EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.7.2014
COM(2014) 494 final

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

Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG 3

2. KONTEXT DER ÜBERARBEITUNG DER PARTNERSCHAFTSVEREINBARUNGEN UND DER PROGRAMME GEMÄß ARTIKEL 23 4

3. ÜBERARBEITUNG UND ART DER ÄNDERUNGEN DER PARTNERSCHAFTSVEREINBARUNGEN UND DER PROGRAMME GEMÄß ARTIKEL 23 6

4. WIRKSAME MAßNAHMEN ALS REAKTION AUF EINE ANPASSUNGSAUFFORDERUNG DER KOMMISSION 9

5. UMSTÄNDE, DIE ZUR AUSSETZUNG VON ZAHLUNGEN FÜHREN KÖNNEN 10

6. KRITERIEN FÜR DIE BESTIMMUNG DER AUSZUSETZENDEN PROGRAMME UND DER HÖHE DER ZAHLUNGSAUSSETZUNG 11

SCHLUSSFOLGERUNG 12

1. Einleitung

Im Zeitraum 2014-2020 wird die Unterstützung aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds („ESI-Fonds“)[1] eng mit der Einhaltung der Regeln zur wirtschaftspolitischen Steuerung der Europäischen Union verknüpft. Bislang war diese Bedingung für den Zugang zur Fondsunterstützung lediglich auf einen Fonds, den Kohäsionsfonds (Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1084/2006[2]), und ein Verfahren der wirtschaftspolitischen Steuerung, das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, beschränkt.

Die Verknüpfung wurde deutlich verstärkt. Sie basiert auf einer Stärkung und Erweiterung des Anwendungsbereichs der wirtschaftspolitischen Steuerung als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise, und dem Ziel, die Effizienz der EU-Ausgaben angesichts knapper Haushaltsmittel zu erhöhen. In Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen über die fünf ESI-Fonds (Dachverordnung)[3], sind die Bestimmungen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung niedergelegt.

Im Gegensatz zum vorherigen Programmplanungszeitraum gilt nun für alle fünf ESI-Fonds die Bedingung, dass die Verfahren der wirtschaftspolitischen Steuerung einzuhalten sind. Diese Konditionalität findet im Rahmen von zwei unterschiedlichen Mechanismen Anwendung:

- eine erste Ebene (deckt insbesondere Artikel 23 Absätze 1 bis 8 ab), auf der die Kommission einen Mitgliedstaat auffordern kann, einen Teil seiner Finanzierung anzupassen, wenn dies aufgrund der im Rahmen der verschiedenen Verfahren zur wirtschaftspolitischen Steuerung identifizierten wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Herausforderungen gerechtfertigt ist; sowie

- eine zweite Ebene (deckt insbesondere Artikel 23 Absätze 9 bis 11 ab), auf der die Kommission verpflichtet ist, eine Aussetzung der Finanzierung durch die ESI-Fonds vorzuschlagen, wenn bei den verschiedenen Verfahren zur wirtschaftspolitischen Steuerung bestimmte Stufen erreicht werden.

Anlässlich des Erlasses der Verordnung gab die Kommission die folgende Erklärung ab:

„*Die Kommission bestätigt, dass sie spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten der Dachverordnung Leitlinien in Form einer Mitteilung der Kommission herausgeben wird, in denen sie darlegt, wie die Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der ESI-Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung in*

[1] Es sind dies der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

[2] Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94.

[3] Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

Artikel 23 der Dachverordnung umgesetzt werden. Diese Leitlinien werden insbesondere folgende Elemente umfassen:

- *in Bezug auf Absatz 1, den Begriff der „Überarbeitung" und die Arten von „Änderungen" von Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen, die die Kommission einfordern könnte, sowie die Klarstellung dessen, was im Sinne von Absatz 6 „wirksame Maßnahmen" sein können;*

- *in Bezug auf Absatz 6, einen Hinweis auf die Umstände, die zur Aussetzung von Zahlungen führen können, einschließlich der Kriterien, die bei der Bestimmung der auszusetzenden Programme oder der Höhe der Zahlungsaussetzungen herangezogen werden können."*[4]

Mit dieser Mitteilung, in der die Leitlinien für die Anwendung der besonderen Bestimmungen des Artikels 23 Absätze 1 und 6 der Verordnung dargelegt werden, kommt die Kommission ihrer eingegangenen Verpflichtung nach. Somit beschränkt sich die Mitteilung auf die erste Ebene. In den Leitlinien soll erläutert werden, wie bestimmte Bestimmungen des Artikels 23 umgesetzt werden.

2. Kontext der Überarbeitung der Partnerschaftsvereinbarungen und der Programme gemäß Artikel 23

Im Laufe des Jahres 2014 handeln die Mitgliedstaaten mit der Kommission ihre Partnerschaftsvereinbarungen und Programme aus, in denen die mehrjährige Strategie für den Einsatz der Mittel der einzelnen Mitgliedstaaten aus den fünf ESI-Fonds während des siebenjährigen Programmplanungszeitraums (2014-2020) festgelegt wird. Die Kommission geht davon aus, dass die Partnerschaftsvereinbarungen und die meisten Programme im Laufe des Jahres 2014 im Einklang mit den Artikeln 16 und 29 der Dachverordnung genehmigt werden.

Die Mitgliedstaaten und die Kommission müssen sich gleich zu Beginn des Zeitraums auf die Festlegung der Prioritäten konzentrieren. Das setzt voraus, dass den Herausforderungen, die in den einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen, den einschlägigen Empfehlungen des Rates oder im Rahmen der makroökonomischen Anpassungsprogramme aufgezeigt werden, angemessen Rechnung getragen wird und sie durch hinreichende Finanzmittel nach Maßgabe der Mittelausstattung des jeweiligen Mitgliedstaats unterstützt werden. In den Verhandlungen achtet die Kommission darauf, dass die neuen Programme unter Berücksichtigung der bestehenden einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen und der Empfehlungen des Rats für die einzelnen Mitgliedstaaten sowie – im Fall eines makroökonomischen Anpassungsprogramms – gegebenenfalls der Vereinbarung (Memorandum of Unterstanding) ausgestaltet werden.

Eine Anpassung nach Artikel 23 ist nur ab 2015 und nur bis 2019 möglich. Eine Anpassung sollte nur dann vorgenommen werden, wenn mit ihr bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen, der einschlägigen Empfehlungen des Rates oder der makroökonomischen Anpassungsprogramme eine größere Wirkung erzielt werden kann als mit der bestehenden Mittelzuweisung. Die ESI-Fonds unterstützen in der Regel mehrjährige Investitionsstrategien, die ein gewisses Maß an Sicherheit und Beständigkeit voraussetzen. Häufige Anpassungen sollten vermieden werden, da sie zu einem Verlust der Vorhersehbarkeit der Fondsverwaltung führen würden und die

[4] Siehe ABl. C 375 vom 20.12.2013, S. 2.

Glaubwürdigkeit der angenommenen Partnerschaftsvereinbarungen und Programme untergraben könnten. Die länderspezifischen Empfehlungen werden zwar jährlich aktualisiert, die zugrunde liegenden Herausforderungen der Mitgliedstaaten stellen sich jedoch langfristig und ändern sich nicht wesentlich von einem Jahr zum anderen. Aus diesem Grund werden die der Kommission übertragenen Anpassungsbefugnisse mit Bedacht genutzt und sollte die Stabilität zu häufigen Anpassungen vorgezogen werden.

Nach Artikel 23 Absatz 1 kann die Kommission eine Anpassung anfordern,

- um die Umsetzung von länderspezifischen Empfehlungen[5] (einschließlich derjenigen, die im Zusammenhang mit der präventiven Komponente des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht stehen) bzw. von Empfehlungen des Rates zu unterstützen, unter der Voraussetzung, dass diese im Kontext der ESI-Fonds relevant sind;

- um die Umsetzung einschlägiger Ratsempfehlungen zu unterstützen, die an einen Mitgliedstaat im Zusammenhang mit der korrektiven Komponente des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht[6] gerichtet sind, unter der Voraussetzung, dass die Änderungen als für die Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte erforderlich angesehen werden; und

- um die Auswirkungen der ESI-Fonds auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Mitgliedstaaten zu optimieren, denen Unterstützung im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus[7], des Zahlungsbilanzmechanismus, der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität[8] oder des Europäischen Stabilitätsmechanismus[9] gewährt wird. In den beiden letztgenannten Fällen muss die Finanzhilfe von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm flankiert werden.

Eine Aufforderung zur Anpassung kann einen einzelnen ESI-Fonds oder mehrere Strukturfonds (also EFRE und ESF) betreffen. In beiden Fällen bestehen jedoch erhebliche rechtliche Beschränkungen in Bezug auf die Beträge, die Gegenstand einer Anpassung sein können.

Erstens kann eine Anpassung nicht die im mehrjährigen Finanzrahmen festgelegten jährlichen Obergrenzen oder die Jahrestranchen der gebundenen Mittelzuweisungen für Programme in den Jahren vor dem Jahr der Annahme der Anpassung berühren. Zweitens sind Übertragungen bei den ESI-Fonds nur zwischen dem EFRE und dem ESF möglich; sie müssen den ESF-Mindestanteil (Artikel 92 Absatz 4 der Dachverordnung) einhalten. Drittens müssen Anpassungen zwischen den und innerhalb der Fonds die für die verschiedenen ESI-Fonds festgelegten Anteile in Bezug auf die Anforderungen der thematischen Konzentration berücksichtigen. Ferner sollte bei einer Anpassung dem Bestreben Rechnung getragen werden, mindestens 20 % des Haushalts der Union für den

---

5 Länderspezifische Empfehlungen gemäß Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

6 Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).

7 Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (ABl. L 118 vom 12.5.2010, S. 1).

8 Verordnung (EG) Nr. 332/2002 des Rates vom 18. Februar 2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten (ABl. L 53 vom 23.2.2002, S. 1).

9 Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 1).

Klimaschutz aufzuwenden. Viertens muss eine Übertragung der Mittel innerhalb der oder zwischen den Strukturfonds die Mittelzuweisung je Regionenkategorie berücksichtigen. Schließlich gilt Artikel 23 nicht für Programme im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“.

3. Überarbeitung und Art der Änderungen der Partnerschaftsvereinbarungen und der Programme gemäß Artikel 23

In der Verordnung ist keine Frist für die Aufforderung zur Anpassung durch die Kommission festgelegt. In Fällen, in denen eine Anpassungsaufforderung im Kontext des Europäischen Semesters ausgelöst wird, ergeht die Aufforderung so bald wie möglich nach der Annahme der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen durch den Rat, in jedem Fall jedoch spätestens vier Monate nach der Annahme durch den Rat. Diese Vorgehensweise ist mit den festgehaltenen Fristen für die Anpassung vereinbar und vermeidet Interferenzen mit der nächsten Runde länderspezifischer Empfehlungen. Bei Aufforderungen zur Anpassung infolge von Empfehlungen des Rates im Kontext übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte zieht die Kommission ähnliche Fristen in Betracht. Bei Aufforderungen zur Anpassung im Hinblick auf eine Optimierung des Wachstums- und Wettbewerbsfähigkeitseffekts der makroökonomischen Anpassungsprogramme nimmt die Kommission diese so bald wie möglich nach der Unterzeichnung der Vereinbarung (Memorandum of Understanding) oder gegebenenfalls der ergänzenden Vereinbarung an.

Die Kommission begründet ihre Anpassungsaufforderung ordnungsgemäß. Sie nimmt Bezug auf die einschlägige länderspezifische Empfehlung bzw. die einschlägige Empfehlung des Rates (oder die Maßnahme der Vereinbarung im Fall der Mitgliedstaaten, die Gegenstand eines makroökonomischen Anpassungsprogramms sind), die die Aufforderung ausgelöst hat, und gibt die zugrunde liegenden Gründe an. Es wird erläutert, warum es einer Intervention auf EU-Ebene bedarf, wie die EU-Finanzierung dazu beitragen kann, den identifizierten strukturellen Herausforderungen zu begegnen, und warum die bestehende Mittelzuweisung unangemessen ist. Zudem wird in der Aufforderung auf die thematischen Ziele und Prioritäten verwiesen, die in der Dachverordnung und den relevanten fondsspezifischen Verordnungen vorgesehen sind.

In jeder Aufforderung zur Anpassung ersucht die Kommission den betreffenden Mitgliedstaat, seine Partnerschaftsvereinbarung und seine Programme zu überarbeiten. Auf diese Weise soll angemessen auf die wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Herausforderungen, die in der einschlägigen länderspezifischen Empfehlung, der einschlägigen Empfehlung des Rates oder einem Memorandum of Understanding (im Fall von Mitgliedstaaten, die finanzielle Unterstützung erhalten) ermittelt wurden, im Einklang mit dem Gegenstand der Aufforderung zur Anpassung reagiert werden. Der Inhalt der Aufforderung zur Anpassung wird weiter unten näher erläutert.

Die Verordnung legt nicht fest, wie detailliert die Aufforderung zu formulieren ist, also ob die Programme und Prioritäten angegeben werden sollen, auf die sich die Aufforderung zur Anpassung positiv und negativ auswirken würde.

Als allgemeine Regel gilt: Wenn der einschlägigen länderspezifischen Empfehlung oder der einschlägigen Empfehlung des Rates, die zu der Aufforderung zur Anpassung führt, am besten durch eine weitere Konzentration der ESI-Fonds nachgekommen werden kann, gibt die Kommission die Programme und Prioritäten an, die verstärkt werden sollen. Es bleibt dem Mitgliedstaat überlassen zu entscheiden, bei welchen Programmen und

Prioritäten entsprechende Einschränkungen vorzunehmen sind. Bei einer unterbliebenen oder einer unzulänglichen Reaktion des betreffenden Mitgliedstaats legt die Kommission allerdings die Programme und Prioritäten fest, die eingeschränkt werden sollten. Außerdem kann die Kommission in ihrer Aufforderung die besonders wichtigen Programme oder Prioritäten angeben, bei denen von einer Einschränkung abgesehen werden sollte. Des Weiteren kann die Kommission mitunter in ihrer Aufforderung zur Anpassung auch die Programme und Prioritäten nennen, die eingeschränkt werden sollten; in diesem Fall gibt sie die Gründe dafür an.

Kann dagegen der einschlägigen länderspezifischen Empfehlung oder der einschlägigen Empfehlung des Rates, die die Aufforderung zur Anpassung auslöst, am besten durch eine geringere Mittelzuweisung aus den ESI-Fonds in einem spezifischen Bereich nachgekommen werden, gibt die Kommission in ihrer Aufforderung klar an, welche Programme und Prioritäten eingeschränkt werden sollten. Es bleibt dem Mitgliedstaat überlassen zu entscheiden, welchen Programmen und Prioritäten mehr Ressourcen zugewiesen werden sollten. Im Einklang mit Artikel 18 der Dachverordnung und den fondsspezifischen Regelungen konzentrieren die Mitgliedstaaten die Unterstützung auf Interventionen, die den größten Mehrwert im Hinblick auf intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum bringen, wobei u. a. die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen und die gemäß Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verabschiedeten Empfehlungen des Rates zu berücksichtigen sind.

Für den Fall, dass die Aufforderung zur Anpassung durch eine Kombination der beiden oben beschriebenen Szenarien ausgelöst wird, werden in der Aufforderung der Kommission sowohl die Programme und/oder die Prioritäten angegeben, auf die sich die Anpassung positiv auswirken sollte (und für die somit mehr Ressourcen bereitgestellt werden sollten), als auch diejenigen, auf die sich die Anpassung negativ auswirken sollte (und die somit eingeschränkt werden sollten).

Die Zahl der anzupassenden Programme und Prioritäten sollte in der Regel auf ein absolutes Mindestmaß begrenzt bleiben.

Was die Art der Änderungen betrifft, so gibt die Kommission nicht nur die Programme und Prioritäten an, die angepasst werden sollten, sondern auch den Mindestinhalt der vom Mitgliedstaat vorzunehmenden Änderungen sowie die zu erreichenden (Einzel-) Ziele. Des Weiteren macht sie Angaben zur Art der Interventionen, die mit den infolge der Anpassung zusätzlich zur Verfügung stehenden Ressourcen zu unterstützen sind, und nennt Beispiele hierfür.

In ihrer Aufforderung zur Anpassung macht die Kommission zudem Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen. Sie berücksichtigt die für die Anpassung zur Verfügung stehenden Beträge, das Stadium des Programmplanungszeitraums und die Kapazität des Mitgliedstaats zur Inanspruchnahme neu zugewiesener Mittel.

Der betreffende Mitgliedstaat sollte seine Partnerschaftsvereinbarung und die Programme, die in der Aufforderung genannt sind, im Licht der Aufforderung der Kommission einer eingehenden Prüfung unterziehen. Er sollte eruieren, wie diese geändert werden könnten, damit der Aufforderung der Kommission am besten Rechnung getragen wird. Nach dieser Prüfung sollte der Mitgliedstaat die Änderungen der Partnerschaftsvereinbarung und der relevanten Programme unterbreiten. Für das Partnerschaftsabkommen sollten diese Änderungen mindestens Folgendes umfassen:

- Für jeden betroffenen ESI-Fonds einen geänderten Richtbetrag der EU-Unterstützung nach thematischem Ziel auf nationaler Ebene;

- für jeden betroffenen ESI-Fonds eine überarbeitete Zusammenfassung der wichtigsten erwarteten Ergebnisse nach thematischem Ziel;

- eine überarbeitete Liste der Programme mit Angabe der geänderten Richtbeträge, gegliedert nach ESI-Fonds und nach Jahr und unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Änderungen, und

- eine Finanzübersicht mit Angabe der geänderten Richtbeträge für die überarbeiteten Programme, gegliedert nach ESI-Fonds.

Was die relevanten Programme anbelangt, die (positiv oder negativ) von der Aufforderung der Kommission betroffen sind, so wird vom Mitgliedstaat erwartet, dass er bei den Änderungen zumindest folgende Angaben macht:

- Strategie für den Programmbeitrag im Hinblick auf die Herausforderungen, die von der einschlägigen länderspezifischen Empfehlung oder der einschlägigen Empfehlung des Rates identifiziert wurden, wobei das erwartete Ergebnis des geänderten Programms ersichtlich sein sollte;

- Begründung der Auswahl der überarbeiteten thematischen Ziele und Prioritäten (sowohl derjenigen, die verstärkt wurden, als auch derjenigen, bei denen Einschnitte vorgenommen wurden) und Erklärung, wie diese den einschlägigen strukturellen Herausforderungen, die der Aufforderung zugrunde liegen, begegnen;

- Begründung der geänderten Mittelzuweisungen;

- Beschreibung der relevanten Prioritäten, auch für jede einzelne betroffene Priorität, Änderungen der Einzelziele sowie Beschreibung der veränderten Ausgangsdaten, soweit zutreffend, und der erwarteten Ergebnisse;

- Beschreibung der Art von Maßnahmen, die im Rahmen der überarbeiteten Prioritäten unterstützt werden sollen, und ihres erwarteten Beitrags, sowie Angabe entsprechender Beispiele;

- Leistungsrahmen, insbesondere Etappenziele und Zielvorgaben für jeden einzelnen Indikator (Finanz- und Outputindikatoren und gegebenenfalls Ergebnisse) bei jeder anzupassenden Priorität, wobei nachzuweisen ist, dass die Bedingung, dass die im Leistungsrahmen festgehaltenen Outputindikatoren und die besonders wichtigen Durchführungsschritte mehr als 50 % der Mittelzuweisung zur Priorität entsprechen, erfüllt wird;

- der Finanzierungsplan für das Programm.

Falls notwendig, bringt die Kommission ihre Anmerkungen zu der ersten Antwort des Mitgliedstaats innerhalb eines Monats vor. Der Mitgliedstaat übermittelt seinen

Vorschlag zur Änderung der Partnerschaftsvereinbarung und der relevanten Programme innerhalb von zwei Monaten nach der Antwort. Gelangt die Kommission zur Auffassung, dass die Antwort des Mitgliedstaats zufriedenstellend ist, billigt sie die entsprechenden Änderungen.

4. Wirksame Maßnahmen als Reaktion auf eine Anpassungsaufforderung der Kommission

Ergreift der Mitgliedstaat innerhalb der in Artikel 23 Absätze 3 und 4 festgelegten Fristen keine wirksamen Maßnahmen, kann die Kommission dem Rat vorschlagen, die Zahlungen für die betreffenden Programme oder Prioritäten teilweise oder vollständig auszusetzen. In der Dachverordnung sind keine expliziten Kriterien für die Bewertung wirksamer Maßnahmen festgehalten. Die Kommission berücksichtigt bei dieser Bewertung verschiedene Kriterien.

Die erste und klar abgegrenzte Sachlage ergibt sich, wenn ein Mitgliedstaat es versäumt, innerhalb der in der Verordnung vorgesehenen Fristen entweder eine vorläufige Antwort oder einen Vorschlag zur Änderung der Partnerschaftsvereinbarung und der betreffenden Programme vorzulegen. Indem der betreffende Mitgliedstaat die Aufforderung der Kommission zur Anpassung ignoriert, versetzt er sich in die Situation der Unterlassung wirksamer Maßnahmen.

Hat ein Mitgliedstaat die erforderlichen Unterlagen fristgerecht vorgelegt, führt die Kommission unter Berücksichtigung ihrer Aufforderung zur Anpassung eine Qualitätskontrolle der vorgeschlagenen Änderungen durch. Die Qualitätskontrolle erfolgt u. a. anhand folgender Kriterien:

- Werden durch die vorgeschlagenen Änderungen allen in der Aufforderung der Kommission angegebenen Programmen und Prioritäten mehr oder weniger Mittel (je nach Sachverhalt) zugewiesen?

- Entspricht der Umfang der Erhöhung/Einschränkung der Programme und Prioritäten der Bewertung der Kommission in ihrer Aufforderung zur Anpassung?

- Sind die Gründe, die Einzelziele und die erwarteten Ergebnisse dieser Änderungen hinreichend erläutert?

- Werden die erforderlichen Änderungen angemessen in den relevanten Prioritäten der Programme und in den einschlägigen Abschnitten des Partnerschaftsabkommens zum Ausdruck gebracht?

- Sind die vorgeschlagenen Änderungen kohärent? Steht die geänderte Programmstrategie im Einklang mit dem erwarteten Beitrag zur Bewältigung der Herausforderungen, die in der einschlägigen länderspezifischen Empfehlung, der einschlägigen Empfehlung des Rates oder der Vereinbarung (Memorandum of Understanding), die der Aufforderung zugrunde liegt, identifiziert wurden?

- Ist der Leistungsrahmen überarbeitet worden und steht er in Einklang mit den für die Programme und Prioritäten vorgeschlagenen Änderungen?

- Entsprechen die überarbeiteten Programme und Prioritäten den aktuellen fondsspezifischen Erfordernissen der Programmplanung?

Angesichts des eher präskriptiven Charakters der Aufforderung zur Anpassung und der Möglichkeit für den Mitgliedstaat, seinen Vorschlag im Laufe des Verfahrens nachzubessern, geht die Kommission nur dann von wirksamen Maßnahmen aus, wenn die Antwort des Mitgliedstaats nach Maßgabe der oben erwähnten Kriterien als zufriedenstellend gilt.

Ergreift ein Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen, kann die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine Aussetzung der Zahlungen unterbreiten, den sie begründet. Sie legt dar, warum die Änderungen oder eine Überarbeitung im Zusammenhang mit den Mittelzuweisungen, die für die Programme und Prioritäten vorgeschlagen werden, nicht ausreichen oder nicht geeignet sind, um die Ziele zu erreichen, die in der einschlägigen länderspezifischen Empfehlung, der einschlägigen Empfehlung des Rates oder der Vereinbarung (Memorandum of Understanding), die der Aufforderung zugrunde liegt, festgelegt sind.

5. Umstände, die zur Aussetzung von Zahlungen führen können

Nach Artikel 23 Absatz 6 kann die Kommission dem Rat vorschlagen, die Zahlungen für die betreffenden Programme oder Prioritäten teilweise oder vollständig auszusetzen, falls der Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen ergreift. Die Verordnung legt nicht fest, in welchen Fällen die Kommission einen Vorschlag zur Aussetzung unterbreiten sollte. In diesem Abschnitt wird erläutert, in welchen Fällen die Kommission eine Aussetzung in Erwägung ziehen würde. Gleichwohl können außergewöhnliche Umstände eines Mitgliedstaats, wie der Rückgang seines realen BIP während mindestens zwei aufeinanderfolgenden Jahren vor der Aufforderung zur Anpassung, – sofern relevant – berücksichtigt werden.

Die Kommission hielte es für angebracht, eine Aussetzung für den Fall des „Nichttätigwerdens“ vorzuschlagen, d. h. wenn der Mitgliedstaat es unterlässt, innerhalb der in der Verordnung vorgesehenen Fristen eine vorläufige Antwort auf die Aufforderung der Kommission zu geben oder einen Vorschlag zur Änderung seiner Partnerschaftsvereinbarung und seiner Programme zu unterbreiten. Die Kommission würde von einem Vorschlag für eine Aussetzung absehen, wenn der Mitgliedstaat seine vorläufige Antwort innerhalb der in Artikel 23 Absatz 3 genannten Frist unterbreitet hat, die Kommission jedoch zu dem Schluss kommt, dass diese Antwort nicht auf die Aufforderung zur Anpassung eingeht. Der Mitgliedstaat hat noch immer die Möglichkeit, innerhalb eines Monats nach Eingang der vorläufigen Antwort – falls erforderlich – die Qualität seiner Antwort zu verbessern, insbesondere auf der Grundlage der Anmerkungen der Kommission. In diesem Fall zieht die Kommission die Möglichkeit, eine Aussetzung vorzuschlagen, erst in Erwägung, nachdem eine Qualitätskontrolle der innerhalb der in der Verordnung vorgesehenen Frist übermittelten formalen Änderung der Partnerschaftsvereinbarung und der Programme (Artikel 23 Absatz 4) durchgeführt wurde. Ist die Kommission der Ansicht, dass der Vorschlag nicht auf ihre Aufforderung zur Anpassung eingeht oder dass sich die vorgeschlagenen Änderungen nicht angemessen in der Partnerschaftsvereinbarung und den Programmen widerspiegeln oder nicht weit genug gehen, kann sie eine Zahlungsaussetzung innerhalb der in Artikel 23 Absatz 6 festgelegten Dreimonatsfrist in Erwägung ziehen.

6. Kriterien für die Bestimmung der auszusetzenden Programme und der Höhe der Zahlungsaussetzung

Eine Aussetzung auf der ersten Ebene von Maßnahmen (Artikel 23 Absätze 6 und 7 der Dachverordnung) erfolgt nicht automatisch und betrifft nur die Zahlungen. Die unmittelbare Wirkung ist eine Einstellung der Zahlungen an den Mitgliedstaat.

Unterbreitet die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine Zahlungsaussetzung, gibt sie die betreffenden Programme oder Prioritäten und die entsprechenden Beträge an. Artikel 23 Absatz 7 legt die Befugnis des Rates fest, indem der Umfang der Zahlungsaussetzung für jedes betroffene Programm auf 50 % begrenzt wird. Gemäß Artikel 23 Absatz 7 kann eine Erhöhung des Umfangs der Aussetzung auf bis zu 100 % der Zahlungen vorgesehen werden, wenn der Mitgliedstaat binnen drei Monaten nach dem Beschluss des Rates über die Aussetzung noch immer keine wirksamen Maßnahmen getroffen hat.

In Artikel 23 Absatz 7 ist neben der Obergrenze von 50 % der Zahlungen außerdem vorgesehen, dass der Umfang der Aussetzung *„angemessen und wirksam sein* (muss), *wobei die Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten vor allem im Hinblick auf die Auswirkungen der Aussetzung auf die Wirtschaft des betroffenen Mitgliedstaats berücksichtigt wird.“*

Nach Dafürhalten der Kommission bedeuten „angemessen“ und „wirksam“, dass die Aussetzung auf den Betrag festgelegt wird, der nötig ist, um die richtigen Anreize zu schaffen, damit der Mitgliedstaat der Aufforderung der Kommission nachkommt, wobei auch berücksichtigt wird, inwieweit der Vorschlag des Mitgliedstaats von der Aufforderung der Kommission abweicht. Dies wird von Fall zu Fall geprüft.

Der Umfang der Aussetzung als Anteil des nationalen BIP wird berücksichtigt, um die Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Auf diese Weise sollen nachteilige Auswirkungen für die größten Empfänger der ESI-Fonds im Vergleich zu weiterentwickelten Mitgliedstaaten, die weniger ESI-Mittel im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl und der Größe ihrer Volkswirtschaften erhalten, vermieden werden.

Die wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten werden berücksichtigt, indem die mildernden Umstände, wie sie bei Aussetzungen nach Artikel 23 Absatz 9 vorgesehen sind, geprüft werden. Diese Umstände verringern die Höhe der Aussetzung entsprechend einem bestimmten Koeffizienten gemäß Anhang III der Dachverordnung, der sich auf die Arbeitslosenquote, den Anteil der Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, oder den Rückgang des BIP des betreffenden Mitgliedstaats stützt.

In ihrem Vorschlag für die Aussetzung gibt die Kommission die betreffenden Programme bzw. Prioritäten an. In der Regel schlägt die Kommission eine Aussetzung in Bezug auf die Programme oder Prioritäten vor, bei denen Einschnitte vorgenommen werden sollten, um eine stärkere Konzentration auf wichtigere Programme oder Prioritäten zu ermöglichen. Die zu reduzierenden Programme werden je nach Sachverhalt entweder von der Kommission in ihrer Aufforderung zur Anpassung oder im Rahmen der Anmerkungen gemäß Artikel 23 Absatz 3 oder von dem betreffenden Mitgliedstaat in seiner ersten Antwort oder seinem Vorschlag zur Änderung der Partnerschaftsvereinbarung und Programme festgelegt.

Falls in der Aufforderung zur Anpassung Programme oder Prioritäten aufgezeigt wurden, für die eine Aufstockung erforderlich ist, sollten diese von der Aussetzung ausgenommen werden, da sie zum Zeitpunkt, da die Aussetzung erfolgen wird, als besonders wichtig gelten. Dies steht auch in Einklang mit den Bestimmungen des Anhangs III der Dachverordnung, wonach eine Aussetzung von Mittelbindungen auf der zweiten Ebene nicht Programme oder Prioritäten betreffen sollte, für die die Mittel infolge einer Aufforderung zur Anpassung auf der ersten Ebene erhöht werden sollen.

Es ist nicht festgelegt, innerhalb welcher Frist die Kommission den Vorschlag zur Aufhebung der Zahlungsaussetzung annehmen muss, nachdem der betreffende Mitgliedstaat wirksame Maßnahmen gemäß Artikel 23 Absatz 8 ergriffen hat. Die Kommission wird auf jeden Fall den Vorschlag unmittelbar nach der Genehmigung der überarbeiteten Partnerschaftsvereinbarung und der überarbeiteten Programme annehmen.

SCHLUSSFOLGERUNG

Aufgrund der engen Verknüpfung zwischen den ESI-Fonds und der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU ist gewährleistet, dass die Wirkung der Ausgaben der EU durch eine solide Wirtschaftspolitik untermauert wird. Die EU-Mittel können erforderlichenfalls auch umgeschichtet werden, um neuen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu begegnen.

Im Jahr 2014 gilt bei den Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen die Priorität, den in den einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen und den einschlägigen Empfehlungen des Rates identifizierten Herausforderungen angemessen zu begegnen, damit von Anfang an eine vollständige Abstimmung auf die Verfahren der wirtschaftspolitischen Steuerung gewährleistet ist. Kurzfristig wird dadurch auch die Möglichkeit einer Anpassung nach Artikel 23 eingeschränkt. Da die ESI-Fonds mittelfristige Investitionsstrategien unterstützen, wird die Kommission ab 2015 ihre Befugnisse im Bereich der Anpassung mit Bedacht nutzen. Eine Aufforderung zur Anpassung wird nur auf den Weg gebracht, wenn durch eine Überarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung und der Programme den in den einschlägigen Empfehlungen des Rates im Rahmen von makroökonomischen Anpassungsprogrammen identifizierten strukturellen Herausforderungen wirkungsvoller begegnet werden kann.

Die Kommission begründet jede Aufforderung zur Anpassung ordnungsgemäß und liefert hinreichende Einzelheiten zu den Programmen und Prioritäten, die je nachdem verstärkt oder eingeschränkt werden sollen; sie macht auch Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen. Sinn und Zweck ist es, den in der einschlägigen länderspezifischen Empfehlung, der einschlägigen Ratsempfehlung oder einem makroökonomischen Anpassungsprogramm identifizierten strukturellen Herausforderungen zu begegnen.

Die Maßnahmen des Mitgliedstaats werden auf der Grundlage objektiver Kriterien bewertet. Werden keine wirksamen Maßnahmen ergriffen, legt die Kommission ausführlich dar, warum die von dem Mitgliedstaat unterbreiteten Änderungen als unzureichend betrachtet werden. Bei jeder Aussetzung werden die mildernden Umstände berücksichtigt. Die Kommission schlägt keine Aussetzung derjenigen Programme oder Prioritäten vor, die im Zuge einer Anpassung verstärkt werden müssen oder die als besonders wichtig gelten.