetretene Verzögerung berücksichtigt.

2.3.1. Mittelbindungen

Während in den Verordnungen der Strukturfonds eine Verteilung der Mittelbindungen auf sieben praktisch gleiche Jahrestranchen festgelegt ist, sehen die Haushaltsordnung und die interinstitutionelle Vereinbarung eine Übertragung der Mittel des Haushaltsjahres 2000 auf das Haushaltsjahr 2001 oder die Neuverteilung der Tranche 2000 auf die Jahre 2002 bis 2006 vor, wenn eine Verzögerung bei der Annahme der Programme entsteht, insbesondere wenn die Verhandlungen die in der Verordnung 1260/1999 vorgesehene Frist von fünf Monaten übersteigen. Für viele Programme reichte diese Frist nicht aus, um qualitativ zufriedenstellende Programme auszuhandeln, die die Anforderungen der neuen Verordnung hinsichtlich der Indikatoren erfüllen und ein solides Finanzmanagement und Kontrollen gewährleisten. Die Mittelbindungen aus der ersten Jahrestranche, die 2001 für übertragene Mittel vorgenommen wurden, belaufen sich auf 8.226 Mio. €, und der Teil der ersten Jahrestranche, der auf die Haushaltsjahre 2002-2006 umverteilt wurde, beträgt 6.153 Mio. €. Ein solcher Spielraum ist aber nur für die erste Tranche möglich: für die weiteren Jahrestranchen, für die bis zum 30. April eines jeden Haushaltsjahres eine automatische Freigabe erfolgt, ist diese Flexibilität nicht mehr gegeben. Das Profil der Mittelbindungen ist nunmehr bekannt. Berücksichtigt man die Übergangsregelungen und die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve im Jahr 2004, so stellt es sich wie folgt dar:

Schaubild 3: Entwicklung der Mittelbindungen für die neuen Programme



2.3.2. Zahlungen

In der Regel ist der Endtermin für die Zuschussfähigkeit der Zahlungen der 31. Dezember 2008; der Antrag auf die Restzahlung von 5 % der Gemeinschaftsbeteiligung muss am 30. Juni 2009⁶ eingereicht werden.

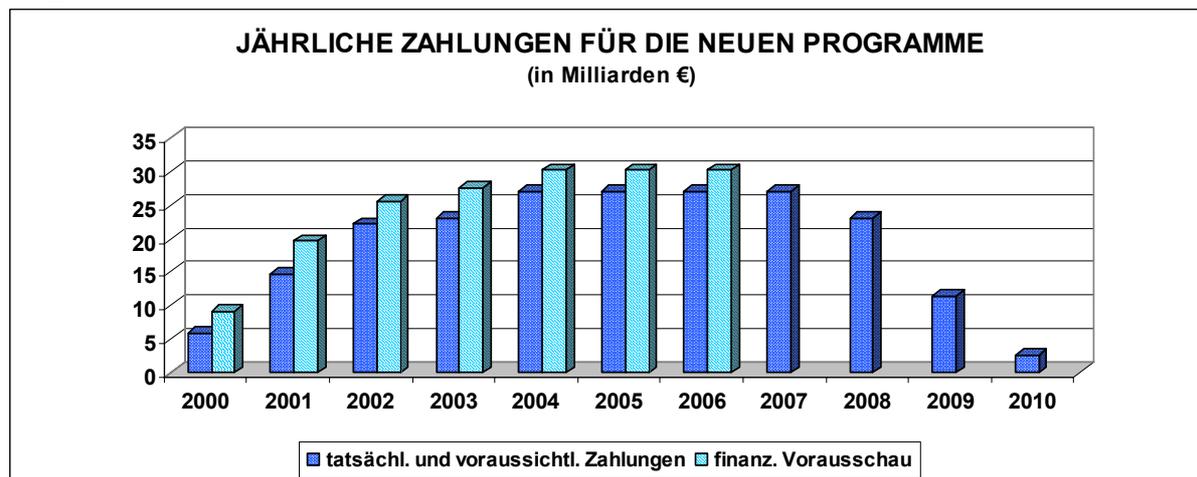
⁶ Artikel 32 Absatz 4 der Verordnung 1260/1999

Das folgende Schaubild zeigt die in den Jahren 2000 und 2001 geleisteten Zahlungen, den Haushalt 2002 und die voraussichtliche Entwicklung der Zahlungen im Zeitraum 2003-2010.

Es ist schwierig, im jetzigen Zeitpunkt die Mittelausschöpfung 2002 zu schätzen, da die Zahlungsanträge in erster Linie am Ende jedes Haushaltsjahres hereinkommen. Das folgende Schaubild zeigt nicht die derzeitige Unterverwertung.

Für den Zeitraum 2003-06 wird davon ausgegangen, dass sich die Durchführung der Operationen unabhängig von den Gemeinschaftsmitteln gleichmäßig auf den verbleibenden Zeitraum verteilt. Diese Entwicklung gründet auf der Hypothese, dass die Mitgliedstaaten die für die Inanspruchnahme der Fondsmittel zur Verfügung stehende Zeit voll ausschöpfen werden. Die Kommission erwartet auch, dass die Mitgliedstaaten normalerweise eine Freigabe nach der "n+2"⁷-Regel, die für die Abwicklung jeder Jahrestanche eine Frist von zwei Jahren nach dem betreffenden Haushaltsjahr fest schreibt, vermeiden wollen, insbesondere am Ende des Haushaltsjahres, wenn die Gefahr am grössten ist⁸. Hierbei ist anzumerken, dass der Zeitraum für die Abwicklung der Zahlungen, wie in der Verordnung vorgesehen und von den Mitgliedstaaten durchgeführt, bis zu zehn Jahren dauern kann.

Schaubild 4: Entwicklung der Zahlungen im Rahmen der neuen Programme



Nach dieser Grundhypothese würden sich die Zahlungen von 2004 bis 2007 auf etwa 27,5 Milliarden € pro Jahr belaufen, wodurch eine Sicherheitsmarge gegenüber dem in der finanziellen Vorausschau 2000-2006 implizit angesetzten Betrag von rund 30 Milliarden € verbliebe.

2.3.3. Entwicklung des RAL im Zeitraum 2000-2006

Das folgende Schaubild stellt die Entwicklung des RAL 2000-2006 dar, wie sie sich aus den Schaubildern 3 und 4 ergibt. Verantwortlich für die Entstehung solcher RAL ist die Tatsache, dass sich die Mittelbindungen über sieben und die Zahlungen über zehn Jahre erstrecken. Unter der oben entwickelten Annahme, dass sich die Abwicklung über den maximal vorgesehenen Zeitraum erstreckt und dass Freigaben nach der "n+2"-Regel vermieden werden, so werden die RAL am Jahresende schrittweise auf 64 Milliarden € im Jahr 2006

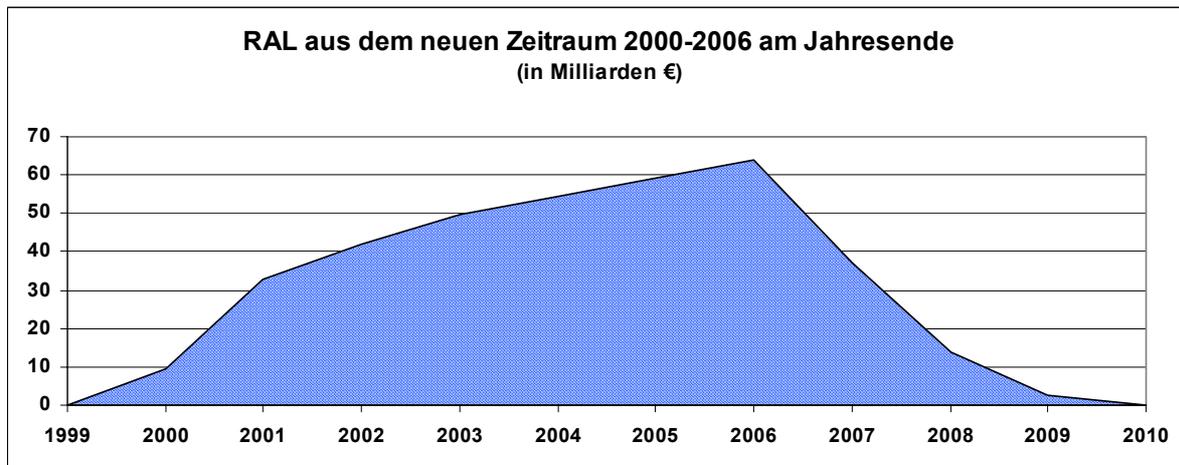
⁷ Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung 1260/1999

⁸ Bei diesem Szenario lägen die Zahlungen über dem erforderlichen Niveau, um der Regel n+2 bis Ende 2005 zu entgegen

anwachsen und im Jahr 2010 auf einen unbedeutenden Restbetrag gesunken sein. Dieser Restbetrag stellt die Projekte dar, die aufgrund von Gerichts- und Verwaltungsverfahren ausgesetzt wurden.

Hervorzuheben ist, dass die Erhöhung der RAL am Ende des Planungszeitraums ausschließlich eine Folge der von Rechts wegen zugelassenen Fristen für die finanzielle Abwicklung ist. RAL in Höhe von 64 Milliarden € am Ende des Jahres 2006 stellen zwei Jahre Mittelbindungen und zwei Monate eingegangene aber noch auszuzahlende Zahlungsanträge dar. Diese RAL werden durch die in den Jahren 2007 und 2008 zu leistenden Zahlungen ausgeglichen werden, bis auf den in den Jahren 2009 und 2010 im Rahmen der Restzahlungen auszugleichenden Teil, für den keine Freigabe nach der "n+2"-Regel erfolgt.

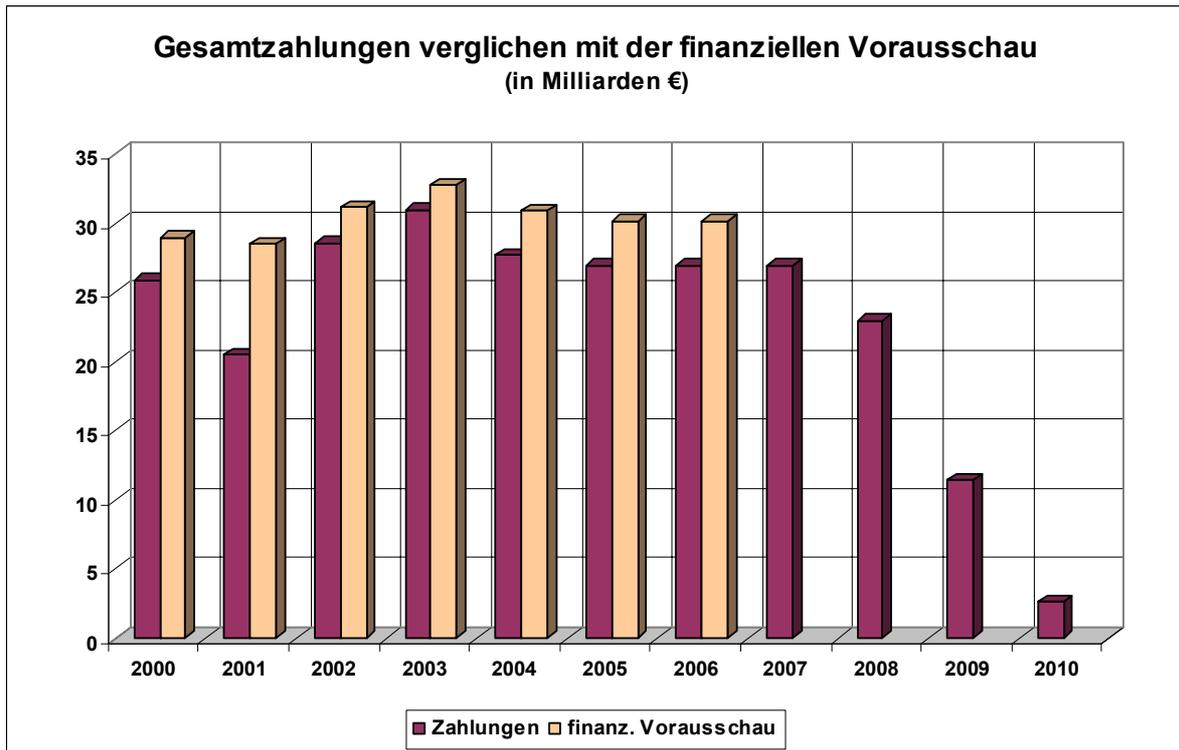
Schaubild 5: Die RAL für die neuen Programme



Ausführung der Zahlungsermächtigungen für sämtliche Programmplanungszeiträume

Aus der Kumulierung der Daten für die Abwicklung der RAL am 31. Dezember 1999 mit denen für die finanzielle Abwicklung des Zeitraums 2000-2006 ergibt sich folgendes Profil für die Zahlungen, die im Zeitraum 2000 bis 2010 im Rahmen der Strukturfonds geleistet werden:

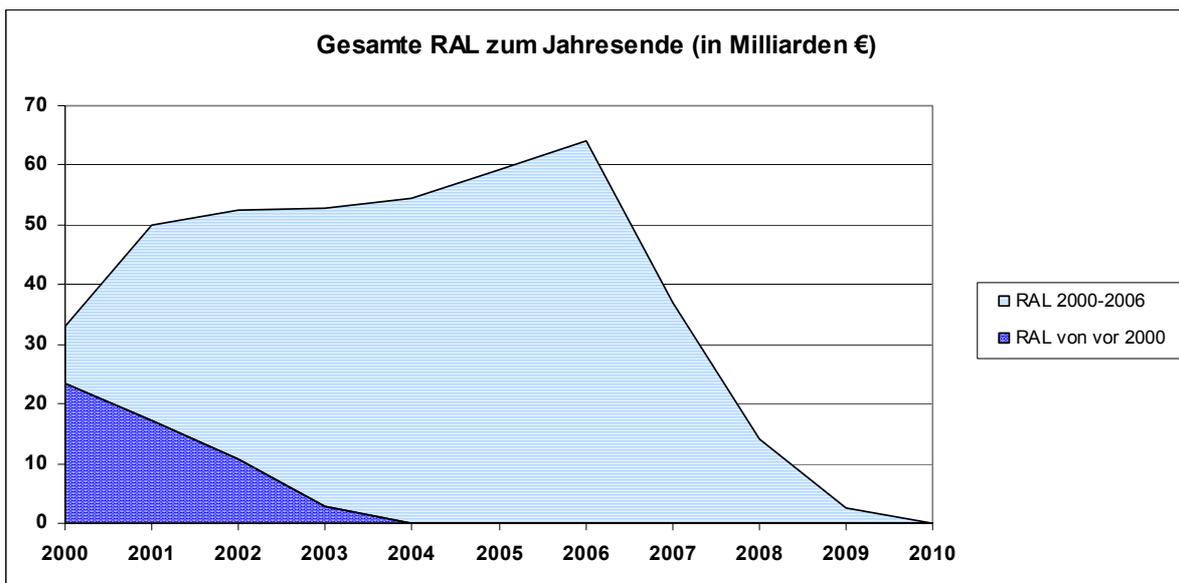
Schaubild 6: Die Gesamtzahlungen im Rahmen der Strukturfonds



2.3.4. Gesamthöhe der RAL am Ende des Haushaltsjahres

Das folgende Schaubild zeigt die voraussichtliche Entwicklung der gesamten RAL am Jahresende für 1999 bis 2010 für die Programmplanungszeiträume 1994-1999 und 2000-2006.

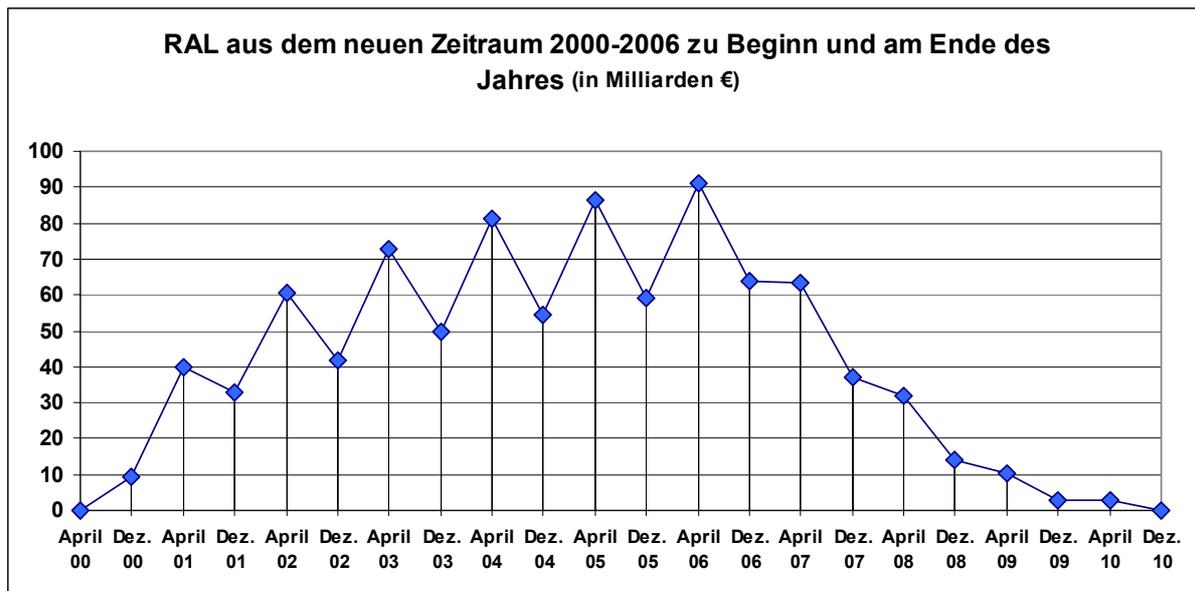
Schaubild 7: Gesamthöhe der RAL aus den Strukturfonds (jeweils zum Jahresende)



2.3.5. RAL 2000-2006 im Laufe des Haushaltsjahres

Wie in den Verordnungen vorgesehen, wird jede Jahrestanche für die Programme 2000-2006 spätestens am 30. April gebunden und kommt zu den am Ende des Vorjahres bestehenden RAL hinzu. Daraus folgt, dass die RAL zu Beginn des Haushaltsjahres um etwa 30 Milliarden € über denen vom Ende des Vorjahres liegen und bis zum Ende des Haushaltsjahres wieder auf das geplante Niveau absinken. Das folgende Schaubild veranschaulicht dieses Phänomen, durch das die RAL zu Beginn des Jahres 2006 auf ein Maximum von 91 Milliarden € ansteigen.

Schaubild 8: Entwicklung der RAL 2000-2006 im Verlauf des Haushaltsjahres



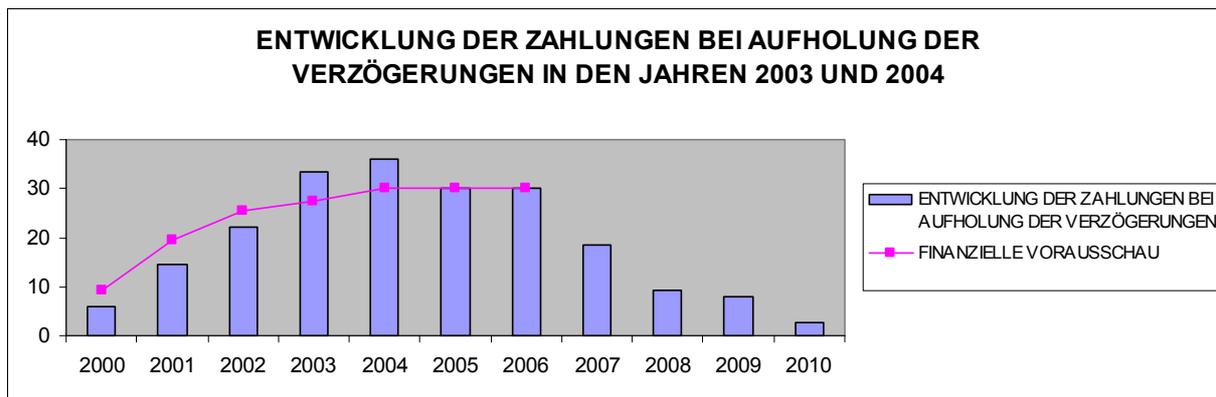
2.3.6. Szenarien für eine atypische Entwicklung der Zahlungen

Gegenüber der soeben beschriebenen zentralen Hypothese soll nun untersucht werden, welche Auswirkungen zwei extreme Szenarien haben könnten, die aber insgesamt wohl eher theoretisch als wahrscheinlich sein dürften.

2.3.6.1. Aufholen der Rückstände in den Jahren 2003 und 2004

Falls alle ursprünglich in 2000 und 2001 erwarteten aber nicht abgerufenen Zahlungen zu den für 2003 und 2004 erwarteten Zahlungen hinzukämen, so würde, wie Schaubild 9 zeigt, die Finanzvorausschau für diese beiden Haushaltsjahre um etwa 6 Milliarden € überschritten. Kein Mitgliedstaat sieht aber derartig hohe Spitzenwerte bei der Durchführung der Programme vor. Dies würde bedeuten, dass die Zahlungen eine Jahrestanche überschreiten, um dann wieder auf ein niedrigeres Niveau zu sinken, was wenig wahrscheinlich ist. Wie dem auch sei, die interinstitutionelle Vereinbarung erlaubt es der Kommission jedes Jahr, der Haushaltsbehörde eine Anpassung des Höchstbetrags der Zahlungsermächtigungen an die Ausführungsbedingungen vorzuschlagen. Die Kommission prüft die Situation vor Beginn jedes Haushaltsverfahrens und schlägt die aufgrund der Entwicklung der Zahlungsermächtigungen erforderlichen Maßnahmen vor.

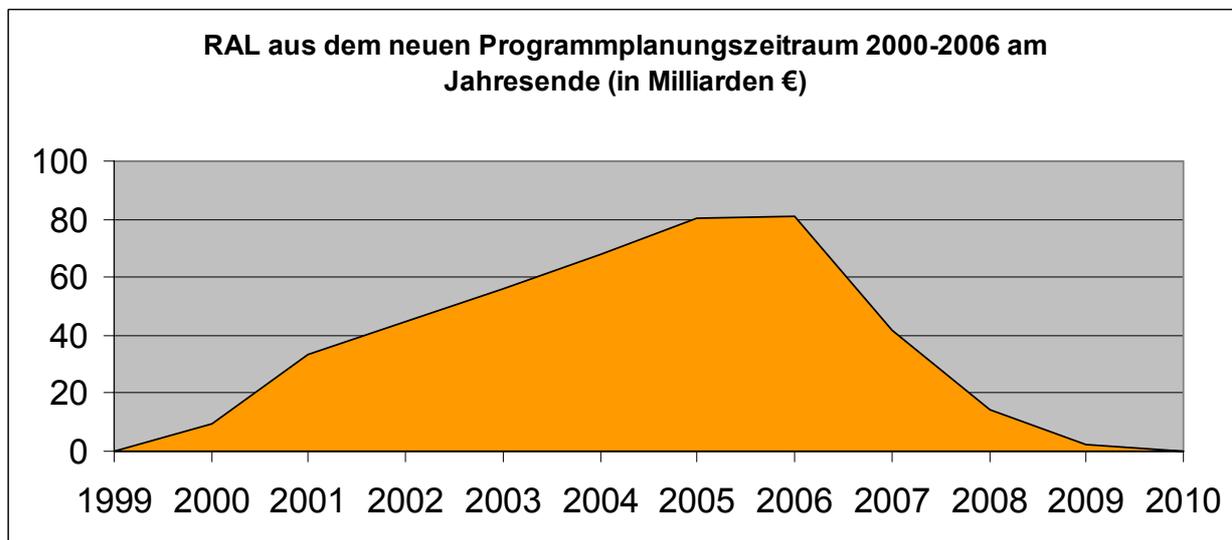
Schaubild 9: Entwicklung der Zahlungen im Falle des Abbaus der anfänglichen Erhöhung der abzuwickelnden Mittelbindungen im Laufe der Jahre 2003-2004



2.3.6.2. Begrenzung der RAL durch automatische Freigaben im Falle einer ständig unzureichenden Inanspruchnahme der Zahlungsermächtigungen in den Jahren 2000-2006

Falls es den Mitgliedstaaten nicht gelingen sollte, die Programme so zügig durchzuführen, dass Freigaben nach der "n+2"-Regel vermieden werden, könnten die RAL die im Schaubild 5 zugrunde gelegten Werte übersteigen, um 2010 infolge der automatischen Freigaben rasch auf einen niedrigen Betrag abzufallen. Schaubild 10 verdeutlicht dieses Phänomen. Hier wird davon ausgegangen, dass die Zahlungen zwischen 2002 und 2006 in der Regel unter 20 Milliarden € bleiben. Unter diesen Umständen werden die RAL aufgrund der „sunset clause“ der „n+2“-Regel eine Obergrenze von etwa 80 Milliarden € erreichen⁹.

Schaubild 10: Begrenzung der RAL durch die Regel der automatischen Freigaben



⁹ Dieses „worst case scenario“ setzt voraus, dass alle Programme das selbe Ausgabenprofil haben. In Wirklichkeit, werden einige schneller abgewickelt als andere. Die entstehenden Zahlungen, bzw. Mittelgebühren werden dann den RAL entsprechend verringern.

2.4. Schlussbetrachtungen zur Entwicklung der RAL

Die im Schaubild 7 dargestellte "normale" Entwicklung der RAL im Laufe der verbleibenden Jahre ist zwar nur eine Schätzung, basiert aber auf der Wahrscheinlichkeit, dass die für die Inanspruchnahme der Mittel verantwortlichen Stellen ihre Zahlungsanträge gleichmässig über die zur Durchführung der Programme noch zur Verfügung stehende Zeit verteilen werden, ohne dass durch die Anwendung der "n+2"-Regel Mittel über die gesamte Förderperiode verloren gehen. Dieses Schaubild ist auf die Hypothese gestützt, dass das Zahlungsniveau genau dem entspricht, das erforderlich ist, um eine Freigabe nach der „n+2“-Regel zu vermeiden, wobei sich die jährlichen Zahlungen innerhalb des Zeitraums stabilisieren. Es ist zu erwarten, dass sich die Mitgliedstaaten gegenüber dieser zentralen Hypothese mit einer Sicherheitsmarge versehen und dass die jährlichen Zahlungen zwischen 2004 und 2006 etwas höher ausfallen als die in der zentralen Hypothese angenommenen 27,5 Milliarden €. Diese Annahme wäre bis zur Höhe von 30 Milliarden € mit der finanziellen Vorausschau vereinbar. Ende 2006 würden sich die RAL dann auf einen Betrag von 55 bis 64 Milliarden € belaufen.

Die im ersten Teil dieses Dokuments beschriebenen Elemente und das im Schaubild 7 dargestellte Profil der RAL implizieren, dass die in der finanziellen Vorausschau ursprünglich festgelegten Fälligkeitspläne für die Zahlungen aktualisiert werden müssen. Das in der finanziellen Vorausschau veranschlagte und in die ersten Haushaltspläne übernommene Zahlungsprofil hat sich als zu optimistisch erwiesen.

Es trifft zu, dass die Auswirkungen der neuen Zahlungsregelung bei der Erstellung der finanziellen Vorausschau und der neuen Verordnung über die Strukturfonds nicht in ihrem ganzen Umfang berücksichtigt wurden. Fest steht, dass das neue System künftig auf der Erstattung der vom Endbegünstigten tatsächlich getätigten Ausgaben basiert - mit Ausnahme der anfänglichen Vorauszahlung - und sich vom bisherigen System, bei dem in Abhängigkeit vom Durchführungsfortschritt Vorschüsse gezahlt wurden, grundlegend unterscheidet. Anders ausgedrückt: Das bisherige „Ex-ante“-Zahlungssystem wurde durch ein „Ex-post“-Zahlungssystem ersetzt. Die finanziellen Vorausschätzungen erfolgten im Wesentlichen mechanisch auf der Basis der bisherigen Erfahrung. Dies entspricht durchaus der Logik der Finanzvorausschätzungen, die sich Zahlungsermächtigungen in ausreichender Höhe sichern will, für die aber der Auszahlungshöchstbetrag kein Ausgabenziel darstellt.

Ohne die Schwierigkeiten leugnen zu wollen, die bei der Durchführung der Programme aufgetreten sind und weiter unten behandelt werden, insbesondere die Tatsache, dass das Bestreben, die Mittel des vorangegangenen Zeitraums zu verbrauchen, den Start der Programme des neuen Zeitraums verzögerte, sollten die Auszahlungsbeträge in der Finanzvorausschau nicht als Maßstab für die Leistung der Strukturfonds herangezogen werden. In Ermangelung zuverlässiger Informationen, insbesondere in Bezug auf die Vorausschätzungen der Mitgliedstaaten, und einer ausreichenden Kenntnis der Auswirkung der neuen Situation waren die ersten Haushaltspläne dieses Zeitraums zu stark an der Obergrenze der Finanzvorausschau ausgerichtet.

Bei dem in Schaubild 6 dargestellten neuen Zahlungsprofil sind folgende Risiken erkennbar:

- Die effektive Nichtinanspruchnahme der Zahlungsermächtigungen im Jahr 2002, die möglicherweise über die in obigen Schautafeln gezeigten Werte hinausgeht, aufgrund der Tatsache, dass die Programme des Zeitraums 2000-2006 langsamer als von der Kommission geplant und vor allem wesentlich langsamer als von den Mitgliedstaaten vorhergesehen angelaufen sind, und Einreichung der Anträge auf die Zahlung des der Restbeträge für den Zeitraum 1994-1999 zu einem späteren Zeitpunkt als geplant;

- ein etwas höheres Auszahlungsniveau in den Jahren 2003-2006. Aber nur im Falle eines raschen und deutlichen Aufholens der bei der Durchführung eingetretenen Verzögerungen könnte es in den Jahren 2004 bis 2006 zu einer leichten Überschreitung der Grenze der finanziellen Vorausschau kommen. Die Möglichkeit eines starken Anstiegs der Auszahlungsanträge in dem einen oder anderen Haushaltsjahr ist zwar nicht auszuschließen, aber dieser Effekt dürfte sich haushaltstechnisch kaum auswirken, denn es ist zu erwarten, dass die Zahlungen der einzelnen Mitgliedstaaten ihre Höchst- und Tiefststände in unterschiedlichen Jahren erreichen.;
- ein Auszahlungsniveau, das dem vergleichbar ist, das die Mitgliedstaaten für 2002 und 2003 vorhersehen, also um 5 bzw. 8 Milliarden € höher als das von der Kommission veranschlagte. Da die Mitgliedstaaten erfahrungsgemäß wiederholt von zu hohen Zahlen ausgegangen sind, ist dies aber wenig wahrscheinlich.

3. DIE VERWALTUNG DER ZAHLUNGSERMÄCHTIGUNGEN

Angesichts dieser Unsicherheiten, kann ein Rückgriff auf einen Berichtigungshaushalt nicht ausgeschlossen werden, je nach Entwicklung zur Erhöhung oder Verminderung der verfügbaren Mittel. Dies wäre aber nur der Fall, wenn die tatsächliche Lage sich in erheblichem Masse vom festgestellten Haushalt entfernen würde.

Für das Jahr 2002 ist eine Unterverwertung von Zahlungsmitteln vorhersehbar; sie betreffe aber nur die alten Programme, zu deren Abwicklung der Grossteil der Mittel auf das folgende Haushaltsjahr zu übertragen wäre. Die Kommission hat die Erklärung im Anhang des Protokolls des Haushaltsrates vom 19.7.2002 zur Kenntnis genommen über eine vorweggenommene Budgetisierung des positiven Soldes 2002. Diese Möglichkeit hat allerdings auch ihre Grenzen, denn die von den Mitgliedstaaten übermittelten Vorausschätzungen der Zahlungsmittel sind nicht sehr zuverlässig, und erfahrungsgemäss konzentriert sich der Grossteil der Zahlungsanträge auf das Jahresende.

Für das Haushaltsjahr 2003 bestünde eventuell die Gefahr einer Beschleunigung der Erstattungsanträge für die neuen Programme gegenüber den im Haushaltsvorentwurf hierfür veranschlagten Zahlungsermächtigungen. Angesichts der unsicheren Zahlungsvorausschätzungen hält es die Kommission aber noch für verfrüht, hierzu eine fundierte Stellungnahme abzugeben. Sollten sich die Erstattungsanträge aber wesentlich beschleunigen, so wird die Kommission bei Bedarf im Haushaltsjahr 2003 einen BNH vorlegen, was aufgrund des Spielraums bis zum Höchstbetrag der Zahlungsermächtigungen möglich ist. In diesem Zusammenhang hat die Kommission auch von der den Schlussfolgerungen des Haushaltsrates vom 19. Juli dieses Jahres beigefügten Erklärung bezüglich eines möglichen Berichtigungshaushalts Kenntnis genommen.

4. DIE "SUNSET CLAUSE" DER AUTOMATISCHEN FREIGABEN

Im schlimmsten Fall, also wenn die Auszahlungsanträge deutlich unter den der zentralen Hypothese entsprechenden Schätzungen lägen, würden die RAL durch die Anwendung der "n+2"-Regel begrenzt, und die von der Kommission nach 2006 zu leistenden Zahlungen könnten dann nicht höher als die im Normalfall veranschlagten Beträge sein.

Gegenwärtig kann das Risiko einer umfangreichen Freigabe von Mittelbindungen nach der "n+2"-Regel nicht beziffert werden. Die Mitgliedstaaten mussten sich gleichzeitig zwei

Herausforderungen stellen: rechtzeitiges Aufholen des bei der Durchführung der Programme 1994-1999 eingetretenen Rückstands bis zum Endtermin der Zuschussfähigkeit am 31. Dezember 2001 und frühzeitiger Start der Programmplanung 2000-2006, um die ersten Freigaben nach der "n+2"-Regel am Ende der Haushaltsjahre 2002 und 2003 zu vermeiden. Es bleibt zu hoffen, dass die Mitgliedstaaten angesichts der Disziplin, die ihnen diese Regel auferlegt und an die sie von der Kommission immer wieder erinnert werden, die Programme so zügig durchführen, dass sie an den jeweiligen Stichtagen keine Mittel einbüßen.

Was die Freigaben nach der „n+2“-Regel angeht, so ist die Situation je nach Mitgliedstaat, Region und Fonds unterschiedlich, das Risiko bleibt aber recht gering aufgrund der Verzögerungen bei der Annahme der Programme und der Vorauszahlung, auf die etwa die Hälfte der ersten Tranche der Mittelbindung entfällt. Für Österreich und Deutschland z. B. haben alle Ziel-1-Programme bis auf eines bereits ein so hohes Auszahlungsniveau erreicht, dass eine Freigabe vermieden wird. Dagegen besteht für mehrere Programme in Italien und dem Vereinigten Königreich ein gewisses Freigaberisiko. Gegenwärtig rechnet die Kommission aber nicht mit grösseren Auswirkungen, vielleicht mit Ausnahme von Italien.

Das größte Risiko besteht Ende 2003, wenn die Regel für alle Programme gilt, und zwar insbesondere bei einer Reihe von Ziel-2-Programmen.

Hinsichtlich der Anwendung der Regel der automatischen Freigabe erinnert die Kommission an ihre einschlägige Mitteilung, in der sie die Anwendungsmodalitäten näher erläutert (Mitteilung K(2002)1942 vom 27. Mai 2002). Diese Regel wird unter Berücksichtigung aller Auszahlungsanträge, die der Kommission spätestens am 31. Dezember des Jahres n+2 übermittelt wurden, auf jedes Programm und jeden Fonds angewandt. Es werden also nicht nur die geleisteten Zahlungen berücksichtigt, sondern auch die von den Mitgliedstaaten zu gegebener Zeit eingereichten, zulässigen Zahlungsanträge.

Die Kommission wird auf dieser Grundlage und unter Berücksichtigung etwaiger in der Verordnung vorgesehenen Ausnahmen (z. B. bei gerichtlicher Aussetzung) dem Mitgliedstaat eine Nettokürzung der Gemeinschaftsbeteiligung vorschlagen und ihn auffordern, einen neuen Finanzierungsplan vorzulegen. Auf diese Weise kann der Mitgliedstaat selbst wählen, wie sich diese Kürzung auswirken soll. Denn die Regel der automatischen Freigaben gilt zwar für die Gemeinschaftsverpflichtungen, betrifft aber nicht unmittelbar einzelne laufende Operationen. Falls der Mitgliedstaat nicht reagiert, trifft die Kommission von Amts wegen eine Entscheidung. Nach Annahme der Entscheidung über die Kürzung der Gemeinschaftsbeteiligung erfolgt die automatische Freigabe. Wie aus dem in der Mitteilung der Kommission enthaltenen Zeitplan hervorgeht, werden diese Operationen in der ersten Hälfte des Jahres "n+3" stattfinden, so dass also eine gewisse Zeit vergeht, bis sich die Freigabe buchmäßig niederschlägt.

Wie in der Verordnung über die Strukturfonds festgelegt, muss die Kommission die Mitgliedstaaten über das Risiko einer automatischen Freigabe unterrichten. Für das Jahr 2000 hat die Kommission den Mitgliedstaaten im November 2001 das erste und im Juli 2002 das zweite Benachrichtigungsschreiben zugesandt. Anfang Herbst will sie erneut nachfassen. Die Kommission wird die Angaben zu den betreffenden Regionen der Haushaltsbehörde übermitteln.

5. VERBESSERUNG DER VORAUSSCHÄTZUNGEN

Da es sich bei den finanzierten Operationen um stark dezentralisierte Maßnahmen handelt, ist es schwierig, die Zahlungen im Rahmen der Strukturfonds exakt vorzuschätzen. Die Maßnahmen werden von einer Vielzahl von zwischengeschalteten Stellen verwaltet. Die nationalen und regionalen Behörden haben weder über die Entscheidungsfristen der mit der Auswahl der finanzierenden Projekte betrauten Organe noch über die der verschiedenen beratenden Instanzen, in denen die Wirtschafts- und Sozialpartner eng zusammenarbeiten, die Kontrolle. In den Jahren, in denen ein neuer Programmplanungszeitraum anläuft, ist es noch schwieriger, Vorausschätzungen abzugeben.

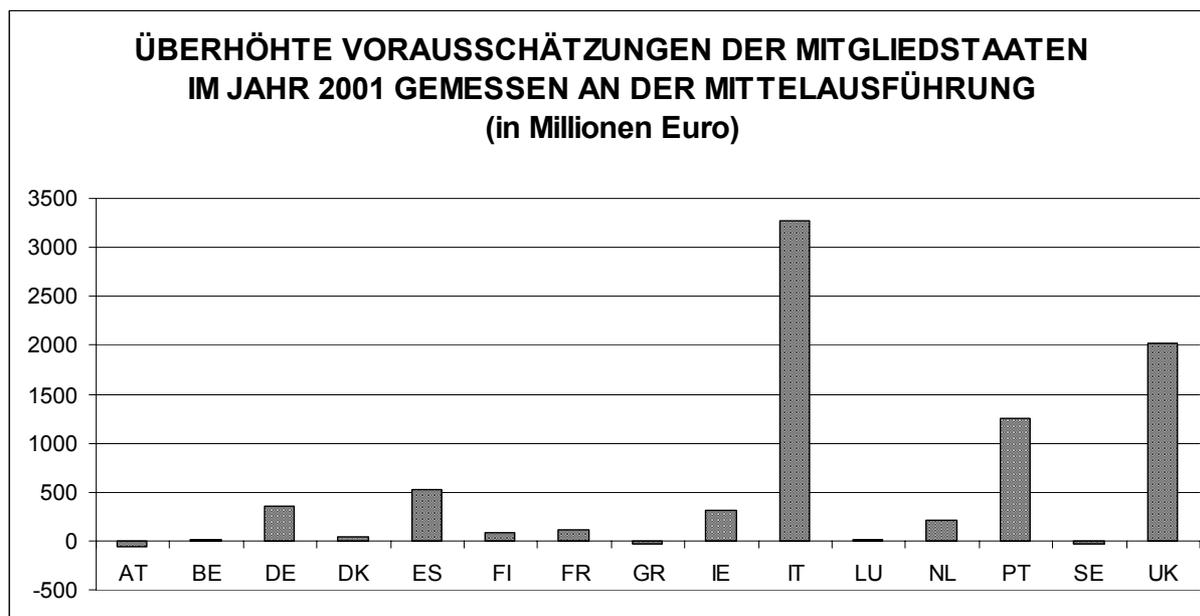
Seit einigen Jahren hat die Kommission die Mitgliedstaaten im Rahmen von SEM 2000 um Vorausschätzungen pro Fonds und pro Ziel gebeten. Diese informelle Zusammenarbeit ist für die neuen Programme zur Pflicht geworden¹⁰. Seit 2001 verlangt die Kommission für den Zeitraum 2000-2006 Vorausschätzungen für jeden Fonds und jedes Programm. Ziel dieser Initiative, die künftig eine größere Zahl von Beteiligten betrifft, ist es, die Vorausschätzungen zu verbessern und die Programme zu identifizieren, die Gefahr laufen, durch die "n+2"-Regel Mittel zu verlieren. Im Jahr 2001 haben die Mitgliedstaaten unvollständige Informationen übermittelt, die sich darüber hinaus als weit überzogen herausstellten, denn die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel hätten nicht ausgereicht, um den von den Mitgliedstaaten angekündigten Bedarf zu decken, da ja auch die Vorauszahlung geleistet werden muss. Bei der Ausführung erwies es sich dann, dass weit weniger Mittel abgerufen wurden¹¹.

Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass die meisten Mitgliedstaaten überhöhte Vorausschätzungen übermitteln. Auch ist festzustellen, dass der gleiche Mitgliedstaat Vorausschätzungen unterschiedlicher Qualität liefern kann, was deren Interpretation erschwert. Zahlenmäßig betrachtet gehen jedoch die überhöhten Vorausschätzungen nur auf einige wenige Mitgliedstaaten zurück. So waren im Jahr 2001 **drei Mitgliedstaaten für 85 % des zu hoch angesetzten Finanzvolumens** verantwortlich, wie es das nachfolgende Schaubild zeigt.

¹⁰ Artikel 32 Absatz 7 der Verordnung 1260/1999.

¹¹ Verschiedene Erklärungen der Mitgliedstaaten: DE: einige Regionen befürchteten, dass die Kommission bei unzureichenden Haushaltsmitteln die Zahlungen im Verhältnis zu den Vorausschätzungen kürzt; IT: die Vorausschätzung richtete sich genau an dem Profil von Berlin aus und nicht an einer Analyse der einzelnen Programme; ES: Schätzung auf nationaler Ebene, ohne Analyse der einzelnen Programme; BE: Vorausschätzung der von den Endbegünstigten bis zum 31.12. geleisteten Zahlungen und nicht der Anträge, die der Kommission bis zum 31.10. übermittelt wurden und am 31. Dezember auszuzahlen sind; UK: übermittelt die Beträge, die erforderlich sind, um die Freigaben nach der n+2-Regel zu vermeiden, ungeachtet der Realität vor Ort; IRL: Vorausschätzung schwierig im Startjahr.

Schaubild 11: Überhöhte Zahlungsvorausschätzungen der Mitgliedstaaten in 2001



Im Jahr 2002 präzisierte die Kommission die Kriterien für die Erstellung der Vorausschätzungen und kündigte an, dass diese von nun an der Haushaltsbehörde zur Verfügung gestellt würden, und zwar nicht nur global, sondern auch pro Mitgliedstaat. Alle Mitgliedstaaten übermittelten Vorausschätzungen für die einzelnen Fonds und Programme, wobei Frankreich das Schlusslicht bildete, denn seine Vorausschätzungen wurden erst am 1. Juli 2002 übermittelt. Zu diesem Zeitpunkt fehlten allerdings noch die Vorausschätzungen für die älteren französischen und italienischen Programme, die die Mitgliedstaaten im Jahr 2002 zum letzten Mal übermitteln mussten.

Die Vorausschätzungen der Mitgliedstaaten für 2002 und 2003 liegen um 15 % über dem Haushaltsplan 2002 und dem HVE 2003. Bei den älteren Programmen lassen die Vorausschätzungen höhere Freigaben erwarten als vorgesehen (wobei es aber ohne die französischen Vorausschätzungen und ohne eine Bestätigung der italienischen nicht möglich ist, endgültige Schlüsse zu ziehen). Bei den neuen Programmen übersteigen die Vorausschätzungen die verfügbaren Mittel um gut 25 %, vor allem für das Jahr 2003. In der Vergangenheit wurde aber gelegentlich festgestellt, dass die Vorausschätzungen den tatsächlichen Bedarf in dieser Höhe überstiegen haben. Im Übrigen ist nur bei sechs Programmen die Ausgabenvorausschätzung zu niedrig, um die Freigabe nach der "n+2"-Regel zu vermeiden.

Aus haushaltstechnischer Sicht wäre es für die kommenden Jahre wünschenswert, wenn diese Vorausschätzungen zur Erstellung der künftigen Haushaltspläne und zur Verwaltung der laufenden Haushaltspläne herangezogen werden könnten. Leider gehen die Vorausschätzungen zu spät ein, um bei der Erstellung des Haushaltsvorentwurfs berücksichtigt werden zu können. Die Kommission könnte in diesem Fall eine qualifizierte Analyse der Vorausschätzungen im Herbst vorlegen.

Die Kommission arbeitet mit den Mitgliedstaaten zusammen, um die Vorausschätzungsverfahren zu verbessern, die aber angesichts der großen Zahl von Akteuren in der stark dezentralisierten Verwaltung der Strukturfonds keine maßgebliche Rolle spielen.

Die Kommission wird die von den Mitgliedstaaten übermittelten Zahlen beurteilen, indem sie sie mit dem Profil der für jedes Jahr erwarteten Gesamtausgaben vergleicht.

Die Tatsache, dass bei offensichtlich falschen Vorausschätzungen keinerlei Sanktionen verhängt werden, erleichtert die Ausführung der Vorausschätzungen vermutlich nicht. Sanktionen sind im Rahmen der aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für die Fälle vorgesehen, in denen die Differenz zwischen Vorausschätzung und Ausführung 25 % übersteigt. Dabei werden die im Laufe des darauffolgenden Jahres ausgeführten Zahlungen gekürzt, ohne dass dadurch automatisch eine Kürzung der Programmmittel erfolgt. Dieses Beispiel kann natürlich nicht direkt auf die Strukturfonds übertragen werden, insbesondere weil es sich im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums um nichtgetrennte Mittel handelt. Aber selbst wenn die Nachteile der zu hohen Veranschlagung der Zahlungsermächtigungen bei den Strukturfonds dank der getrennten Mittel weniger groß sind, müssten die Folgen der systematisch falsch erstellten Vorausschätzungen für die Verwaltung des Gemeinschaftshaushalts abgeschätzt werden. Jede Sanktionsregelung müsste auf geeigneten Rechtsvorschriften basieren; dies könnte ein Weg sein, den es im Hinblick auf die nächste Verordnung zu prüfen gilt, wenn sich die Vorausschätzungen bis dahin nicht verbessern.

6. ANALYSE DER GRÜNDE FÜR DAS LANGSAME ANLAUFEN DER PROGRAMME 2000-2006

Der Rhythmus der finanziellen Abwicklung der Programme variiert deutlich nach Mitgliedstaat, Region und Fonds. Nach den Hypothesen in Bezug auf die Entwicklung der Zahlungen hätten am 30. Juni 2002 die Programmmittel, einschließlich der anfänglichen Vorauszahlung, zu 15 % ausgeschöpft sein müssen. Zu diesem Zeitpunkt haben fünf Mitgliedstaaten diese Mittelverwendungsrate insgesamt oder fast erreicht (Österreich 16,6 %, Deutschland 16,1 %, Portugal 18,5 %, Spanien 16,2 %, Irland 14,4 %). Sechs Mitgliedstaaten erreichten noch nicht einmal eine Mittelverwendungsrate von 10 %, also kaum mehr als die anfängliche Vorauszahlung (Belgien, Dänemark, Italien, Luxemburg, Niederlande, Vereinigtes Königreich, Schweden).

Bei den Ziel-3-Programmen liegt die Mittelverwendungsrate in den meisten Mitgliedstaaten über der Durchschnittsrate, bei Ziel 1 entsprechen sie dieser in etwa. Den größten Rückstand (insgesamt 9,3 %) weisen die Ziel-2-Programme auf. Während die Mittelverwendungsrate in Österreich insgesamt 16,6 % erreicht, beträgt sie für Ziel 2 nur 11,9 % und liegt damit weit unter der Rate von 24,6 % für Ziel 3. Der gleiche Unterschied ist in Deutschland mit 10,4 % bzw. 20,0 % und im Vereinigten Königreich (7,0 % bzw. 15,1 %) festzustellen.

Im Folgenden nennt die Kommission die Hauptgründe für die allgemein unzureichende Mittelverwendung gegenüber den Erwartungen von SEM 2000 und gibt Erklärungen für den Rückstand einiger Programme im Vergleich zu anderen, die normal voranschreiten.

6.1. Schwerfälligkeit der Verfahren

Die Bewilligung öffentlicher Mittel unterliegt zwangsläufig strikten Verfahren, die oft als zu aufwändig und unverhältnismäßig angesehen werden, besonders wenn es sich um kleinere Beträge handelt. Diese Schwerfälligkeit ist keine unvermeidbare Folge der Strukturfondsverordnung. Nach Artikel 34 Absatz 1 handelt die Verwaltungsbehörde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in vollem Einklang mit dem institutionellen, rechtlichen und finanziellen System des betreffenden Mitgliedstaates. Artikel 3 der Verordnung 438/2001 der

Kommission sieht vor, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit hinsichtlich des verwalteten Fördervolumens konzipiert werden müssen.

Die Möglichkeiten zur Verringerung des Verwaltungsaufwands und zur Vereinfachung der Beihilfegenehmigungsverfahren müssen in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten geprüft werden, um die besten Praktiken zu identifizieren und zu fördern.

Obwohl sich die Kommission der Notwendigkeit bewusst ist, die nationalen wie auch die Gemeinschaftsverfahren maximal zu vereinfachen, aber auch dabei die Gefahr von Unregelmäßigkeiten zu begrenzen, vertritt sie die Auffassung, dass sich die Verzögerungen bei der Ausführung der Strukturfonds nur schwerlich mit den Gemeinschaftsregeln erklären lassen, da diese ja für alle Mitgliedstaaten und alle Programme gleich sind; vielmehr glaubt sie, dass in vielen Fällen die Entscheidungen der Mitgliedstaaten zur Durchführung der Programme für diese Verzögerungen verantwortlich sind. Zur Untermauerung dieser Analyse weist die Kommission darauf hin, dass im Juni 2002 viele Programme normal vorangeschritten waren und dass nur bei einigen eine bedenkliche Verzögerung eingetreten ist. In einem Mitgliedstaat kann so die Mittelverwendungsrate von 2000 bis 2002 bei einigen aus dem EFRE kofinanzierten Ziel-1-Programmen auf das Doppelte der anderen Programme steigen (sie liegt z. B. in Spanien oder Deutschland zwischen <30 % und >60 %).

Im Bereich des EFRE ist **Schweden** ein positives Beispiel. Dieses Land hat beschlossen, jegliches Risiko einer Freigabe nach der "n+2"-Regel dadurch auszuschließen, dass es zu Beginn der Periode den Rhythmus der Zuschussbewilligung beschleunigt. In Schweden besteht eine starke Nachfrage nach diesen Mitteln. Nach Ausstellung jedes Zuwendungsbescheids ergehen regelmäßig Aufforderungen, wenn kein Auszahlungsantrag eingeht, und wenn die Projekte zu langsam anlaufen, kann der Zuschuss gestrichen werden. In Belgien dagegen dürften die Zahlungen im Rahmen von Ziel 1 erst zum Ende des Zeitraums deutlich ansteigen, wodurch in diesem Land die Gefahr einer Freigabe zu Beginn des Zeitraums besteht.

In Deutschland und Österreich waren die hohen Mittelbindungen für das Haushaltsjahr 2000 bereits am 30. Juni 2002 voll ausgeschöpft, so dass hier keine Gefahr eines Mittelverlustes besteht. In Italien dagegen liegt die Mittelverwendungsrate für fast alle Programme auf einem beunruhigend niedrigen Niveau, weshalb sich dieser Mitgliedstaat veranlasst sieht, zum ersten Mal ein System zur strikten und regelmäßigen Überwachung des Fortschritts der einzelnen Programme einzurichten und seine Verwaltungsverfahren zu optimieren.

In einer in Frankreich durchgeführten Analyse, wo bei allen Programmen die Mittelverwendungsrate bedenklich niedrig ist, wird als einer der Faktoren dafür, dass sich die Verfahren in die Länder ziehen, die Vielzahl der "Kofinanzierungsstellen" genannt, denn die Bewilligung der Gemeinschaftsbeihilfe hängt von der Entscheidung der letzten "Kofinanzierungsstelle" ab. Vor allem aber werden die Schwerfälligkeit und die zu langen Fristen der nationalen Verfahren verantwortlich gemacht.

In Portugal wird die Verwaltung der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums durch die große Zahl von Anträgen geringen Umfangs erschwert. Für eine Maßnahme mussten 19.600 Anträge bearbeitet werden, wobei einige Beträge unter 200 € lagen.

Die erfolgreichsten Programme beruhen auf einfachen, effizienten Verfahren, die in einem angemessenen Verhältnis zu den betreffenden Beträgen stehen, auf einem hohen Betreuungs-, Informations- und Mobilisierungsniveau, sowie auf einer Vorausschau, deren Ziel es ist, den

Zeitraum zwischen den einzelnen Etappen des Entscheidungsverfahrens zu verkürzen. Der letztgenannte Aspekt ist umso wichtiger, je mehr Stellen ihre Zustimmung geben müssen (für Umwelt oder Kultur zuständige Behörden, lokale, regionale und nationale Instanzen, Verwaltungs- und Begleitausschüsse usw.).

6.2. Überschneidung von zwei Programmplanungszeiträumen

Die Jahre 2000 und 2001 waren nicht nur die beiden ersten Jahre des neuen Programmplanungszeitraums, sondern auch die beiden letzten Jahre der finanziellen Abwicklung des Zeitraums 1994-1999. Außer den RAL des Gemeinschaftshaushalts, die sich auf etwa 10 % der Dotation für diese Periode beliefen, gab es Ende 1999 "verdeckte" RAL, d. h. die Differenz zwischen den an die Mitgliedstaaten gezahlten Vorschüssen und den Ausgaben, die sie zu diesem Zeitpunkt tatsächlich getätigt hatten. Das Ausmaß der Verzögerungen in der Durchführung der Programme 1994-1999 zeigt sich in der "Wiedereinsetzung" des zwischen 1994 und 1997 nicht in Anspruch genommenen Betrags von 3,8 Milliarden € in der Zeit von 1998 bis 2000, sowie in den erheblichen Neuaufrichtungen der Programme Ende 1999, dem Endtermin für die Mittelbindung der Projekte in den Mitgliedstaaten.

Zwar trifft zu, dass der Start einiger Programme durch das Warten auf die rechtliche und finanzielle Sicherheit verzögert wurde, die die offizielle Annahme der Programme durch die Kommission bietet. Aber nun steht fest, dass der Hauptgrund für das langsame Anlaufen der neuen Periode darin liegt, dass die Dienststellen auf allen Ebenen der Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen und Haushaltsmittel auf den Abschluss der Programme des früheren Zeitraums konzentriert und die Programme der neuen Periode erst spät in Angriff genommen haben.

Zumindest in einigen Regionen hat sich der Übergang vom Zeitraum 1994-1999 zum Zeitraum 2000-2006 entscheidend auf die Zahlungen durch die Kommission ausgewirkt. Die Mitgliedstaaten, die bis 1999 Vorauszahlungen erhielten, mussten nun selbst die Restzahlung in Höhe von 10 % der Dotation für den gesamten Zeitraum vorfinanzieren. Da die Kommission darüber hinaus zu Recht auf einer effizienten Kontrolle der Anträge auf Zahlung des Restbetrags besteht, wird sich die Einreichung der Anträge - und damit die Schlusszahlungen - um etwa sechs Monate verzögern.

Anstelle des bisherigen Systems der ständigen Vorauszahlungen erstattet die Kommission gemäß den Bestimmungen für den Zeitraum 2000-2006 die von den Endbegünstigten getätigten Zahlungen, das heißt erst im Anschluss an Aufrufe zur Interessenbekundung, die Bearbeitung von Anträgen, die Auswahl der zu finanzierenden Projekte, Zuwendungsbescheide, Ausschreibungen, den Start der Projekte, Zahlungen, Kontrollen und Ausgabenerklärungen an die Kommission. Die Kommission verfügt über eine Zahlungsfrist von 60 Tagen. Somit werden die ersten größeren Zwischenzahlungen erst 12 bis 18 Monate nach dem Anlaufen der Programme gestellt.

Das geringe Auszahlungsvolumen in der Zeit ab Mitte 2000 bis Mitte/Ende 2002 ist die Folge des Wechsels zwischen den Programmplanungszeiträumen und zwischen sehr unterschiedlichen Zahlungssystemen.

6.3. Zahlungen zwischen dem Anfangstermin für die Zuschussfähigkeit der Ausgaben und der Vorlage der Ergänzungen zur Programmplanung

Fest steht, dass das Verfahren zur Erarbeitung der operationellen Programme, die Erstellung der Einheitlichen Programmplanungsdokumente (EPPD), die Verhandlungen und die Annahme durch die Kommission länger als geplant gedauert haben und dass die Mitgliedstaaten oft lange brauchten, bis sie eine Ergänzung zur Programmplanung vorlegen konnten, die mit dem angenommenen Programm in Einklang stand.

Schließlich wurden einige Beihilferegelungen und im Rahmen der Programme zu finanzierende Großprojekte der Kommission mit erheblicher Verspätung zur Genehmigung vorgelegt.

Diese Verzögerungen hatten jedoch keinerlei Einfluss auf den Anfangstermin der Zuschussfähigkeit der Ausgaben, der laut Artikel 30 der Verordnung 1260/1999 für die meisten Hauptprogramme auf den 1. Januar 2000 oder sogar auf ein noch früheres Datum festgelegt ist. Man hatte erwartet, dass die nationalen Behörden diese Bestimmung nutzen würden, aber dies war nur selten der Fall. Nach Kenntnis der Kommission hat nur Portugal ausgiebig davon Gebrauch gemacht. Andere Mitgliedstaaten wie z. B. das Vereinigte Königreich, haben erst nach der Vorlage der Ergänzung zur Programmplanung Mitte oder Ende 2001 mit der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen begonnen. Infolgedessen sind die für das Jahr 2001 erwarteten umfangreichen Zwischenzahlungsanträge für die Aktionen, die zwischen Januar 2000 und dem Datum der Übermittlung der Ergänzung zur Programmplanung, der Vorbedingung für die Zahlung seitens der Kommission, finanziert wurden, nicht eingegangen.

Da die meisten Mitgliedstaaten keine größeren Ausgaben für die bereits am 1. Januar 2000 beschlossenen Projekte angemeldet und erst 2001 mit der Bearbeitung der Zuschussanträge begonnen haben, wird nun deutlich, dass außer der anfänglichen Vorauszahlung von 7 % die finanzielle Abwicklung der einzelnen Programme vor Ort zu Beginn der Periode sehr mäßig bleiben wird, 2003 ein normales Niveau erreicht und 2008 abgeschlossen wird.

6.4. Stärkung des Finanzmanagements und der Kontrolle

Zur zeitlichen Verschiebung der Auszahlungsanträge hat die Verstärkung des Finanzmanagements und der Kontrollen beigetragen, die erforderlich war, um den neuen Bestimmungen der Verordnung 1260/1999 nachzukommen, unter anderem der Verpflichtung, eine Zahlstelle mit dem entsprechenden Personal einzurichten. Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofes und der für die Entlastung zuständigen Organe hinsichtlich der Fehler- und Unregelmäßigkeitsquote bei den Strukturfonds bestand die Kommission auf der Einhaltung dieser Bestimmungen, und die Mitgliedstaaten brauchten Zeit, um sie umzusetzen.

Eine der Bestimmungen zur Straffung des Finanzmanagements betrifft die striktere Anwendung der Regel, wonach Vorschusszahlungen des Mitgliedstaates an zwischengeschaltete Organismen nicht zuschussfähig sind. Würden dagegen solche Vorschüsse als zuschussfähig anerkannt, so würde sich zwar der Rhythmus der Mittelverwendung verbessern, aber gleichzeitig würde auch der auf die Endbegünstigten ausgeübte Druck, für die tatsächliche Durchführung zu sorgen, abnehmen; und dieser Druck ist eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Kohäsionspolitik.

Generell und im Prinzip lehnt die Kommission eine Erstattung der Gemeinschaftskofinanzierung ab, die den in der Ergänzung zur Programmplanung

vorgesehenen Satz übersteigt, wobei sie davon ausging, dass dieses "*Front-loading*" der Kofinanzierung durch die Gemeinschaft sie der Gefahr aussetzt, dass der vorgesehene Satz letztlich nicht eingehalten und der gewünschte Hebeleffekt so verringert wird. Im Sinne der Vereinfachung ist diese Regel jedoch abgemildert worden, wenn die notwendige Kontrolle gewährleistet ist.

6.5. Termin für die Ausgabenerklärung

Einige wenige Mitgliedstaaten haben es sich zur Gewohnheit gemacht, die Zuschüsse für bestimmte Großprojekte erst nach Abschluss der Operationen zu zahlen, weswegen sich die vor Ort erzielten Fortschritte auch entsprechend langsam im Haushaltsvollzug niederschlagen.

Im übrigen sind die Vorschüsse für Projektträger nicht zuschussfähig, bevor sie nicht durch tatsächlich getätigte Ausgaben gedeckt sind. Die Dienststellen der Kommission untersuchen jedoch die Möglichkeit, solche Vorschüsse unter gewissen Bedingungen bereits bei Auszahlung als förderfähig anzusehen, natürlich im Rahmen der guten Haushaltsführung und -kontrolle.

6.6. Unvorhergesehene Umstände

Bei einigen Programmen schließlich sind Verzögerungen aufgetreten, die auf programmspezifische, unvorhergesehene Umstände zurückgeführt werden:

- Aufgrund des Zusammenbruchs des Telekommunikationssektors oder wegen des mangelnden Vertrauens in das Wirtschaftswachstum blieb die erwartete private Kofinanzierung aus (Irland, Portugal, Vereinigtes Königreich);
- Inkohärenzen zwischen den vorgesehenen Kofinanzierungssätzen und den durch die Vorschriften für staatliche Zuschüsse auferlegten Grenzen (Vereinigtes Königreich, Ziel 2);
- Durch Änderung der Gemeinschaftsregeln entstandene Unsicherheitsfaktoren (EAGFL-Ausrichtung, Fischerei);
- Anträge einiger NRO wurden abgelehnt wegen Nichteinhaltung der für öffentliche Aufträge geltenden Bestimmungen, von denen sie in der vorangegangenen Periode befreit waren.

6.7. Inanspruchnahme der Mittel

Außer der Tatsache, dass die Inanspruchnahme der für den Zeitraum 2000-2006 bereitgestellten Mittel durch die Notwendigkeit beeinträchtigt war, die beiden letzten Jahre der Zahlungen für den Zeitraum 1994-1999 zu kofinanzieren, hat die Kommission keine unlösbaren Schwierigkeiten bei der Mittelausschöpfung festgestellt, abgesehen von einigen Ziel-2-Regionen, in denen die Verteilung der Beihilfen nach dem Gießkannenprinzip und der geringe Kofinanzierungssatz das Interesse der Träger von Projekten, von bestimmten Programmen, bei denen keine private Finanzierung erfolgte, und von einigen FIAF-Programmen schwinden lässt.

Ein Hemmschuh für die Inanspruchnahme der Fondsmittel ist die Beteiligung der regionalen oder lokalen Körperschaften an der Kofinanzierung. Die Erhöhung der Gemeinschaftsmittel im Laufe der Programmplanungszeiträume ging nicht mit einer entsprechenden Erhöhung auf

nationaler Ebene einher. Bei einigen Programmen habe sich der erwartete Nutzen für die kleinen und mittleren Unternehmen nicht eingestellt.

7. N + 2: VON DER KOMMISSION DURCHGEFÜHRTE UND GEPLANTE AKTIONEN

Aufgrund der verzögerten Durchführung sind die betreffenden Programme der Gefahr ausgesetzt, durch die Anwendung der "n+2"-Regel Mittel zu verlieren. Die Kommission wird diese Regel gegebenenfalls gemäß den Rechtsvorschriften anwenden. Um dieser Eventualität aber vorzubeugen, und gleichzeitig eine bestmögliche Wirkung des Mitteleinsatzes der Kohäsionspolitik zu erzielen, hat die Kommission folgendes unternommen, bzw. wird sie Folgendes unternehmen:

- Am 27. Mai 2002 hat sie eine Mitteilung zur Durchführung der N+2 Regel angenommen (KOM(2002)1942);
- Sie arbeitet ständig mit den Mitgliedstaaten zusammen, um die Qualität der Technik der Vorausschätzungen zu verbessern (siehe oben);
- Sie informiert die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über den Ausführungsstand der betreffenden Programme.
- Sie arbeitet mit den Verantwortlichen zusammen, um unter Wahrung des rechtlichen Rahmens die Gründe für die Verzögerungen zu ermitteln und Lösungen zu erarbeiten. Zeigt es sich, dass die Ziele eines Programms nicht erreicht werden können, so prüft die Kommission zusammen mit dem betroffenen Mitgliedstaat die Optionen, die es gibt, um die gefährdeten Mittel dieses Programms anderen, erfolgversprechenden Zwecken zuzuführen.
- Sie prüft die Möglichkeiten für eine Vereinfachung der Verfahren der Kommission wie der Mitgliedstaaten, um sie effizienter zu gestalten und den Verwaltungsaufwand für die Antragsteller und die zuständigen Behörden zu verringern.

Bezüglich des letzten Punktes führt die Kommission in ihren Dienststellen und bei den beratenden Ausschüssen für die Fonds zur Zeit Überlegungen durch. Sie wird ihre Vorschläge zur laufenden Periode am 7. Oktober 2002 der informellen Sitzung der Minister vorlegen und die Debatte auf einer Konferenz zu Beginn des Jahres 2003 auf die Zeit nach 2006 erweitern. Darüber hinaus hat sie die Mitgliedstaaten gebeten, die besten Verfahren zur Bearbeitung der Anträge auf Zuschüsse zu identifizieren, um diese in der gesamten EU zu fördern. Die Überlegungen gehen bereits in mehrere Richtungen: z. B. Erleichterung der Bedingungen für die Neuausrichtung der Programme, um eine bessere Verwaltung zu ermöglichen, Erleichterung der Halbzeit-Überprüfung sowie Verhältnismäßigkeit und Koordination der Kontrollverfahren.

Die Kommission wird sich die Erfahrungen der derzeitigen Mitgliedstaaten zunutze machen, um die Ausführung der Fonds durch die Beitrittsländer nach ihrem Beitritt zu beschleunigen und zu vereinfachen. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, die wichtigsten Verhandlungen der für diese Länder vorgesehenen Programme bereits vor ihrem Beitritt abzuschließen, damit sie vom ersten Augenblick an, in dem die Beitrittsbestimmungen es zulassen, leichter anlaufen können.

8. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Umfang der notwendigen Zahlungsmittel im Rahmen der Durchführung der Programme zur sozioökonomischen Entwicklung für den Zeitraum 2000-2006 wurde in den Jahren 2000 und 2001 weit überschätzt. Dies liegt zum Teil daran, dass die Programmverhandlungen mehr Zeit in Anspruch genommen haben als vorgesehen und insbesondere daran, dass die Mitgliedstaaten kaum von der Bestimmung Gebrauch gemacht haben, nach der die ab Januar 2000 geleisteten Zahlungen zuschussfähig sind. Sicherlich liefen einige Programme durch das Warten auf die rechtliche und finanzielle Sicherheit, die die formelle Annahme der Programme durch die Kommission bietet, nur langsam an. Die Kommission geht aber davon aus, dass der Hauptgrund für die unzureichende Inanspruchnahme der Mittel in den Jahren 2000 und 2001 darin liegt, dass die Mitgliedstaaten dem Abschluss der im Rahmen der Programme 1994-1999 finanzierten Projekte, deren Endtermin für die Zuschussfähigkeit der 31. Dezember ist, den Vorrang einräumten und die Programme des Zeitraums 2000-2006 erst spät in Angriff genommen haben.

Die Kommissionsdienststellen nehmen an den Sitzungen der Begleitausschüsse für die einzelnen Programme teil und konnten daher feststellen, dass 2001 die Aktionen für die meisten Programme in ausreichendem Umfang eingeleitet wurden, um einen normalen Ausführungsrhythmus in den kommenden Jahren zu gewährleisten.

Das Jahr 2002 ist das zweite Jahr der effektiven Durchführung der Programme, und die finanzielle Dotation an Zahlungsmitteln könnte erneut über der tatsächlichen Inanspruchnahme von Mitteln liegen, bedingt durch die Zeitspanne zwischen dem Anlaufen der Fördermaßnahmen vor Ort und der Zahlungserklärung an die Kommission im Zeitraum 2000-2006, sowie aufgrund des Rückstands bei der Übermittlung der Anträge auf Zahlung der Restbeträge für den Zeitraum 1994-1999, der auf in den Mitgliedstaaten aufgetretene Verzögerungen bei der Kontrolle der im Verlauf des Programmplanungszeitraums erklärten Ausgaben zurückgeht. Die Kommission wird die Vorausschätzung im Herbst überprüfen. Wegen der starken Dezentralisierung der Entscheidungen über die Zuschussbewilligung ist eine Vorausschätzung der Ausgaben für die laufenden und kommenden Jahre rein spekulativ, aber unter diesem Vorbehalt geht die Kommission davon aus, dass die Mittelverwendung in der Zeit von 2003 bis 2008 ein durchaus regelmäßiges Profil verzeichnen wird und die letzten Zahlungen im Jahr 2010 zu erwarten sind.

Da für die Zahlungen ein längerer Zeitraum vorgesehen ist als für die Mittelbindungen (11 Jahre gegenüber 7 Jahren), erwartet die Kommission, dass die RAL am Jahresende steigen werden, um im Jahr 2006 einen Höchststand von 55-64 Milliarden € zu erreichen, der bis 2010 wieder praktisch auf Null zurückgeführt wird. Dieses Profil gründet auf der Annahme, dass die Mitgliedstaaten die durch die Verordnung 1260/1999 eingeräumten Fristen für die Abwicklung voll ausschöpfen, größere Freigaben nach der "sunset clause" der "n+2"-Regel aber vermeiden werden.

Aufgrund der Freigaben nach der "n+2"-Regel werden die RAL selbst bei einer hohen "Nichtausschöpfung" der Mittel im Jahr 2010 auf ein unbedeutendes Niveau abfallen. Die Kommission glaubt jedoch, dass sich die Mitgliedstaaten unter dem Druck des Verlusts von Mitteln nach dieser Regel bemühen werden, die Programme so zügig durchzuführen, dass diese Gefahr begrenzt wird. Die Kommission informiert die Mitgliedstaaten regelmäßig über die betreffenden Programme.

Zu den RAL aus dem Zeitraum 2000-2006 kommen die des vorangegangenen Zeitraums hinzu, also 17,2 Milliarden € am Ende des Jahres 2001. Bis Ende 2003 werden diese RAL

aufgrund der bis zum 31. März 2003 zu übermittelnden abschließenden Zahlungsanträge abgewickelt sein, mit Ausnahme eines kleinen Restbetrags, der die streitigen Fälle oder die aus rechtlichen Gründen ausgesetzten Projekte betrifft.

Hohe RAL sind die unvermeidbare Folge der für die Strukturfonds geltenden Rechtsvorschriften. Man sollte der durch die "n+2"-Regel auferlegten Disziplin die Chance geben, diese RAL in den Griff zu bekommen und die Mitgliedstaaten veranlassen, die ihnen zur Verfügung gestellten Fondsmittel innerhalb der festgelegten Fristen zu nutzen.

Die Kommission unternimmt alles, um den Mitgliedstaaten zu helfen, dieses Ziel zu erreichen. Sie hat eingehende Überlegungen zur Vereinfachung der Verfahren eingeleitet und wird ihre Vorschläge in der informellen Ministersitzung am 7. Oktober 2002 vorlegen. Da die Probleme je nach Region, Mitgliedstaat und Fonds verschieden sind, arbeitet sie mit den Mitgliedstaaten zusammen, um Problemquellen aufzuspüren und Lösungen zu finden.

In der Tat laufen einige Programme Gefahr, aufgrund der Anwendung der "n+2"-Regel Mittel zu verlieren. Auf der anderen Seite zwingt die Disziplin, die diese Regel alljährlich auferlegt, die Mitgliedstaaten und ihre Regionen zu einer zügigen Durchführung der Programme und veranlasst sie weniger zum Aufholen der Verzögerungen am Ende des Zeitraums, wie es für die Periode 1994-1999 der Fall war. Es ist besser, im Jahr 2002 und 2003 einige Millionen € einzubüßen, als am Ende des Zeitraums sehr hohe Beträge zu verlieren.

Anhang : Liste des Schaubilder 1-10

Schaubild 1: Die jährliche Abwicklung der noch freien Mittelbindungen aus den Jahren vor 1994 (in Milliarden €)

| | RAL pré-94 à la fin de chaque année (milliards d'Euros) | % |
|------|--|-----------|
| 1993 | 15.405,70 | 100% |
| 1994 | 10.508,00 | 68% |
| 1995 | 7.762,60 | 50% |
| 1996 | 5.349,46 | 35% |
| 1997 | 3.542,32 | 23% |
| 1998 | 2.434,95 | 16% |
| 1999 | 1.858,37 | 12% |
| 2000 | 991,30 | 6% |
| 2001 | 532,20 | 3% |

Schaubild 2: Abwicklung der RAL für die Programme des Zeitraums 1994 - 1999

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|----------|
| Financial perspective | | | | | | |
| Expected RAL | 41,2 | | | | | |
| Payments | | 19,8 | 8,9 | 5,6 | 5,2 | 0,7 |
| De-commitments | | 0 | 0,1 | 0,2 | 0,6 | 0,1 |
| Remaining RAL (at the end of the year) | 41,2 | 21,4 | 12,4 | 6,6 | 0,8 | 0 |
| Actual implementation and budgets assumption | | | | | | |
| Actual RAL (including pre<94) | 41,7 | 2,4 | | | | |
| New commitments (closure of Edinburgh) | | 2,4 | | | | |
| Payments | | 20 | 5,8 | 6,4 | 7,9 | 0,7 |
| De-commitments (including pre<94) | | 0,7 | 0,4 | | | 2,2 |
| RAL (end of the year) | 41,7 | 23,4 | 17,2 | 10,8 | 2,9 | 0 |
| 1999,2000 and 2001 : actual implementation 2002: implementation plan (budget - 0,9 billion) 2003: PDB 2004: remaining commitments (de-commitments or legal cases) | | | | | | |

Schaubild 3: Entwicklung der Mittelbindungen für die neuen Programme

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Actual implementation | | | | | | | | |
| (after rebudgetisation and carryovers) | | | | | | | | |
| Commitments (new programmes) | | 15,4 | 38,1 | 31,1 | 31,1 | 31,6 | 31,9 | 31,7 |
| Cumulated commitments | 0 | 15,4 | 53,5 | 84,6 | 115,7 | 147,3 | 179,2 | 210,9 |
| 2000-01 : actual implementation (with carryovers in 2001) 2002: budget, 2003:PDB (adjusted FP) 2004-06: financial perspective (adjusted FP) | | | | | | | | |

Schaubild 4: Entwicklung der Zahlungen im Rahmen der neuen Programme

| Financial perspective (initial PF) | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|----------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| Payment on account | | 8 | 6 | | | | | | | | | |
| Reimbursements | | 1,2 | 13,6 | 25,6 | 27,6 | 30,2 | 30,2 | 30,2 | | | | |
| TOTAL | | 9,2 | 19,6 | 25,6 | 27,6 | 30,2 | 30,2 | 30,2 | | | | |
| Actual implementation | | | | | | | | | | | | |
| Payment on account | | 5,9 | 7,7 | 0,2 | 0 | 0,3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Reimbursements | | 0 | 7 | 22 | 23,1 | 26,7 | 27 | 27 | 27 | 23 | 11,4 | 2,6 |
| TOTAL | 0 | 5,9 | 14,7 | 22,2 | 23,1 | 27 | 27 | 27 | 27 | 23 | 11,4 | 2,6 |
| <i>Payments covered N-3, N-2 and X% of N-1 (on average)</i> | | | | | 40% | 27% | 13% | -1% | -17% | -7% | | |
| <i>Payment claimed in Dec N+2 and paid in N+3</i> | | | | | | | | -0,4 | -5,3 | -3,5 | | |
| 2000-01 : actual implementation | | | | | | | | | | | | |
| 2002: budget, 2003: PDB | | | | | | | | | | | | |
| 2004-08: Steady State, i.e. 90% of one annual tranche from 2004 to 2007 and 80% in 2008 (N+2 avoided) | | | | | | | | | | | | |
| 2009-2010: final balance (75% in 2009 and 25% in 2010) + 3,5 billion in 2009 | | | | | | | | | | | | |

Schaubild 5: Die RAL für die neuen Programme

| Actual implementation | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|----------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-----------|-----------|------------|----------|
| Commitments | | 15,4 | 38,1 | 31,1 | 31,1 | 31,6 | 31,9 | 31,7 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Payments | | 5,9 | 14,7 | 22,2 | 23,1 | 27 | 27 | 27 | 27 | 23 | 11,4 | 2,6 |
| RAL (fin de l'année) | 0 | 9,5 | 32,9 | 41,8 | 49,8 | 54,4 | 59,3 | 64 | 37 | 14 | 2,6 | 0 |
| 2000-01: actual implementation | | | | | | | | | | | | |
| 2002: budget, 2003: PDB | | | | | | | | | | | | |
| 2004-07: FP (for commitments) and steady state (for payments) | | | | | | | | | | | | |

Schaubild 6: Die Gesamtzahlungen im Rahmen der Strukturfonds

| (1994/1999) - source: ANCIENS PROGR. | | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | | | | | |
|---|------------------------|----------|------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|------------|
| Financial perspective | | | | | | | | | | | | | |
| (1) | Payments | | 19,8 | 8,9 | 5,6 | 5,2 | 0,7 | | | | | | |
| Actual implementation and budgets assumption | | | | | | | | | | | | | |
| (2) | Payments | | 20 | 5,8 | 6,4 | 7,9 | 0,7 | | | | | | |
| (2000/2006) - source: PAYMENTS | | | | | | | | | | | | | |
| Financial perspective (initial PF) | | | | | | | | | | | | | |
| (3) | TOTAL | | 9,2 | 19,6 | 25,6 | 27,6 | 30,2 | 30,2 | 30,2 | | | | |
| Actual implementation | | | | | | | | | | | | | |
| (4) | TOTAL | 0 | 5,9 | 14,7 | 22,2 | 23,1 | 27 | 27 | 27 | 27 | 23 | 11,4 | 2,6 |
| for chart | | | | | | | | | | | | | |
| (1)+(3) | Financial Perspectives | | 29,0 | 28,5 | 31,2 | 32,8 | 30,9 | 30,2 | 30,2 | | | | |
| (2)+(4) | Payments | | 25,9 | 20,5 | 28,6 | 31,0 | 27,7 | 27,0 | 27,0 | 27,0 | 23,0 | 11,4 | 2,6 |

Schaubild 7: Gesamthöhe der RAL aus den Strukturfonds (jeweils zum Jahresende)

| Actual implementation (end of the year) | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-----------|-----------|------------|----------|
| Old RAL | 41,7 | 23,4 | 17,2 | 10,8 | 2,9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| New RAL | 0 | 9,5 | 32,9 | 41,8 | 49,8 | 54,4 | 59,3 | 64 | 37 | 14 | 2,6 | 0 |
| RAL (end of the year) | 41,7 | 32,9 | 50,1 | 52,6 | 52,7 | 54,4 | 59,3 | 64 | 37 | 14 | 2,6 | 0 |
| 2000-01 : actual implementation | | | | | | | | | | | | |
| 2002: budget, 2003:PDB | | | | | | | | | | | | |
| 2004-08: FP (for commitments) and steady state (for payments) | | | | | | | | | | | | |

Schaubild 8: Entwicklung der RAL 2000-2006 im Verlauf des Haushaltsjahres

| | 99 | 99 | 00 | 00 | 01 | 01 | 02 | 02 | 03 | 03 | 04 | 04 | 05 | 05 | 06 | 06 | 07 | 07 | 08 | 08 | 09 | 09 | 10 | 10 |
|-------------------|-------|-----|-------|-----|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|
| | avril | déc | avril | déc | avril | déc | avril | déc | avril | déc | avril | déc | avril | déc | avril | déc | avril | déc | avril | déc | avril | déc | avril | déc |
| RAL beginning | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ->end of the year | 0 | 0 | 0 | 9,5 | 39,9 | 32,9 | 60,4 | 41,8 | 72,9 | 49,8 | 81,4 | 54,4 | 86,3 | 59,3 | 91 | 64 | 63,6 | 37 | 31,7 | 14 | 10,5 | 2,6 | 2,6 | 0 |

Schaubild 9: Entwicklung der Zahlungen im Falle des Abbaus der anfänglichen Verzögerungen im Laufe der Jahre 2003-2004

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Financial perspective (initial PF) | | | | | | | | | | | |
| Payment on account | | 8 | 6 | | | | | | | | |
| Reimbursements | 1,2 | 13,6 | 25,6 | 27,6 | 30,2 | 30,2 | 30,2 | | | | |
| TOTAL | 9,2 | 19,6 | 25,6 | 27,6 | 30,2 | 30,2 | 30,2 | | | | |

| Actual implementation | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|-----|------|------|------|------|------|------|------|-----|-----|-----|
| Payment on account | 5,9 | 7,7 | 0,2 | 0 | 0,3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Reimbursements | 0 | 7 | 22 | 27,6 | 29,9 | 30,2 | 30,2 | 18,6 | 9,2 | 7,9 | 2,6 |
| Récupération | | | | 5,8 | 5,8 | | | | | | |
| TOTAL | 5,9 | 14,7 | 22,2 | 33,4 | 36,0 | 30,2 | 30,2 | 18,6 | 9,2 | 7,9 | 2,6 |

2000-01 : actual implementation

2002: budget

2003-04: financial perspective + catching-up in two-year time of the "backlog" compared to the FP

2005-2010: financial perspective assumption

Schaubild 10: Begrenzung der RAL durch die Regel der automatischen Freigaben

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Commitments | 15,4 | 38,1 | 31,1 | 31,1 | 31,6 | 31,9 | 31,7 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cumulated commitments | 15,4 | 53,5 | 84,6 | 115,7 | 147,3 | 179,2 | 210,9 | 210,9 | 210,9 | 210,9 | |
| Payments | 5,9 | 14,2 | 19,7 | 19,7 | 19,7 | 19,7 | 19,7 | 27 | 23 | 11,4 | 2,6 |
| Cumulated payments | 5,9 | 20,1 | 39,8 | 59,5 | 79,2 | 98,9 | 118,6 | 145,6 | 168,6 | 180 | 182,6 |
| De-commitments | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11,6 | 11,9 | 4,8 | 0 | 0 |
| Cumulated de-commitments | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11,6 | 23,5 | 28,3 | 28,3 | 28,3 |
| RAL (end of the year) | 9,5 | 33,4 | 44,8 | 56,2 | 68,1 | 80,3 | 80,7 | 41,8 | 14 | 2,6 | 0 |

Payments covered N-3, N-2 and X% of N-1 (on average)

Exceeding the N+2

Claimed in November and December and paid in early N+3

De-committed during the following year

| | | | | | |
|-----|------|-------|-------|-------|------|
| 19% | -17% | -53% | -90% | -106% | |
| 6,0 | -5,4 | -16,8 | -17,1 | -10,1 | -3,5 |
| | 5,4 | 5,2 | 5,2 | 5,3 | 3,5 |
| | | -11,6 | -11,9 | -4,8 | |

2000, 2001: implementation

2002-2006: payments maximising the RAL at the beginning of 2006, while keeping a stable instalment of payment (and without automatic decommitments before 2006)

2007-2010: central scenario