

Institut für Europäische  
Veränderungsprozesse in  
Bund, Land und Kommune



## **Discussion Paper**

2.2012

### **Die strategischen und operativen Folgen von Ex-ante-, Ex-post-, makroökonomischen und Strukturreform-Konditionalitäten**

Prof. Dr. Volkmar Kese  
Dipl.-Verwaltungswirt Matthias  
Legner M. A.

## **Verfasser**

**Prof. Dr. Volkmar Kese**, Leiter des Instituts für Europäische Veränderungsprozesse in Bund, Land und Kommune

**Dipl.-Verwaltungswirt Matthias Legner M. A.**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Angewandte Forschung vom 01.10.2011 bis 30.04.2012

Institut für Europäische Veränderungsprozesse in Bund, Land und Kommune

Discussion Paper

2.2012

## **Kontakt**

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg  
Institut für Angewandte Forschung  
Reuteallee 36  
71634 Ludwigsburg  
[www.hs-ludwigsburg.de/iaf](http://www.hs-ludwigsburg.de/iaf)

## **Ansprechpartner**

Daniel Zimmermann M. A.  
Tel.: (07141) 140-505  
E-Mail: [zimmermann@hs-ludwigsburg.de](mailto:zimmermann@hs-ludwigsburg.de)

## **Arten von Konditionalitäten**

In der Förderperiode 2014–2020 soll es vier Arten von Konditionalitäten geben, und zwar sog. Ex-ante-Konditionalitäten, Ex-post-Konditionalitäten, makroökonomische und Strukturreform-Konditionalitäten. Die Ex-ante- und makroökonomischen Konditionalitäten finden namentlich Erwähnung im Verordnungstext selbst. Die Ex-post-Konditionalitäten sind als solche nur in der Begründung zur Verordnung bezeichnet, verbergen sich aber hinter den im Verordnungstext geregelten Leistungsüberprüfungen, die die Erreichung vereinbarter Etappenziele kontrollieren. Der Begriff der Strukturreform-Konditionalitäten wird ebenfalls nicht explizit in der Allgemeinen Strukturfondsverordnung (GSR-VO) erwähnt. Es handelt sich dabei um einen Begriff, der sich in der bundesdeutschen Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik herauskristallisiert hat und der die Verpflichtung zu bestimmten nationalen Strukturausgaben umschreibt.

### **Ex-ante-Konditionalitäten – Erfüllung von Bedingungen im Vorfeld**

Ex-ante-Konditionalitäten sind Voraussetzung für den Erhalt von Zahlungen aus den Fondsmitteln durch die Europäische Kommission. Die Kommission kann bei einem Verstoß gegen diese Verpflichtung eine Aussetzung der Mittel vornehmen. Auf das strategische Management würde daher die Aufgabe zukommen, gewisse von der Kommission geforderte Strukturen, Programme, Maßnahmen etc. zu initiieren, um Sanktionen zu verhindern.

### **Ex-post-Konditionalitäten und die Gefahr der Mittelkürzung**

Ex-post-Konditionalitäten ergeben sich aus der Verpflichtung, die vor Programmgenehmigung vereinbarten und in einem Leistungsrahmen niedergelegten Etappenziele im Sinne eines Beitrags zu den Zielen der Europa-2020-Strategie für die bestimmten Jahre zu erreichen. Hinsichtlich dieser Konditionalität sind das operative und das strategische Management betroffen. Denn es müssten erreichbare Ziele aufgestellt werden, deren Erreichung dann vom operativen Management zu überwachen wäre, damit es nicht zu Sanktionen in Form von Mittelaussetzung oder einer Kürzung der Mittel kommt. Ziel müsste es vielmehr sein, die im Jahr 2019 mögliche, sog. leistungsgebundene Reserve in Höhe von 5 % der Gesamtmittel je Fonds zu erhalten.

### **Makroökonomische Konditionalitäten**

Makroökonomische Konditionalitäten erstrecken sich auf die Einhaltung von Bedingungen, die (auch) außerhalb des Bereichs der Kohäsionspolitik angesiedelt sind. Da ihre Nichteinhaltung ebenfalls mit Sanktionen geahndet wird – sei es eine Aufforderung zur Überarbeitung der Operationellen Programme (OPs) oder eine Überarbeitung durch die Kommission oder eine Aussetzung von Zwischenzahlungen –, ist hier wiederum die politisch-strategische Ebene gefragt, um die Einhaltung dieser wirtschafts-, beschäftigungs- und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen zu gewährleisten.

### **Strukturreform-Konditionalitäten**

Mit dem in der gegenwärtigen Diskussion verwendeten Begriff der Strukturreform-Konditionalität wird die Verpflichtung umschrieben, neben den Fondsinterventionen bestimmte eigene Strukturausgaben durch die Mitgliedstaaten zu leisten. Auf welche rechtliche Grundlage sich diese Konditionalität stützt und welche Bedeutung ihr zukommt, ist gegenwärtig noch nicht abschließend geklärt und müsste im Rahmen der Begleitstudie weiter untersucht werden.

### **Konditionalitäten beinhalten Sanktionsmechanismen**

Allen Konditionalitäten ist somit gemein, dass sie mit einem Sanktionsmechanismus versehen sind. Dieser soll sicherstellen, dass vereinbarte Ergebnisse und Rahmenbedingungen, die einen Beitrag zur Umsetzung der Europa-2020-Strategie leisten, auch tatsächlich erzielt werden. Sie sind alle ein Bestandteil des verstärkten strategischen Ansatzes, welcher durch die Konditionalitäten an Verbindlichkeit hinzugewinnt.

Sollen all die genannten Konditionalitäten eingehalten werden, bedarf es einerseits v. a. im Vorfeld der Programmdurchführung strategischer Überlegungen und Planungen, andererseits während der Förderperiode aber auch einer laufenden Begleitung, um die Einhaltung der Voraussetzungen und die Erreichung der Ziele auch zu gewährleisten.

Diese strategischen und operativen Tätigkeiten würden künftig an Bedeutung hinzugewinnen. Und zwar weil die Konditionalitäten im Gegensatz zur gegenwärtigen Förderperiode, wo nur unter wenigen Umständen Zahlungen ausgesetzt werden konnten (z. B. bei schweren Mängeln des Verwaltungs- und Kontrollsystems), viel präziser vorgegeben und nicht nur auf die Rahmenbedingungen bezogen sind. Vielmehr betreffen sie auch den Inhalt der OPs und stehen in starker Relation zur wirtschafts- und fiskalpolitischen Gesamtsituation eines Mitgliedstaates.

### **Konditionalitätenbedingte Folgen für das strategische Management**

Im Bereich des strategischen Managements müssten daher im Vorfeld die explizit geforderten Rahmenbedingungen (Ex-ante-Konditionalitäten), wie sie sich in Form von Strategien, Programmen und Maßnahmen ausdrücken, geschaffen werden. Da diese Rahmenbedingungen nicht alleine auf einer staatlichen Ebene realisiert werden können, bedürfte es hier schon einer sehr intensiven Zusammenarbeit von Bund, Land, Kommunen und Zivilgesellschaft. Auch wären im Vorfeld auf strategischer Verwaltungsebene die auf die Europa-2020-Strategie konzentrierten Ziele und Investitionsprioritäten auszuwählen und in einem Leistungsrahmen die Etappenziele festzulegen, und zwar in einer Weise, dass diese bis zum Datum der Leistungsüberprüfungen verwirklicht werden können.

### **Konditionalitätenbedingte Folgen für das operative Management sowie die Monitoring- und Evaluierungssysteme**

Die Fortschritte der einmal auf Grundlage einer Ex-ante-Evaluierung ausgewählten Etappenziele müssten dann laufend durch das operative Management mittels Monitoring und Evaluierung überwacht werden. Monitoring und Evaluierung sollen daher künftig einen

noch größeren Stellenwert erhalten, indem die Pflicht zur Vorlage von Berichten, in denen auch die Einhaltung der Konditionalitäten nachgewiesen werden muss, noch ausgeweitet wird.

Schließlich dürften das operative und v. a. das strategische Management eines Bundeslandes auch von der Einhaltung der makroökonomischen und Strukturreform-Konditionalitäten betroffen sein. Gerade weil es sich hier um Bereiche handelt, die nur unmittelbar mit der Kohäsionspolitik bzw. der Programmdurchführung zusammenhängen, dürfte hier eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund und den verantwortlichen Ressorts wohl unabdingbar sein.

### **Überlegungen zu einer möglichen Rangfolge zwischen den Konditionalitäten**

Nach den vorangehenden Erläuterungen zu Inhalt und möglicher Bedeutung für operatives und strategisches Management stellt sich die Frage, ob es möglich bzw. sogar nötig ist, die unterschiedlichen Konditionalitäten anhand verschiedener Kategorien in eine Rangfolge zu bringen, anhand derer Schlussfolgerungen hinsichtlich ihrer Bedeutung für das strategische und operative Management bei Programmplanung und Programmdurchführung gezogen werden könnten. Die nachfolgend aufgeworfenen Fragen sollen daher als erste Annäherung hinsichtlich der Beziehungs- und Wirkungsstruktur der Konditionalitäten, nicht aber als abschließende und endgültige Wertung, verstanden sein.

#### **Besteht eine Rangfolge in zeitlicher Hinsicht?**

Eine Rangfolge der Konditionalitäten könnte sich zunächst in zeitlicher Hinsicht ergeben, weil die Konditionalitäten zu unterschiedlichen Zeitpunkten während des Förderzeitraums ansetzen und sich über unterschiedliche Zeitspannen erstrecken.

#### **Besteht eine Rangfolge hinsichtlich des Umfangs und der Schwere der Sanktionen?**

Eine Rangfolge könnte sich aber auch hinsichtlich des Umfangs und der Schwere der Sanktionen ergeben, da das Spektrum der Sanktionsmöglichkeiten je nach Konditionalität hinsichtlich Anzahl und Art unterschiedlich ist.

#### **Besteht eine Rangfolge hinsichtlich des Schwierigkeitsgrades der Befolgung?**

Schließlich könnte sich eine Rangfolge auch aufgrund des Schwierigkeitsgrades der Befolgung ergeben, da die Konditionalitäten hinsichtlich ihrer Stoßrichtung, aber auch hinsichtlich der Beeinflussbarkeit unterschiedlich sind.

#### **Besteht eine Rangfolge hinsichtlich der Strategierelevanz?**

Als weitere Kategorie für die Erstellung der Konditionalitäten-Kette könnte die Strategierelevanz der jeweiligen Konditionalitäten, d. h. ihre Bedeutung hinsichtlich der Erzielung bestimmter, auf die Europa-2020-Strategie ausgerichteter Ergebnisse, in Betracht kommen.

## Besteht eine Rangfolge hinsichtlich der betroffenen Akteure?

Außerdem könnte sich eine Rangfolge in Abhängigkeit der betroffenen Akteure, die die Einhaltung der Konditionalitäten maßgeblich beeinflussen können, ergeben.

Die nachfolgende grafische Darstellung unternimmt einen ersten Versuch, eine Einordnung der Konditionalitäten vorzunehmen. Bei der Betrachtung ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine grobe Einordnung zwischen gegensätzlichen Polen handelt, die – wie die obigen Überlegungen – auf einer vorläufigen Einschätzung, nicht aber einer finalen Wertung basiert.

