

Sonderbericht

Technische Hilfe: Welchen Beitrag hat sie in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums geleistet?



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-Mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2213-8	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/58664	QJ-AB-15-003-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-2235-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/054266	QJ-AB-15-003-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2204-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/270661	QJ-AB-15-003-DE-E

© Europäische Union, 2015
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

Sonderbericht**Technische Hilfe: Welchen Beitrag hat sie in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums geleistet?**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer I (spezialisiert auf den Ausgabenbereich Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) unter Vorsitz von Frau Rasa Budbergytė, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Kersti Kaljulaid, Mitglied des Hofes. Frau Kaljulaid wurde unterstützt von Helder Faria Viegas, Referatsleiter; Csaba Bartos, Teamleiter; Blanka Happach, stellvertretende Teamleiterin; Maciej Szymura, Prüfer; Carlos Sanchez Rivero, Prüfer; Roberto Resegotti, Prüfer. Tom Everett leistete redaktionelle Assistenz.



Von links nach rechts: B. Happach, R. Resegotti, Cs. Bartos, M. Szymura, K. Kaljulaid, C. Sanchez Rivero, T. Everett, H. Faria Viegas.

Ziffer

Abkürzungen

I–VII **Zusammenfassung**

1–16 **Einleitung**

1–4 **Was ist technische Hilfe?**

5–10 **Jüngere Geschichte der technischen Hilfe in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums**

11–13 **Vorschriften und Verordnungen**

14–16 **Haushaltmäßige Erfassung und Ausgabenniveaus**

17–23 **Prüfungsumfang, Prüfungsziele und Prüfungsansatz**

17–19 **Prüfungsumfang und Prüfungsziele**

20–23 **Prüfungsansatz**

24–82 **Bemerkungen**

24–51 **Wie werden die für technische Hilfe vorgesehenen Finanzmittel tatsächlich verwendet?**

26–28 **Es mangelt an Klarheit**

29–35 **Bei der Kommission: Verlagerung hin zu Verwaltungskosten**

36–51 **In den Mitgliedstaaten: Schwerpunktsetzung auf Gehaltszahlungen**

52–59 **Sind die Kosten zuschussfähig?**

52–53 **Einige formale Zuschussfähigkeitsprobleme auf Kommissionsebene**

54–59 **Häufiger Probleme in den Mitgliedstaaten**

60–82 **Wie gut geeignet ist der Leistungsrahmen für technische Hilfe?**

64–67 Unzulängliche Planung und Bedarfsanalyse

68–70 Die Ziele erfüllen die „SMART“-Kriterien bei Weitem nicht

71–75 Begrenzte Begleitung und Bewertung

76–78 Auswirkungen eines unzulänglichen Leistungsrahmens

79–82 Im Bereich Vernetzung: Potenzial für einen wirksamen Leistungsrahmen

83–93 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Anhang — Finanzplanung für technische Hilfe im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums in den Zeiträumen 2007-2013 und 2014-2020

Antworten der Kommission

CMEF: *Common Monitoring and Evaluation Framework*, gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen

EAGFL: Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Vorläufer (1962-2006) des EGFL und des ELER

EGFL: Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

ENRD: *European Network for Rural Development*, europäisches Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums

EPLR: Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik

Sapard: Sonderprogramm zur Vorbereitung auf den Beitritt in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums – wurde eingerichtet, um Beitrittsländer (2000-2006) vor der Mitgliedschaft in der EU bei den notwendigen strukturellen Anpassungen ihres Agrarsektors und ihrer ländlichen Gebiete zu unterstützen

I
Bei technischer Hilfe geht es herkömmlicherweise darum, Fachkenntnisse und Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, um die öffentliche Verwaltung dabei zu unterstützen, mit politischen Zielen verknüpfte Programme umzusetzen. Im EU-Politikbereich „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“ kommen für technische Hilfe in getrennten Bereichen der Gemeinsamen Agrarpolitik – dem EGFL (erste Säule) und dem ELER (zweite Säule) – Finanzmittel zum Einsatz. Die Ausgaben sollten im Rahmen beider Säulen zum Ausbau von Verwaltungskapazitäten und zur Durchführung von Programmen durch die Kommission und die Mitgliedstaaten beitragen.

II
Der Hof prüfte die Verwendung der Finanzmittel für technische Hilfe im Politikbereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2007-2013. Bis Ende 2013 hatten Kommission und Mitgliedstaaten die Hälfte ihrer in diesem Politikbereich für technische Hilfe verfügbaren Haushaltsmittel von 1,8 Milliarden Euro ausgegeben. Die restlichen Mittel können noch bis Ende 2015 für Ausgaben verwendet werden.

III
Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Verwaltung der technischen Hilfe und ihrem Beitrag zu den zentralen politischen Zielen. Hierzu wurde untersucht, welche Tätigkeiten bei der Kommission und in den Mitgliedstaaten mit Mitteln für technische Hilfe unterstützt wurden, ob die geltend gemachten Kosten zuschussfähig waren und ob die Modalitäten für die Leistungsmessung im Bereich technische Hilfe angemessen und wirksam waren.

IV
Der Hof stellte fest, dass Kommission und Mitgliedstaaten die verordnungsrechtliche Flexibilität in diesem Bereich in vollem Maße zu ihrem Vorteil nutzten. Die Entscheidungsfreiheit führte jedoch zu mangelnder Strenge hinsichtlich der Ziele der Finanzierung und der möglichen Verwendung der Mittel. Während des geprüften Zeitraums verschob sich das auf den „Kapazitätsaufbau“ zielende Verständnis von technischer Hilfe und verlagerte sich in Richtung der Unterstützung regelmäßig anfallender Verwaltungskosten, wie z. B. Gehaltszahlungen und Kosten für IT-Wartung. Eine solche Verwendung technischer Hilfe wirft die Frage nach

Zusammenfassung

deren spezifischem Beitrag zu den übergeordneten Programmzielen auf.

V

Der nicht ausreichend normative Ansatz, den die Kommission beim Einsatz technischer Hilfe verfolgt, wirkt sich auch auf die Zuschussfähigkeit aus. Da Verwaltungskosten oft zwischen der ersten und der zweiten Säule aufgeteilt werden, kann die korrekte Zuordnung der Ausgaben zu einem spezifischen Fonds unklar sein. Dieses Problem trat in erster Linie in den Mitgliedstaaten auf, denn dort ist es im Rahmen der ersten Säule in den meisten Fällen nicht möglich, Kofinanzierungsmittel für technische Hilfe zu erhalten. Die Tatsache, dass Verwaltungskosten ausschließlich im Rahmen der zweiten Säule zuschussfähig sind oder (auf Kommissionsebene) zwischen den beiden Säulen aufgeteilt werden müssen, erforderte aufwendige Verwaltungsverfahren, um die Zuordnung der Kosten zu begründen. Diese Verfahren werden überdies nicht immer korrekt angewandt.

VI

Der Einsatz sämtlicher für die GAP bereitgestellten Finanzmittel unterliegt den Anforderungen eines Begleitungs- und Bewertungsrahmens, mit denen die Angemessenheit der Ausgaben sichergestellt werden soll. Da es sich jedoch bei technischer Hilfe größtenteils um nichtoperative Ausgaben handelt, wurde dieser Bereich aus dem genannten Rahmen ausgeschlossen. Dies beeinträchtigt die Transparenz und die Rechenschaftspflicht und führt dazu, dass sich nicht feststellen lässt, ob die Mittel für technische Hilfe wirksam und wirtschaftlich eingesetzt werden. Wenn Mittel nicht für mit den zentralen Förderzielen verbundene Kapazitätsaufbaumaßnahmen, sondern anderweitig verwendet werden, besteht zudem die Gefahr, dass dies zulasten der Endbegünstigten geht, was aufgrund der Kofinanzierungsstruktur insbesondere in den ärmeren Regionen der EU geschieht.

VII

Insgesamt gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass weder Kommission noch Mitgliedstaaten nachweisen können, wie gut technische Hilfe zu den allgemeinen politischen Zielen der GAP beigetragen hat, da für Ausgaben für technische Hilfe in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums ein angemessener Leistungsrahmen fehlt.

Die Empfehlungen des Hofes lauten daher wie folgt:

- Die Kommission sollte für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums den Anwendungsbereich und die Verwendung technischer Hilfe in den Mitgliedstaaten klarstellen. Dabei sollte sie insbesondere für eine klare Unterscheidung zwischen operativen/„dem Kapazitätsaufbau dienenden“ Ausgaben und zuschussfähigen Verwaltungskosten/„Budgethilfekosten“ sorgen, insbesondere im Fall von Gehaltszahlungen. Eine solche Klarstellung würde mehr Transparenz dahin gehend schaffen, wie die Finanzmittel verwendet werden können. Die Kommission sollte die Durchführung technischer Hilfe in den Mitgliedstaaten genau überwachen.
- Außerdem sollte die Kommission durch angemessene Maßnahmen dafür sorgen, dass allgemeine Verwaltungsausgaben wie z. B. Ausgaben für regelmäßige IT-Wartung nicht aus Haushaltslinien für technische Hilfe finanziert werden.
- Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten in Zukunft verpflichten, Verwaltungskosten/„Budgethilfekosten“ im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums getrennt auszuweisen, damit transparenter zum Ausdruck kommt, dass ein Teil der Mittel für technische Hilfe für solche Unterstützung eingesetzt wird.
- Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten für die Finanzierung technischer Hilfe einen geeigneten Leistungsrahmen schaffen. Insbesondere sollte angemessen beurteilt werden, welchen Bedarf Kommission und Mitgliedstaaten an technischer Hilfe haben, und es sollte einen Mechanismus geben, mit dem Ziele festgelegt und der Fortschritt im Hinblick auf ihre Verwirklichung gemessen wird.

Was ist technische Hilfe?

01

Technische Hilfe wird im internationalen Kontext definiert als „Bereitstellung von Fachwissen in Form von Personal, Ausbildung, Forschung und den damit verbundenen Kosten“¹. Sie wird im Allgemeinen im Zusammenhang mit Entwicklungshilfe durch die OECD, die UNO und andere internationale Organisationen mittels Weitergabe von Fachkenntnissen und Beratung zur Verfügung gestellt, um Länder mit Entwicklungsprogrammen zu unterstützen.

02

Im EU-Kontext ist die Weitergabe von spezifischen Fachkenntnissen charakteristisch für Maßnahmen der technischen Hilfe im Bereich der externen Unterstützung von Entwicklungsländern und anderen Drittländern. Die Kommission stellt zudem hauptsächlich über drei weitere Kanäle technische Hilfe in Form von Finanzmitteln bereit:

- Sie übernimmt die Kosten von Exekutivagenturen, die eingerichtet wurden, um Projekte und Programme sowohl in spezifischen Politikbereichen als auch in Querschnittsbereichen zu verwalten.
- Sie hat aus operativen Mitteln² finanzierte Haushaltslinien eingerichtet, damit ihre Generaldirektionen Programme in spezifischen Politikbereichen durchführen, verwalten und koordinieren können.
- Sie beteiligt sich an der Finanzierung technischer Hilfe, die die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den EU-Fonds (z. B. ELER, EFF, Kohäsionsfonds, EFRE) einsetzen, um die Durchführung nationaler und regionaler Programme oder Maßnahmen zu erleichtern.

03

In diesem Prüfungsbericht werden die beiden letztgenannten Ausgabenbereiche behandelt, die der Art der Verwendung von Finanzmitteln für technische Hilfe im Politikbereich „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“ entsprechen.

04

Herkömmlicherweise handelt es sich bei den auf diese Art finanzierten Kostenkategorien um „Ausarbeitung von Studien und Bewertungsberichten“, „Organisation von Sitzungen und Seminaren“, „Schulungen“ und „Dienstleistungen externer Sachverständiger“. Finanziert werden können jedoch auch Personalkosten, IT-Entwicklung und -Wartung, Informations- und Öffentlichkeitsmaßnahmen und Vernetzung. Die Ausgaben sollten programmspezifisch sein und beim Ausbau von Verwaltungskapazitäten und der Durchführung von Programmen zu den übergeordneten politischen Zielen beitragen.

- 1 Englische Definition in der Richtlinie des OECD-Entwicklungsausschusses für die statistische Berichterstattung, 12. November 2010, Ziffern 47-48.
- 2 Da die Kommission als einziges EU-Organ über einen operativen Haushalt verfügt, ist sie alleinverantwortlich für die Bereitstellung, Durchführung und Überwachung der Finanzmittel für technische Hilfe auf EU-Ebene.

Jüngere Geschichte der technischen Hilfe in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums

05

Für den Einsatz technischer Hilfe im Bereich Landwirtschaft gelten für die erste Säule der GAP (marktbezogene Maßnahmen und Direktbeihilfen aus dem EGFL) andere Vorschriften als für die zweite Säule (Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums aus dem ELER).

06

Im Zeitraum 2000-2004 konnten die Mitgliedstaaten Kofinanzierungsmittel für technische Hilfe im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums ausschließlich aus der Abteilung „Ausrichtung“ des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) erhalten. Die Beihilfesätze waren relativ gering (1 % der Gesamtfinanzierung), und der Einsatz der Finanzmittel für technische Hilfe wurde von der Kommission genau überwacht.

07

Während des Programmplanungszeitraums 2000-2006 erhielten zehn mittel- und osteuropäische Beitrittsländer³ im Rahmen des Programms Sapard technische Hilfe im Bereich Landwirtschaft. Sapard war eines von drei Strukturprogrammen (neben Phare und ISPA) zur Förderung des Aufbaus von Kapazitäten im institutionellen, Verkehrs-, Umwelt- und Agrarbereich, um die Verwaltungen auf die EU-Mitgliedschaft vorzubereiten. Für die drei Programme galten gemeinsame Vorschriften für die Durchführung und Zuschussfähigkeit technischer Hilfe. Im Fall von Sapard übernahm die EU den Gesamtbetrag der auf Initiative der Kommission in den einzelnen Ländern getätigten Ausgaben für technische Hilfe, die sich durchschnittlich auf 3 % der jährlichen Finanzmittel beliefen.

08

Ab 2004 konnten die acht Sapard-Länder, die der EU in diesem Jahr beigetreten waren, neue Übergangsmaßnahmen in Anspruch nehmen, zu denen auch zusätzliche Mittel für technische Hilfe aus der Abteilung „Garantie“ des EAGFL gehörten. Dies sollte ihnen helfen, ihre Verwaltungskapazitäten für eine effiziente Verwaltung ihrer Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) zu stärken.

09

Für den Zeitraum 2007-2013, mit dem sich dieser Bericht schwerpunktmäßig befasst, wurde die Verknüpfung zu den Strukturausgaben aufgehoben und die Finanzierung im Politikbereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (einschließlich der Komponente technische Hilfe) getrennt durch spezifische Rechtsvorschriften für diesen Politikbereich geregelt. Während die Vorschriften für die erste Säule dadurch keine wesentlichen Änderungen erfuhren, kam für den Einsatz technischer Hilfe im Rahmen der zweiten Säule ein erheblich veränderter Ansatz zum Tragen. Die geltenden Rechtsvorschriften sind im folgenden Abschnitt beschrieben.

10

Ein nennenswertes neues Element der Programmplanung für technische Hilfe, das für den Zeitraum 2007-2013 eingeführt wurde, war die Verpflichtung zur nationalen⁴ und EU-weiten⁵ Vernetzung im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums. Obwohl auf Vernetzung lediglich ein kleiner Teil der ELER-Mittelzuweisung für technische Hilfe entfiel, war sie ein wichtiges zusätzliches Element, da sie einen EU-weiten Rahmen schuf, an dem sich eine große Zahl unterschiedlicher potenzieller Partner beteiligen konnte.

- 3 Alle Länder, die der EU in den Jahren 2004 und 2007 beitraten, mit Ausnahme von Zypern und Malta.
- 4 Über „nationale Netze für den ländlichen Raum“.
- 5 Über ein „europäisches Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums“.

Vorschriften und Verordnungen

11

Für den Zeitraum 2007-2013 waren die wichtigsten Vorgaben für technische Hilfe in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums in mehr als einer EU-Verordnung enthalten⁶. Im Rahmen der ersten Säule war die Kofinanzierung mitgliedstaatlicher technischer Hilfe nur bei einigen Regelungen⁷ erlaubt, auf die zusammen weniger als 5 % des EGFL-Haushalts entfielen. Zudem war in Artikel 13 der Verordnung über die Finanzierung der GAP ausdrücklich Folgendes festgelegt: „Die Ausgaben der Mitgliedstaaten und der Begünstigten der Unterstützung aus dem EGFL für Verwaltung und Personal werden vom EGFL nicht getragen.“ Im Gegensatz zu diesen Einschränkungen war für Finanzmittel, die die Kommission im Rahmen der ersten Säule für technische Hilfe einsetzen durfte, kein Höchstbetrag festgelegt.

12

Im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums war die Kommission nach Maßgabe der Vorschriften berechtigt, bis zu 0,25 % der jährlichen ELER-Mittelzuweisung für Tätigkeiten der technischen Hilfe einzusetzen. Diese wurden als „Maßnahmen der Vorbereitung, der Begleitung, der verwaltungsmäßigen Unterstützung, der Bewertung und Kontrolle“ geführt⁸. Die Mitgliedstaaten konnten ihre jeweiligen Budgets für technische Hilfe eigenständig verwalten. Diese Budgets durften mit bis zu 4 % des Gesamtbetrags der einzelnen EPLR ausgestattet werden und sollten für „Tätigkeiten der Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung, Information und Kontrolle der im Rahmen des Programms geleisteten Hilfe“ eingesetzt werden⁹. Innerhalb dieser Grenzen konnten sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten frei entscheiden, wie viel sie für

technische Hilfe aufwenden wollten und welche Projekte/Tätigkeiten finanziert werden konnten.

13

Die Kommission hat die Grundsätze der Finanzierung technischer Hilfe im laufenden Programmplanungszeitraum (2014-2020) weder im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums noch im Politikbereich Landwirtschaft allgemein entscheidend verändert. Mittlerweile ist geplant, dass sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission höhere Ausgaben für technische Hilfe tätigen sollen (siehe **Anhang**).

- 6 Die wichtigsten Bestimmungen für 2007-2013 waren Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (Verordnung über die Finanzierung der GAP) (ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1), Artikel 66 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER-Verordnung) (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1) und die Artikel 40 bis 41a der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER-Durchführungsverordnung) (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 15). Wie die Haushaltsordnung aus dem Jahr 2002 (Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates) wurden diese Verordnungen inzwischen aufgehoben und ersetzt.
- 7 Beispielsweise bei Maßnahmen in den Bereichen Weinbau und Imkerei, beim Schulobstprogramm und beim Programm POSEI für Regionen in äußerster Randlage.
- 8 Artikel 66 Absatz 1 der ELER-Verordnung.
- 9 Artikel 66 Absatz 2 der ELER-Verordnung.

Haushaltsmäßige Erfassung und Ausgabenniveaus

14

Unter Titel 05 des EU-Haushaltsplans („Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“) werden Mittel für technische Hilfe sowohl in operative¹⁰ als auch in administrative¹¹ Haushaltslinien eingestellt.

15

Die **Tabelle** gibt einen Überblick über die technische Hilfe in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2007-2013.

16

Zum Ende des Programmplanungszeitraums hatte die Kommission ihre für technische Hilfe vorgenommenen Mittelbindungen im Rahmen der ersten und zweiten Säule noch nicht ausgeschöpft. Der im Rahmen der zweiten Säule zugewiesene Betrag entsprach 0,19 % des ELER-Gesamthaushalts und lag damit deutlich unter der zulässigen Obergrenze. Bis Ende 2013 war nur etwa ein Viertel dieser Mittelzuweisung für Ausgaben genutzt worden. In den Mitgliedstaaten bot sich ein ähnliches Bild: Dort belief sich der im Rahmen der zweiten Säule geplante Ausgabenbetrag durchschnittlich auf weniger als 1,9 % des insgesamt für die Entwicklung des ländlichen Raums verfügbaren Budgets, und die durchschnittliche Ausführungsquote lag bis Ende 2013 bei 0,8 %. Auch diese Prozentsätze lagen deutlich unter der Obergrenze von 4 %. Da in der Buchführung jedoch noch bis 2015 angefallene Kosten berücksichtigt werden können („n+2-Regel“), sind die endgültigen Ausführungsquoten möglicherweise bei allen Budgets deutlich höher.

10 Kapitel 05 02 und 05 03 für bestimmte Regelungen im Rahmen der ersten Säule und Kapitel 05 04 für die zweite Säule. Einige Bestandteile der Ausgaben für technische Hilfe sind auch in Kapitel 05 08 enthalten, in dem die allgemeinen Koordinierungstätigkeiten für die GAP zusammengefasst sind, d. h. die Tätigkeiten, die über den Bereich eines spezifischen Programms hinausgehen.

11 Artikel 05 01 04 (Unterstützungsausgaben). Obwohl sie als Verwaltungsmittel eingestuft sind, gehen Ausgaben dieser Art zulasten der operativen Mittel des Programms, zu dem sie beitragen. Entscheidend ist dabei, dass sie eindeutig entweder dem EGFL oder dem ELER zugeordnet sein müssen. Ein anderer Teil der (Verwaltungs-)Ausgaben von Kapitel 05 01 ist für diese Prüfung ebenfalls relevant, nämlich Posten 05 01 02 11 (sonstige Verwaltungsausgaben), eine Haushaltslinie zur Finanzierung von Tätigkeiten, die zwar der operativen technischen Hilfe sehr ähnlich, jedoch nicht programmspezifisch sind und deshalb im Rahmen der einschlägigen Verordnungen nicht infrage kommen.

Übersicht über die Ausgaben für technische Hilfe im Rahmen der ersten und zweiten Säule

(Millionen Euro)

Politikbereich	Regelung	Begünstigter	Obergrenze (%)	Haushaltsplanung für technische Hilfe (Mittelbindungen) 2007-2013	Finanzielle Abwicklung 2007-2013
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	Erste Säule	KOM	n. z.	73,5	54,4
		MS	n. z.	keine konsolidierten Daten verfügbar	
	Zweite Säule	KOM	240,6 (0,25 %)	188,0	47,9
		MS	3 849,5 (4 %)	1 513,0	788,4
„Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“ INSGESAMT				1 774,5	890,8

NB: Alle Zahlen wurden gerundet.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Gesamthaushaltsplans der EU und der von der Kommission bereitgestellten Daten.

Prüfungsumfang und Prüfungsziele

17

Der Hof prüfte die Verwendung der Finanzmittel für technische Hilfe in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2007-2013. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Ordnungsmäßigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Finanzierung auf Ebene der Kommission und der Mitgliedstaaten.

18

Ein Grund für die Auswahl des Prüfungsthemas lag darin, dass technische Hilfe (als Querschnittsausgabenbereich) sehr vielfältig ist und unter mehrere Haushaltslinien fällt (siehe Ziffer 14) und dafür außerdem in den geltenden Rechtsvorschriften keine einheitliche klare Definition enthalten war.

19

Im Zuge der Prüfung sollte beurteilt werden, wie gut technische Hilfe verwaltet wurde und ob sie zu den zentralen Zielen der Agrarpolitik und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums beitrug. Die konkreten Prüfungsfragen lauteten wie folgt:

- Welche Tätigkeiten wurden mit Mitteln für technische Hilfe finanziert (siehe Ziffern 24-51)?
- Waren die für technische Hilfe geltend gemachten Kosten zusschussfähig (siehe Ziffern 52-59)?
- Waren die Modalitäten für die Leistungsmessung im Bereich technische Hilfe angemessen und wirksam (siehe Ziffern 60-82)?

Prüfungsansatz

20

Der Hauptteil der Prüfungsarbeit umfasste Besuche bei der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Kommission (GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung) und in fünf Mitgliedstaaten (Italien, Litauen, Ungarn, Österreich und Polen), welche Finanzmittel für technische Hilfe in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums eingesetzt hatten. Diese Länder wurden ausgewählt, weil sie zusammen mehr als 50 % der Ausgaben für technische Hilfe im geprüften Zeitraum getätigt hatten.

21

Unsere Feststellungen basieren auf Informationen, die während der Prüfbesuche erlangt wurden, sowie auf einer Umfrage bei regionalen und nationalen Verwaltungsbehörden in den 27 Mitgliedstaaten. Von den 92 vorhandenen Behörden beteiligten sich 50 an der Umfrage, wobei jedoch nicht alle vollständige und detaillierte Angaben machten. Alles in allem wurden anhand der Umfrage und der Besuche in den Mitgliedstaaten Informationen über rund 76 % aller bis Ende 2013 geplanten Ausgaben für technische Hilfe im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums herangezogen.

22

In den fünf ausgewählten Mitgliedstaaten besuchten die Prüfer die Hauptbegünstigten von Finanzmitteln für technische Hilfe – Landwirtschaftsministerien, Zahlstellen und andere für die Durchführung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zuständige Stellen. Außerdem trafen sie mit anderen Interessenträgern zusammen, z. B. mit Vertretern der Bauernverbände, Landwirtschaftskammern, NRO und anderen Mitgliedern der nationalen Netze für den ländlichen Raum. Schließlich überprüften die Prüfer 20 Projekte der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, die mit Mitteln für technische Hilfe finanziert wurden, sowie 91 Projekte für technische Hilfe in den fünf Mitgliedstaaten.

23

Da es gemäß Artikel 13 untersagt ist, Verwaltungsausgaben dem EGFL anzulasten (siehe Ziffer 11), und da für die wenigen Fälle, in denen technische Hilfe im Rahmen der ersten Säule finanziert werden darf, keine konsolidierten Daten vorliegen, konzentrierte sich die Prüfung in den Mitgliedstaaten auf die Ausgaben im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums (zweite Säule). Die Finanzierung technischer Hilfe in den EU-Beitrittsländern wurde aus dem Prüfungsumfang ausgeschlossen, da nur sehr geringe Ausgaben getätigt wurden (für den gesamten Programmplanungszeitraum lediglich 0,3 Millionen Euro).

Wie werden die für technische Hilfe vorgesehenen Finanzmittel tatsächlich verwendet?

24

Vor 2007 wurden im Rahmen der GAP für technische Hilfe bereitgestellte Finanzmittel im Wesentlichen für den Kapazitätsaufbau eingesetzt; die Verwaltungskosten der Mitgliedstaaten waren ausdrücklich von jeglicher Unterstützung ausgenommen¹². Gegenwärtig können die Finanzmittel für technische Hilfe flexibel genug eingesetzt werden, um verschiedenen Erfordernissen im Bereich des Ausbaus von Verwaltungskapazitäten gerecht zu werden. Die Sicherstellung von Flexibilität sollte jedoch nicht bedeuten, dass das traditionelle Verständnis von technischer Hilfe oder davon, wie die Finanzmittel in der Praxis eingesetzt werden sollten, aus dem Auge verloren wird. Zudem sollten die Finanzmittel für technische Hilfe, damit sie einen Mehrwert erbringen, nicht an die Stelle von Verwaltungsausgaben treten, die die nationalen oder EU-Verwaltungsstellen im Zuge ihrer laufenden Verwaltung der öffentlichen Förderregelungen ohnehin tätigen würden.

25

Obwohl es nach Maßgabe der derzeit geltenden Vorschriften nicht generell verboten ist, Mittel für technische Hilfe für Verwaltungskosten einzusetzen, ist der Hof daher der Ansicht, dass ein solcher Einsatz umfassend begründet und transparent sein sollte. Aus diesem Blickwinkel untersuchte der Hof, wie die für technische Hilfe bestimmten Mittel ausgezahlt wurden und ob es für ihren Einsatz eine klare einheitliche Definition gibt, die den Mehrwert der geförderten Tätigkeiten sicherstellt.

Es mangelt an Klarheit

26

Die einzige im EU-Recht enthaltene förmliche Definition des Begriffs „technische Hilfe“ (im Deutschen an der nachstehend zitierten Stelle „technische Unterstützung“) bezieht sich auf die Vergabe öffentlicher Aufträge zulasten des Gesamthaushaltsplans: „Unter die Bezeichnung ‚technische Unterstützung‘ fallen für die Durchführung eines Programms oder einer Maßnahme erforderliche Unterstützungs- und Kapazitätsaufbaumaßnahmen, wie vorbereitende oder leitende Tätigkeiten, Überwachungs-, Bewertungs-, Prüf- und Kontrolltätigkeiten.“¹³ Vor 2013 enthielten weder die Haushaltsordnung noch die Verordnungen, die die Rechtsgrundlage für die GAP im Zeitraum 2007-2013 bildeten, eine derartige Begriffsbestimmung.

27

Für den geprüften Zeitraum wurde das Konzept „technische Hilfe“ als Teil „sonstiger Finanzierungen“ aufgeschlüsselt als „die für die Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik einschließlich der Entwicklung des ländlichen Raums erforderlichen Maßnahmen zur Vorbereitung, Begleitung, verwaltungstechnischen Unterstützung, Bewertung, Kontrolle und Prüfung“ (Artikel 5 der Verordnung über die Finanzierung der GAP)¹⁴. Bemerkenswert an dieser Aufzählung ist die Auslassung von „Kapazitätsaufbau“. Die Aufzählung kommt auch zweimal – jeweils leicht abgewandelt – in Artikel 66 der ELER-Verordnung vor, in dem es um die Finanzierung technischer Hilfe im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums durch die Kommission bzw. die Mitgliedstaaten geht (siehe Ziffer 12). Dabei werden die unspezifischen Begriffe „verwaltungsmäßige Unterstützung“ und „Verwaltung“ verwendet, die es zulassen, dass technische Hilfe ggf. für Verwaltungskosten herangezogen wird. Sofern ein

12 Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 160 vom 26.6.1999, S. 103) (die gesamte Verordnung wurde Ende 2006 aufgehoben) lautet: „Die Aufwendungen der Mitgliedstaaten und der durch Zahlungen (...) Begünstigten für Verwaltungs- und Personalkosten werden [vom EAGFL] nicht getragen.“

13 Artikel 121 Absatz 7 der delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 362 vom 31.12.2012, S. 1).

14 Der Wortlaut von Artikel 6 der „neuen“ Verordnung über die Finanzierung der GAP (Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549) ist klarer, jedoch nicht grundlegend anders.

Bemerkungen

Bezug zu einem Programm besteht, können die zuständigen Behörden die Finanzmittel für technische Hilfe im Grunde einsetzen, wie sie wollen.

28

Das Fehlen einer klaren und restriktiven Definition beeinträchtigt die Festlegung von Zielvorgaben und messbaren Zielen und verringert dadurch das Ausmaß der Rechenschaftspflicht. Die Verwischung des Unterschieds zwischen operativen Kosten und Verwaltungskosten schadet auch der Haushaltstransparenz. Außerdem führte die größere Entscheidungsfreiheit zu mangelnder Strenge hinsichtlich der Ziele der Finanzierung und der möglichen Verwendung der Mittel.

Bei der Kommission: Verlagerung hin zu Verwaltungskosten

29

In den Verordnungen wird für den Einsatz von Finanzmitteln für technische Hilfe durch die Kommission im Rahmen der ersten Säule keine Obergrenze festgelegt. Im Rahmen der zweiten Säule wird der verfügbare Betrag auf 0,25 % der gesamten ELER-Mittelzuweisung begrenzt und kann für ein breites Spektrum von Tätigkeiten im Zusammenhang mit Vorhaben zur Entwicklung des ländlichen Raums, darunter auch „verwaltungsmäßige Unterstützung“, verwendet werden. Abgesehen von der Vorschrift, dass ein europäisches Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums (ENRD) geschaffen werden muss, werden diese Tätigkeiten in der ELER-Verordnung nicht näher definiert.

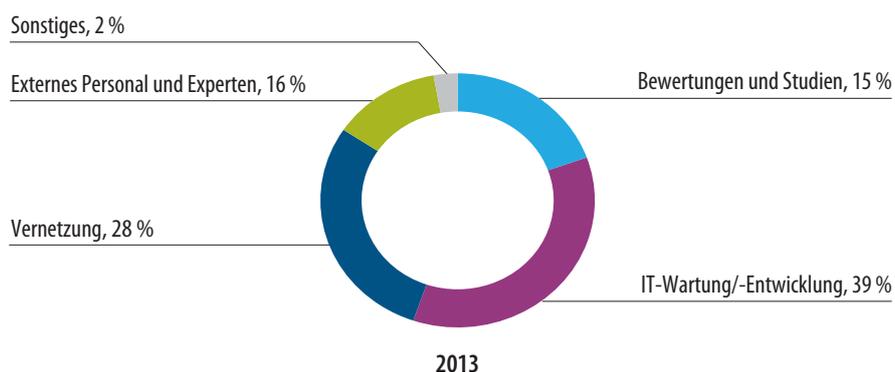
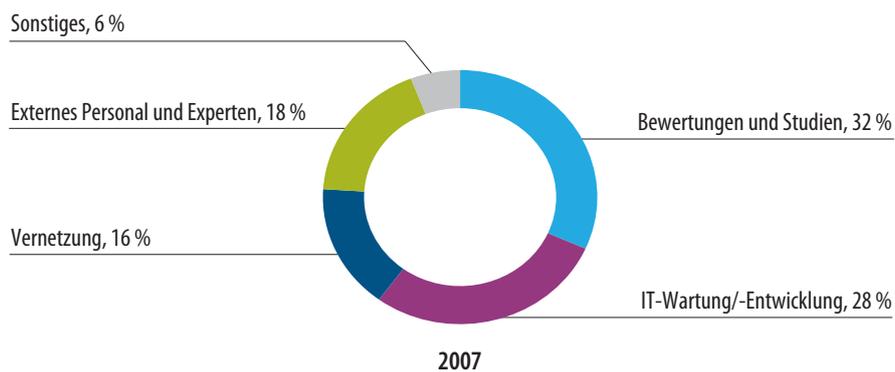
30

Die Kommission hat weitgehend davon abgesehen, die in der Verordnung über die Finanzierung der GAP und in der ELER-Verordnung enthaltenen weit gefassten Definitionen weiterzuentwickeln, und hat keine umfassenden Leitlinien ausgearbeitet, in denen die unter technische Hilfe fallenden operativen Tätigkeiten beschrieben würden. Die einzigen entsprechenden Parameter wurden im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe und der Finanzierung von IT- und Auditausgaben festgelegt. Auf zentraler Ebene erstellten die zuständigen Kommissionsdienststellen allgemeine Vorschriften (ein „Vademekum“) für die finanzielle Verwaltung der GAP-Ausgaben, doch darin wird der Unterschied zwischen den im Rahmen der ersten und der zweiten Säule zuschussfähigen Ausgaben für technische Hilfe und den allgemeinen Verwaltungskosten nicht genau erläutert.

31

Der größte Teil der internen Mittelzuweisung der Kommission für technische Hilfe im Zeitraum 2007-2013 wurde für operative oder dem Kapazitätsaufbau dienende Tätigkeiten (hauptsächlich zulasten der Haushaltslinien für Vernetzung, externe Beratung, Bewertungen und IT) aufgewendet. Im Jahr 2007 belief sich der Gesamtwert der Mittelbindungen auf 12,78 Millionen Euro, wohingegen im Jahr 2013 mit 21,9 Millionen Euro ein um 71 % höherer Wert zu verzeichnen war. Gleichzeitig verschoben sich die jeweiligen Anteile der einzelnen Tätigkeitsbereiche der technischen Hilfe. Für Bewertungen und Beratungsdienste wurden absolut gesehen in etwa die gleichen Haushaltsmittel eingesetzt, während für IT und Vernetzung wesentlich mehr Mittel gebunden wurden. Die relativen Anteile dieser Ausgabenkategorien in den Jahren 2007 und 2013 sind in **Abbildung 1** dargestellt.

Abbildung 1 Diagramme zum Vergleich des Einsatzes technischer Hilfe durch die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in den Jahren 2007 und 2013 (Mittelbindungen)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der ausführlichen Haushaltsdaten der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

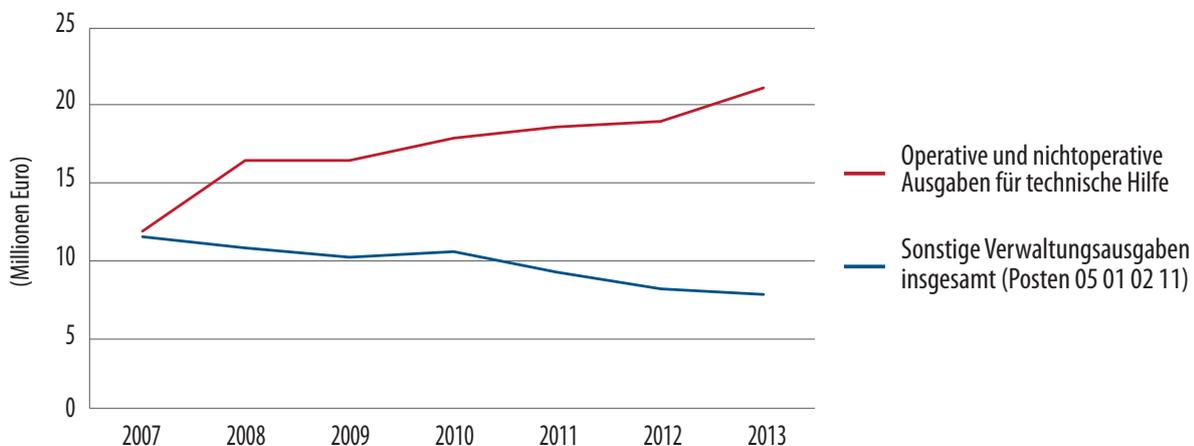
32

Während die Einführung und Weiterentwicklung von IT-Systemen für bestimmte Zwecke ohne Weiteres als technische Hilfe im Zusammenhang mit dem Kapazitätsaufbau qualifiziert werden kann, lässt sich diese Einstufung bei regelmäßig anfallenden IT-Wartungskosten nicht so einfach vornehmen. Dies liegt daran, dass die IT-Wartung zu den notwendigen Verwaltungsausgaben gehört und kein programmspezifisches Instrument darstellt. Insofern wurde sie zuvor ausschließlich aus dem Verwaltungshaushalt finanziert. Zwar sind keine Angaben der Kommission verfügbar, die eine klare Aufschlüsselung in IT-Wartung und IT-Entwicklung erlauben würden, doch gibt es gegenwärtig klare Hinweise darauf, dass tendenziell mehr nichtoperative IT-Kosten mit Mitteln für technische Hilfe finanziert werden. Darauf wird in den folgenden Ziffern näher eingegangen.

33

Erstens waren die „sonstigen Verwaltungsausgaben“ (Verwaltungsausgaben, die nicht programmspezifisch sind und daher nicht aus einer Haushaltslinie für technische Hilfe finanziert werden können) in den letzten Jahren rückläufig. Die Kommission insgesamt hat ihre jährlichen Mittelbindungen für „sonstige Verwaltung“ von knapp unter 180 Millionen Euro im Jahr 2007 auf weniger als 145 Millionen Euro im Jahr 2013 verringert – ein kumulierter Rückgang von über 20 %. Wie aus **Abbildung 2** hervorgeht, war der Rückgang in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums noch stärker. Allerdings wurde er im selben Zeitraum durch den Anstieg bei den Gesamtausgaben für technische Hilfe (EGFL und ELER, operative und nichtoperative Ausgaben) mehr als ausgeglichen. Diese Ausgaben, die im Jahr 2007 auf nahezu gleicher Höhe mit den „sonstigen Verwaltungsausgaben“ lagen, beliefen sich im Jahr 2013 fast auf das Dreifache.

Abbildung 2 Gegenläufiger Trend bei den Ausgaben, die die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung für technische Hilfe bzw. für „sonstige Verwaltungsausgaben“ tätigte



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Zahlen aus den Gesamthaushaltsplänen für 2007 bis 2013.

Bemerkungen

34

Zweitens beschloss die Kommission, ihr IT-System für die Bereiche Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums ab 2014 gänzlich mit den für technische Hilfe zugewiesenen Mitteln zu finanzieren, wobei sie das Ziel anführte, die Verwendung des Verwaltungshaushalts stetig zu verringern¹⁵. Da IT-Wartung im Allgemeinen eine nichtoperative Tätigkeit darstellt oder nicht programmspezifisch ist, läuft der Beschluss letztlich auf die förmliche Anerkennung hinaus, dass allgemeine Verwaltungsausgaben mit Mitteln für technische Hilfe getätigt werden können.

35

Indem die IT-Wartung und andere wesentliche Kosten Haushaltslinien zugewiesen werden, die die eigentliche Art der Ausgaben nicht widerspiegeln, wird der Unterschied zwischen administrativen und operativen Ausgaben verwischt, was sich nachteilig auf die Haushaltsdisziplin auswirkt. Bei der Kommission verringerte dies die Transparenz hinsichtlich der Art und des Nutzens der Ausgaben für technische Hilfe und trug zu Einsparungen bei, die eigentlich keine waren.

In den Mitgliedstaaten: Schwerpunktsetzung auf Gehaltszahlungen

36

Im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums wurden die vor 2006 im Rahmen des Sapard und des EAGFL verfügbaren Finanzmittel für technische Hilfe vor allem für den Kapazitätsaufbau in einzelstaatlichen Behörden eingesetzt. Die Unterstützung basierte auf dem Grundprinzip, dass Schaffung und Ausbau inländischer Kapazitäten es nach und nach erlauben würden, die Finanzierung zu verringern. Für den Zeitraum 2007-2013 wurden

jedoch die Finanzierungssätze insgesamt erhöht, den Mitgliedstaaten wurde mehr Kontrolle über ihre eigenen Ausgaben für technische Hilfe eingeräumt, und die Vorschriften wurden dahin gehend gelockert, dass auch Kosten finanziert werden konnten, die zuvor nicht zuschussfähig gewesen waren, wie etwa Kosten der laufenden Verwaltung und Gehaltszahlungen. Infolgedessen wurden die verfügbaren Mittel völlig anders eingesetzt als zu Beginn des Jahrtausends.

37

Genauso wie sie die große Flexibilität intern bestmöglich nutzte, verfolgte die Kommission gegenüber den Ausgaben der Mitgliedstaaten eine Politik der Nichteinmischung. Indem sie nur wenige oder gar keine ausführlichen Anleitungen zur Verwendung der Mittel für technische Hilfe bereitstellte, billigte sie den Einsatz der entsprechenden Kofinanzierungsmittel der Mitgliedstaaten für ein breites Spektrum nichtoperativer Ausgaben.

38

Im Rahmen der zweiten Säule (ELER) sind die Mitgliedstaaten berechtigt, bis zu 4 % der Gesamtmittelausstattung jedes Programms für erforderliche technische Hilfe zu verwenden. Einige Mitgliedstaaten stellten einen erheblichen Anteil dieses maximalen Prozentsatzes für 2007-2013 in den Haushalt ein. Dänemark, Estland, Ungarn, Litauen, Lettland und Malta veranschlagten den Höchstsatz oder einen Anteil, der nahezu dem Höchstsatz entsprach, und auch in Schweden wurde ein Prozentsatz von über 3 % im Haushalt angesetzt. Die Einzelheiten für sämtliche Mitgliedstaaten sind im **Anhang** aufgeführt, dem sich auch entnehmen lässt, dass die meisten Mitgliedstaaten ihre Mittelzuweisungen für technische Hilfe im Zeitraum 2014-2020 erhöhten, und zwar in einigen Fällen in erheblichem Ausmaß.

15 GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, 2013 *Information Technology Master Plan* (IT-Entwicklungsplan aus dem Jahr 2013), S. 12.

Bemerkungen

39

Abbildung 3 zeigt die Haushaltsplanung der im Zuge der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten für die drei häufigsten Ausgabenkategorien in den EPLR, die den in der ELER-Verordnung genannten Tätigkeiten entsprechen¹⁶.

40

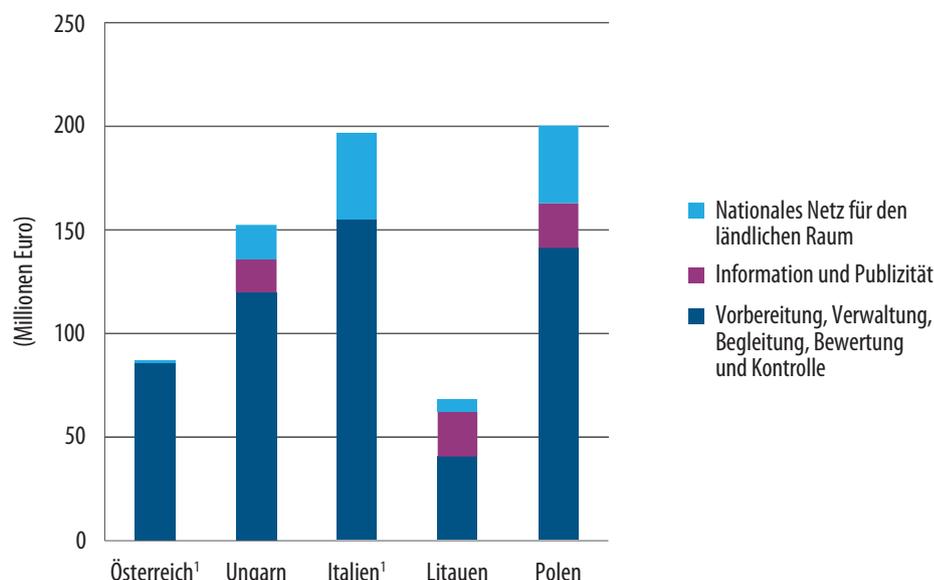
Die Kategorie „Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung und Kontrolle“ ist von besonderem Interesse. Sie umfasst viele Arten von Verwaltungsausgaben und in erster Linie Gehaltszahlungen. Die Mitgliedstaaten tendieren ebenso wie die Kommission immer stärker dazu, den Hauptanteil eines zunehmend knapperen Personal- und Verwaltungshaushalts aus alternativen Quellen zu bestreiten, wann immer dies legitim ist.

41

Vier der fünf Mitgliedstaaten meldeten ausdrücklich, dass Verwaltungskosten den größten Teil ihrer tatsächlichen Ausgaben für technische Hilfe ausmachen. In Litauen fielen im Zeitraum 2007-2013 51 % der Gesamtausgaben für technische Hilfe in diese Kategorie, während sich die entsprechenden Prozentzahlen in Polen und Ungarn auf über 60 % und in Österreich auf knapp unter 95 % beliefen. In Italien, wo die Mittel für technische Hilfe in vielen Fällen von externen Beratern aus dem öffentlichen Sektor verwaltet werden, wurden die Verwaltungsausgaben (die die IT-Kosten und die Kosten für technisches und administratives Unterstützungspersonal decken) oft in die Kategorie „Stärkung der Kapazitäten“ aufgenommen. Somit ist also allgemein ein hoher Anteil an Verwaltungsausgaben festzustellen, selbst in Mitgliedstaaten, in denen die Gesamtmittelbindungsquote für technische Hilfe relativ niedrig ist: Der Anteil der Verwaltungskosten ist in Polen (wo die Finanzierungsquote für technische Hilfe 1,49 % betrug) höher als in Ungarn (3,94 %).

16 Artikel 66 Absätze 2 und 3.

Abbildung 3 Von fünf Mitgliedstaaten geplante Ausgaben für technische Hilfe im Zeitraum 2007-2013 (Kofinanzierung aus dem ELER)



¹ Zu Informations- und Publizitätsmaßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene sind keine konsolidierten Daten verfügbar.

Quelle: EPLR und von den Mitgliedstaaten übermittelte Daten.

42

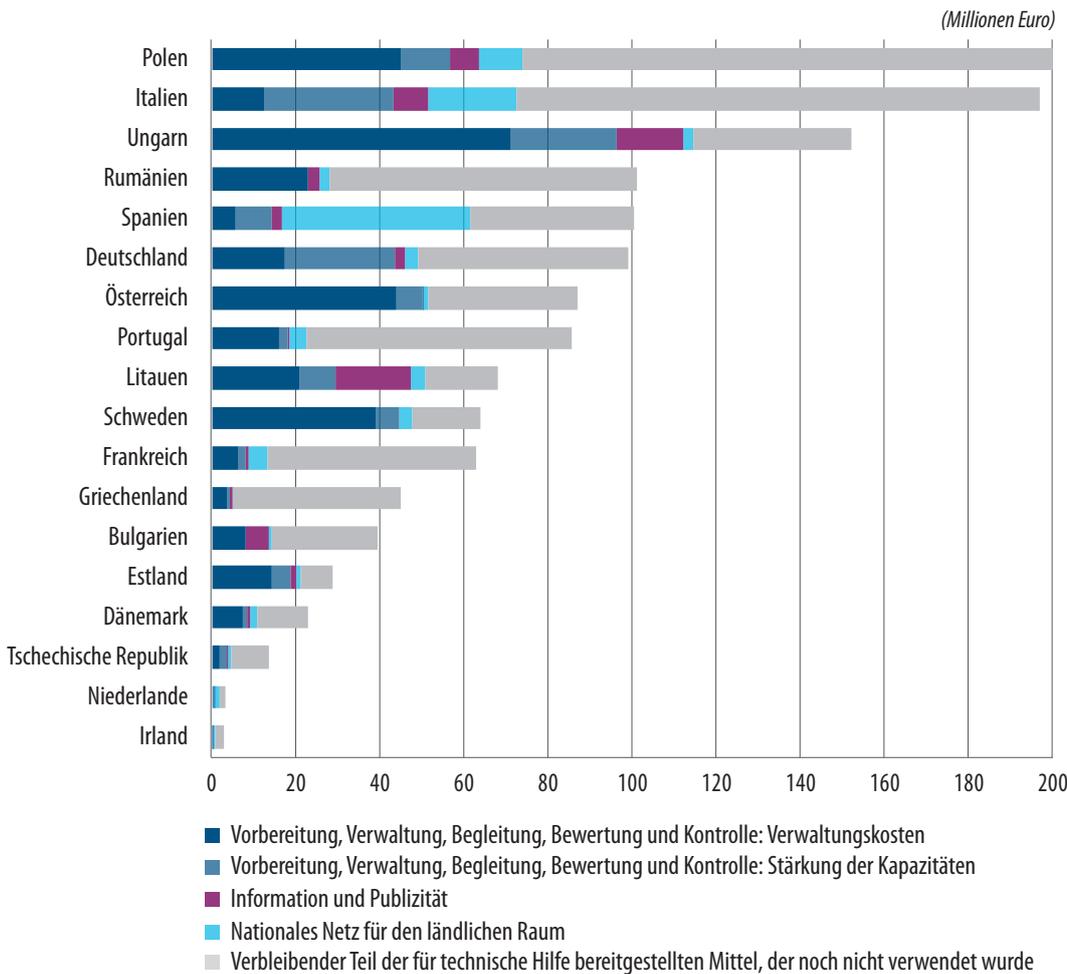
Abbildung 4 gibt einen Überblick über die tatsächlichen ELER-Ausgaben in den fünf besuchten Mitgliedstaaten sowie in anderen Mitgliedstaaten, die an der Umfrage teilnahmen¹⁷. In der Abbildung sind dieselben drei Hauptgruppen von Tätigkeiten dargestellt wie in **Abbildung 3**, allerdings ist die Kategorie „Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung und Kontrolle“ in zwei Teile untergliedert. Dadurch lässt sich ein genaueres Verständnis der „Verwaltungskosten“ gewinnen,

zu denen hier Gehaltszahlungen und die damit verbundenen Kosten sowie Gemeinkosten und andere Betriebskosten für Büroräume gehören, jedoch nicht die Kosten für Bewertungen, Schulungen und IT. Ähnliche Kosten können auch unter den Ausgabenkategorien „Information und Publizität“ und „Nationales Netz für den ländlichen Raum“ geführt werden, wobei sie im letztgenannten Fall bis zu 25 % der hierfür bestimmten Finanzmittel ausmachen dürfen¹⁸.

17 Bulgarien und Rumänien beteiligten sich zwar nicht an der Umfrage, doch konnten die notwendigen Informationen den EPLR dieser Länder und den von der Kommission bereitgestellten Aufschlüsselungen der Ausgaben entnommen werden.

18 Artikel 41 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006.

Abbildung 4 Ausgaben für technische Hilfe in verschiedenen Mitgliedstaaten nach Kategorien (2007-2013, Kofinanzierung aus dem ELER)



NB: Die Zahlen für Spanien, Deutschland und Italien, in denen regionale EPLR aufgelegt wurden, wurden anhand des Datenrückflaßes aus den an der Umfrage teilnehmenden Regionen hochgerechnet. Der Abdeckungsgrad wurde ohnehin in den einzelnen Fällen für ausreichend repräsentativ befunden (Spanien 95 %, Deutschland 85 % und Italien 77 %).

Bemerkungen

43

Die Ergebnisse der Umfrage bestätigen die Feststellungen in den fünf geprüften Mitgliedstaaten: Bei der Festlegung der Zuschussfähigkeitskriterien für Mittel für technische Hilfe legten die zuständigen Behörden die Verordnungsvorschriften im Allgemeinen sehr flexibel aus.

44

Diese weit gefasste Definition des Begriffs „technische Hilfe“ ist keinesfalls auf die Bereiche Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums beschränkt, sondern wird auch in anderen EU-Förderbereichen zugrunde gelegt. Ein jüngst im Auftrag der Kommission erstellter Bericht¹⁹ über die Finanzierung von Gehaltszahlungen aus den Strukturfonds enthält die Schlussfolgerung, dass alle Mitgliedstaaten technische Hilfe für die Kofinanzierung von Personalkosten verwendet haben. Genauer gesagt verwendet die Mehrheit der Mitgliedstaaten technische Hilfe hauptsächlich zur Kofinanzierung von Gehältern²⁰.

45

Zu Beginn des Zeitraums entfiel bereits ein großer Teil der von den Mitgliedstaaten zulasten des ELER verwendeten Finanzmittel für technische Hilfe auf Gehaltszahlungen, und in vielen Fällen stieg dieser Anteil in der Folge noch weiter an. In Polen beispielsweise stiegen die Mittel für Verwaltungskosten (hauptsächlich Personalkosten) im Jahr 2013 sprunghaft an, weil Übertragungen aus den Bereichen Information und Maßnahmen des Netzes für den ländlichen Raum erfolgten. Ab Mitte 2009 nahm Litauen schrittweise die Gehälter von Mitarbeitern, die nur teilweise für die Durchführung des EPLR zuständig waren, in die Mittelzuweisung für technische Hilfe auf, wobei es das ausdrückliche Ziel verfolgte, den nationalen Haushalt zu entlasten. Während im Jahr 2008 noch überhaupt keine in Teilzeit mit dem EPLR beschäftigten Mitarbeiter auf diese Art finanziert

wurden, waren bis Ende 2012 nahezu 75 % der so finanzierten Mitarbeiter auch mit anderen Aufgaben befasst, die nicht mit dem EPLR zusammenhängen. Wird technische Hilfe dafür eingesetzt, die Gehälter von bereits vorhandenen Mitarbeitern zu finanzieren, so handelt es sich dabei letztlich um Budgethilfe. Die dadurch aufgeworfenen Probleme werden im Folgenden behandelt.

Opportunitätskosten der Finanzierung technischer Hilfe

46

Angesichts der ungenauen Definition des Begriffs „technische Hilfe“ und der mit dem Einsatz der GAP-Fonds verbundenen Kosten (siehe **Kasten 1**) ist es kaum überraschend, dass die Mitgliedstaaten ebenso wie die Kommission immer mehr Mittel für technische Hilfe für Verwaltungskosten gebunden haben, die mit der Finanzierung der Entwicklung des ländlichen Raums nur nebenbei zu tun haben oder unter nichtoperative Haushalte fallen. Das Problem liegt darin, dass es naturgemäß schwierig ist, die Effizienz des Mitteleinsatzes bei solchen Kosten abzuschätzen oder nachzuweisen, dass mit einer derartigen Verwendung der Finanzmittel für technische Hilfe ein sinnvoller und wirtschaftlicher Beitrag zu den Auswirkungen des „Gesamtpakets“ der Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums geleistet wird.

47

Je größer der Anteil ist, den die Mitgliedstaaten von der Gesamtmittelausstattung des ELER für Tätigkeiten der technischen Hilfe bereitstellen, desto weniger Mittel sind für die zentralen Maßnahmen der Entwicklung des ländlichen Raums verfügbar, von denen Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und ländliche Gemeinschaften unmittelbar profitieren. Wenn technische Hilfe letztlich nichts anderes ist als

19 Metis GmbH, *Co-financing salaries, bonuses, top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 period* (Kofinanzierung von Gehältern, Prämien und Zulagen aus den Strukturfonds im Zeitraum 2007-2013), Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2014.

20 Ebenda, S. 67.

Budgethilfe, gehen diese Ausgaben de facto auf Kosten der Endbegünstigten.

48

In gewissem Sinne besteht angesichts der unterschiedlich hohen Kofinanzierungssätze bei den bedürftigeren Empfängern von EU-Mitteln ein höheres Risiko. Im Zeitraum 2007-2013 lag die Obergrenze für die ELER-Beteiligung bei 50 % in Österreich und Norditalien, in den „Konvergenzregionen“, zu denen Polen, Ungarn und Litauen gehörten, jedoch bei 75 %. Die Aussichten auf eine Beteiligung im Verhältnis 3:1 kann für die Mitgliedstaaten einen zusätzlichen Anreiz zur Tätigkeit von Ausgaben darstellen, doch geht ein Teil des potenziellen Vorteils verloren, wenn ein erheblicher Prozentsatz der Kofinanzierungsmittel für nichtoperative Zwecke abgezweigt wird.

49

Wenn EU-Mittel auf diese Art verwendet werden, so hat dies trotz der relativ geringen prozentualen Anteile zur Folge, dass beträchtliche Summen von den Kernzielen der Finanzierung abgezogen werden. Die Zulassung von Verwaltungskosten im Rahmen der technischen Hilfe versetzt sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten in einen Interessenkonflikt. Als Verwalter der GAP beschließen sie über die Ausgaben, die für die einzelnen Maßnahmen einschließlich technischer Hilfe getätigt werden sollten, wobei das Ziel darin besteht, die Mittel optimal einzusetzen. Gleichzeitig haben sie jedoch als Begünstigte technischer Hilfe, die für Verwaltungsausgaben gezahlt wird, einen Anreiz, für die erforderlichen Kosten der Programmverwaltung möglichst hohe Zahlungen heranzuziehen (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1

Technische Hilfe und die Kosten der Programmverwaltung

Sowohl die Ausführung des EGFL als auch die des ELER ist mit bestimmten Verwaltungskosten verbunden. Auf EU-Ebene war die Kommission nicht nur dazu verpflichtet, die Fonds einzurichten und zu verwalten, sondern auch dazu, das ENRD zu schaffen, das ausdrücklich mit den Ausgaben für technische Hilfe in Zusammenhang steht.

In den Mitgliedstaaten mussten die nationalen und/oder regionalen Behörden eine Vielzahl von Maßnahmen durchführen, die neue Verwaltungsvorkehrungen erforderlich machen konnten. Gemäß den grundlegenden Rechtsvorschriften für die GAP sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, im Rahmen ihrer Befugnisse alles zu unternehmen, was dem Schutz der finanziellen Interessen der Union dient. Zu diesem Zweck sind in der ELER-Verordnung unter den Abschnitten „Verwaltung und Kontrolle“, „Information und Publizität“ und „Begleitung und Bewertung“ verpflichtende Maßnahmen vorgegeben. Zusammen mit den Verpflichtungen bezüglich lokaler Entwicklungsstrategien, lokaler Aktionsgruppen und nationaler Netze für den ländlichen Raum bedeutete dies für die Mitgliedstaaten, dass die Bereitstellung von Beihilfen erhebliche Kosten verursachte, wie nachstehend veranschaulicht.

In ihrem Tätigkeitsbericht für 2013 fasste die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über ihre Gesamtausgaben für Kontrollen und die Überprüfung der im Rahmen der ersten und zweiten Säule bescheinigten Zahlungen zusammen²¹. Im Rahmen der ersten Säule entfielen rund 5,13 % der Gesamtausgaben für EGFL-Maßnahmen auf die Kosten von Kontrollstellen (einschließlich der Ausgaben für Gehaltszahlungen, Schulungen, Instandhaltung und Gebäude). Im Rahmen der ersten Säule stehen für die Mitgliedstaaten so gut wie keine Mittel für technische Hilfe zur Verfügung, d. h., dieser Betrag kommt nicht für eine EU-Kofinanzierung in Betracht. Im Rahmen der zweiten Säule belief sich der entsprechende Betrag, der auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Berichte berechnet wurde, auf 8,13 %. Unter diesen Umständen besteht ein starker Anreiz, einen möglichst hohen Betrag im Rahmen der technischen Hilfe zurückzuerlangen, was einige Mitgliedstaaten veranlasst hat, ihre Budgets mit Mitteln bis zur Obergrenze von 4 % oder knapp darunter auszustatten.

21 http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar_2013.pdf.

Bemerkungen

50

Durch die den Mitgliedstaaten mit den derzeit geltenden Modalitäten für technische Hilfe eingeräumte größere Autonomie erhöhte sich also deren Abhängigkeit von EU-Mitteln, die zunehmend in Bereichen eingesetzt werden, die keine klaren Auswirkungen auf die Stärkung und den Ausbau von Kapazitäten haben. Während der Prüfung äußerten die polnischen und litauischen Behörden ihre Unzufriedenheit mit der Ungenauigkeit der Vorschriften sowie ihr Interesse daran, von der Kommission weitere Anleitungen zu erhalten, wie technische Hilfe wirtschaftlicher und wirksamer verwendet werden kann.

51

Die derzeitige hohe Zuweisungsrate von Mitteln für technische Hilfe für Verwaltungskosten wird wohl im gesamten Zeitraum 2014-2020 bestehen bleiben. Vier der fünf besuchten Mitgliedstaaten erläuterten, dass sie technische Hilfe im Wesentlichen immer noch als Instrument betrachten, das ihnen zur Finanzierung der grundlegenden Strukturen für die Durchführung ihrer EPLR dient²². Zudem entfällt nunmehr ein insgesamt größerer Anteil der Gesamtausgaben auf technische Hilfe. Wie im **Anhang** ersichtlich, sind die aggregierten Haushaltsmittel, die den Mitgliedstaaten zusammengekommen im neuen Zeitraum für die Entwicklung des ländlichen Raums zur Verfügung stehen, zwar geringer, doch ist der für technische Hilfe bestimmte Gesamtbetrag (1,9 Milliarden Euro) um 24 % höher.

Sind die Kosten zuschussfähig?

Einige formale Zuschussfähigkeitsprobleme auf Kommissionsebene

52

Bei der Kommission untersuchte der Hof 20 Projekte der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung aus dem geprüften Zeitraum, die alle Bereiche der technischen Hilfe abdeckten. Bei vier Projekten wurden Unregelmäßigkeiten festgestellt, was in allen Fällen darauf zurückzuführen war, dass die nichtoperativen EGFL-Haushaltsmittel fehlerhaft verwendet wurden. Drei der vier Projekte (51 500 Euro für den Erwerb von 40 Laptops, 10 000 Euro für den Erwerb von Softwarelizenzen und 13 800 Euro für einen Vertrag über Wartungsarbeiten an der Firewall) wurden ausschließlich dem EGFL zugewiesen, obwohl sie auch im Rahmen der zweiten Säule von Nutzen waren. Da nichtoperative Ausgaben programmspezifisch sein müssen, um für eine Finanzierung mit Mitteln für technische Hilfe infrage zu kommen, hätten diese Kosten anteilmäßig zwischen dem EGFL- und dem ELER-Haushalt aufgeteilt werden müssen. Beim vierten Posten handelte es sich um einen an die OECD gezahlten Zuschuss aus Mitteln für technische Hilfe in Höhe von 278 000 Euro, der ebenfalls dem EGFL-Haushalt zugewiesen wurde, obwohl frühere Zahlungen im Rahmen derselben Finanzhilfvereinbarung – korrekt – aus dem allgemeinen Kapitel für die GAP-Koordinierung finanziert worden waren.

53

Bei allen Vorgängen der Auftragsvergabe für die 20 ausgewählten Projekte waren keine wesentlichen Verstöße gegen Rechtsvorschriften zu verzeichnen. Die Verfahren wurden ordnungsgemäß gewählt und bekannt gegeben und anschließend vorschriftsgemäß umgesetzt.

22 Ungarn bildet die Ausnahme: Es beschloss, seine Finanzierung technischer Hilfe für 2014-2020 auf den Betrieb des nationalen Netzes für den ländlichen Raum und die damit verbundenen Tätigkeiten zu beschränken, und legte eine Gesamtquote von 2,4 % fest. Der gesamte übrige Finanzierungsbedarf für die Entwicklung des ländlichen Raums soll aus dem nationalen Haushalt gedeckt werden.

Bemerkungen

Häufiger Probleme in den Mitgliedstaaten

54

Bei der Prüfung wurden viele Fälle aufgedeckt, in denen die Finanzierung technischer Hilfe im Rahmen der zweiten Säule in den fünf geprüften Mitgliedstaaten nicht den Vorschriften entsprach. Von den 91 überprüften Projekten der technischen Hilfe umfassten 35 Projekte Ausgaben, die nicht zuschussfähig oder teilweise nicht zuschussfähig waren. Die Hauptprobleme beziehen sich entweder auf die Verwendung der Finanzmittel für Tätigkeiten, die unter beide Säulen fallen (und daher nicht vollständig zuschussfähig sind), oder auf Aspekte der Auftragsvergabe und Beschaffung. Einige Projekte wiesen beide Arten von Unregelmäßigkeiten auf.

Einige mitgliedstaatliche Tätigkeiten betreffen nicht ausschließlich die zweite Säule

55

Wie bereits dargelegt, enthält Artikel 13 der Verordnung über die Finanzierung der GAP das ausdrückliche Verbot einer Finanzierung von Verwaltungs- und Personalkosten im Zusammenhang mit dem EGFL (erste Säule). In den Mitgliedstaaten wurde jedoch festgestellt, dass bei 25 der geprüften Projekte mit Mitteln für technische Hilfe Zahlungen für Verwaltungskosten im Rahmen der zweiten Säule geleistet worden waren, die tatsächlich im Zusammenhang mit der ersten Säule oder bei ansonsten nicht mit dem ELER zusammenhängenden Tätigkeiten entstanden waren. Das Risiko, dass dies geschieht, ist bei Käufen oder Projekten, die sowohl unter die erste als auch unter die zweite Säule fallen, besonders hoch. In solchen Fällen ist klar, dass ein Teil der Ausgaben nicht zuschussfähig ist und nicht kofinanziert werden dürfte.

56

Die Beispiele in **Kasten 2** verdeutlichen das Risiko vorschriftswidriger Ausgaben bedingt durch Unzulänglichkeiten in der Buchführung, die Verwendung von Koeffizienten oder sonstige Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit einer übermäßig komplexen und in gewisser Weise willkürlichen Unterscheidung von Ausgaben in zwei sehr ähnlichen Tätigkeitsbereichen. Unter ansonsten gleichen Bedingungen ist nicht klar, wieso Verwaltungs- und Personalkosten im Rahmen der ersten Säule ausgeschlossen sind, im Rahmen der zweiten Säule jedoch nicht.

Risiko der Nichtzuschussfähigkeit bei zwischen der ersten und zweiten Säule aufgeteilten Kosten

Die meisten Beispiele für eine Kostenteilung betrafen die Entlohnung von Mitarbeitern, die sowohl Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem EPLR als auch nicht EPLR-bezogene Tätigkeiten abwickeln, insbesondere wenn unzulängliche Nachweise zur Rechtfertigung des der zweiten Säule angelasteten Gehaltsanteils vorlagen. In Litauen konnte nicht nachgewiesen werden, dass die Koeffizienten für die Zuweisung der mit dem EPLR verbundenen Kosten korrekt waren. Daher war es nicht möglich, die Zuschussfähigkeit der Ausgabenerklärungen zu überprüfen. In Ungarn sollten Personalkosten nur dann zuschussfähig sein, wenn die betreffenden Mitarbeiter in Vollzeit mit spezifisch mit dem EPLR 2007-2013 verbundenen Tätigkeiten befasst waren. Einige Mitarbeiter, die Mittel für technische Hilfe einsetzten, waren jedoch in Abteilungen beschäftigt, deren reguläre Aufgaben nicht nur das EPLR betrafen (Sekretariate von Ministerien, Finanz- und Rechtsabteilungen), wobei nicht konkret sichergestellt war, dass die Mitarbeiter in Vollzeit mit EPLR-Tätigkeiten beschäftigt waren. Ähnliche Fälle wurden in Polen und Österreich vorgefunden.

Ein weiterer Bereich, in dem Kosten zwischen der ersten und der zweiten Säule aufgeteilt werden, ist der Erwerb oder die Wartung von IT-Ausrüstung oder Software. In Polen war der Koeffizient für die Zurechnung der Ausgaben für IT-Wartung zu Tätigkeiten der Entwicklung des ländlichen Raums in der Zahlstelle seit mindestens vier Jahren überholt. In Italien war nicht klar, dass vom Landwirtschaftsministerium erworbene Videokonferenz-ausrüstung, die allein dem ELER angelastet wurde, ausschließlich im Rahmen der zweiten Säule Verwendung fand.

In einem letzten geteilten Bereich, dem der Cross-Compliance-Kontrollen²³, ist es möglich, dass – wenn keine klare Unterscheidung nach Unterstützungsart vorgenommen wird – für Maßnahmen, die im Rahmen des EGFL stattfinden, Finanzmittel bereitgestellt werden, die ausschließlich für den ELER bestimmt waren. In Österreich wurde der Koeffizient für die Zurechnung der Kosten von Cross-Compliance-Kontrollen zu Betriebsprämienanträgen (nicht zuschussfähig) im Unterschied zu unter die Entwicklung des ländlichen Raums fallenden Agrarumweltanträgen (zuschussfähig) nicht jährlich aktualisiert. Im Jahr 2011 führte dies zunächst zu einer überhöhten Zahlung von 15 600 Euro aus dem ELER.

²³ „Cross-Compliance“ bedeutet, dass Betriebsinhaber, die Direktzahlungen im Rahmen der ersten Säule erhalten, grundlegende Anforderungen des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes einhalten müssen. Diese Bestimmungen gelten auch für die meisten Umweltzahlungen im Rahmen der zweiten Säule.

Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe von Aufträgen

57

Bei der Prüfung wurden in den Mitgliedstaaten viele Probleme hinsichtlich der Auftragsvergabe- und Beschaffungsverfahren festgestellt (bei 17 von 51 geprüften Vergabeverfahren, hauptsächlich im Bereich von Informations- und Publizitätsmaßnahmen). Zu den festgestellten Problemen gehörte, dass zur Auftragsvergabe anstelle wettbewerblicher Ausschreibungsverfahren Verhandlungsverfahren durchgeführt wurden, was den Bestimmungen zur Transparenz, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung in der Vergaberichtlinie²⁴ und in einigen Fällen in den einschlägigen nationalen Vorschriften zuwiderläuft. Die Anwendung des falschen Verfahrens stellt nicht nur

einen Verstoß gegen die EU- und/oder nationalen Rechtsvorschriften dar, sondern untergräbt auch die Regeln des freien Marktes, diskriminiert andere potenzielle Auftragnehmer und kann zu überhöhten Ausgaben führen.

24 Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 114).

Kasten 3

Beispiele für Unregelmäßigkeiten bei der Auftragsvergabe

Verwendung des falschen Verfahrens

In Italien wurden die Dienstleistungen zweier Reisebüros (im Wert von 170 000 bzw. 130 000 Euro) durch direkte Verhandlungen erworben. Damit wurde gegen die nationalen Vorschriften verstoßen, wonach Aufträge von über 40 000 Euro für den Wettbewerb geöffnet werden müssen.

In Polen wurden ohne Begründung direkte Verhandlungen aufgenommen, um mit einer einem Ministerium nachgeordneten Stelle (Hotel-, Verpflegungs-, Konferenz- und Schulungsdienstleistungen) und mit einem früheren Auftragnehmer (IT-Dienstleistungen für eine Regierungsagentur) Verträge zu schließen.

Überhöhte Preise bei Aufträgen

In Ungarn wurde im Jahr 2008 ein komplexer Rahmenvertrag an einen Eventmanager vergeben, in dem Stückpreise festgelegt wurden, die auch sechs Jahre später noch zu hoch gewesen wären. Der Vertrag mit den überhöhten Preisen wurde in der Folge zwei Jahre früher gekündigt.

Auftragsspezifikationen hemmten Transparenz und Gleichbehandlung

In Italien zeigte sich im Zuge der Prüfung, dass öffentliche Ausschreibungen in vielen Fällen nur begrenzte oder ungenaue Informationen über die technischen Kriterien enthielten, die bei der Auftragsvergabe berücksichtigt würden. Dies erschwerte es kompetenten, aber unerfahrenen Bietern, ihre Angebote korrekt zu formulieren, und es machte auch die Bewertung der jeweiligen Vorzüge der Angebote und die Begründung der endgültigen Zuschlagsentscheidung komplizierter.

Mangelhafte Anwendung der Kontrollsysteme

58

Unbeschadet der Anmerkungen in Ziffer 56 stellte der Hof fest, dass die Kontrollsysteme, mit denen die Mitgliedstaaten ermittelten, ob die Kosten korrekt der zweiten Säule zugewiesen wurden, nicht ordnungsgemäß funktionierten. Wenn die Mitgliedstaaten Koeffizienten oder andere Berechnungen für die Aufteilung der Kosten zwischen dem EGFL und dem ELER festgelegt hatten, wurden die Formeln in vielen Fällen nicht systematisch angewandt oder nicht regelmäßig aktualisiert. Die Notwendigkeit diesbezüglicher Korrekturen wurde jedoch im Rahmen von Kontrollen nicht erkannt. In diesem Zusammenhang ist es zu begrüßen, dass die Kommission die Vorschriften für die mitgliedstaatlichen Kontrollen der Ausgaben für technische Hilfe seit der Prüfung verschärft hat²⁵.

59

Genauso war die große Mehrheit der Projekte, bei denen die Prüfer des Hofes Unregelmäßigkeiten hinsichtlich der Auftragsvergabe feststellten, bereits im Rahmen von Verwaltungskontrollen durch die zuständigen nationalen Behörden überprüft worden. Da im Zuge dieser Kontrollen die durch den Hof ermittelten Mängel nicht aufgedeckt worden waren, erwiesen sie sich als unwirksam. Als Reaktion auf den festgestellten Bedarf an Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der mitgliedstaatlichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme für technische Hilfe hat die Kommission auch in diesem Fall bereits mitgeteilt, dass sie an Leitlinien für die öffentliche Auftragsvergabe im Zeitraum 2014-2020 arbeitet.

Wie gut geeignet ist der Leistungsrahmen für technische Hilfe?

60

In der Präambel der Haushaltsordnung werden die Gebote der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit als wichtigste Grundsätze einer wirtschaftlichen Haushaltsführung in allen Ausgabenbereichen des Haushalts genannt. Um diese Grundsätze zu wahren, müssen für jeden Tätigkeitsbereich SMART²⁶-Ziele festgelegt und mithilfe von Leistungsindikatoren kontrolliert werden, was zu jährlichen „Tätigkeitsübersichten“ führt. Außerdem sind die Organe (in diesem Fall die Kommission) verpflichtet, Ex-ante- und Ex-post-Bewertungen vorzunehmen²⁷.

61

Bei geteilter Mittelverwaltung werden die vorstehend genannten Aufgaben den Mitgliedstaaten übertragen. Diese müssen gewährleisten, dass die Mittel gemäß den geltenden Regeln und Grundsätzen verwendet werden²⁸.

62

Die Verwendung sämtlicher für die GAP verfügbarer Finanzmittel unterliegt also strengen Anforderungen, mit denen gewährleistet werden soll, dass die Ausgaben angemessen sind. Bei der Prüfung zeigte sich, dass die Durchführungsbehörden technische Hilfe häufig aus dem Anwendungsbereich dieser Regeln ausschließen. Die sich aus der Haushaltsordnung ergebenden Verpflichtungen gelten jedoch, wie in **Kasten 4** dargelegt, auch für technische Hilfe als Tätigkeit im Politikbereich „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“.

- 25 Gemäß Artikel 62 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance (ABl. L 227 vom 31.7.2014, S. 69) fallen die von den Mitgliedstaaten für technische Hilfe getätigten Ausgaben ausdrücklich unter die allgemeine Anforderung der Durchführung von Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen und der Berichterstattung. Außerdem wird in diesem Artikel betont, dass die Kontrollstellen von den die Zahlung gewährenden Stellen „funktional unabhängig“ sein müssen.
- 26 „Konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen“.
- 27 Die Grundsätze und Regeln in diesem Absatz fallen unter Artikel 27 der Haushaltsordnung aus dem Jahr 2002.
- 28 Siehe Artikel 53b der Haushaltsordnung aus dem Jahr 2002.

Ist technische Hilfe eine Tätigkeit oder nur ein Instrument?

Bei der Prüfung wurde allgemein festgestellt, dass die zuständigen Behörden die Auffassung vertraten, technische Hilfe sei als Quelle verwaltungsmäßiger Unterstützung für wesentliche Finanzierungsmaßnahmen von den verordnungsrechtlichen Leistungsanforderungen ausgenommen. Nach Ansicht Österreichs ist technische Hilfe einzig und allein ein Instrument zur Durchführung des EPLR, und der einzige Maßstab für ihre Wirksamkeit ist der Erfolg des Programms. So gesehen kann technische Hilfe weder geplant werden, noch können ihr Ziele oder Indikatoren zugewiesen werden, welche vielmehr für die Kernmaßnahmen²⁹ gelten, zu denen technische Hilfe beiträgt. Nach Ansicht der Kommission wäre es für den Fall der gesonderten Darstellung technischer Hilfe als eigenständige konsolidierte Tätigkeit schwierig, ihren Beitrag in den einzelnen Tätigkeitsbereichen der Entwicklung des ländlichen Raums zu bewerten.

Diese Argumentation, nach der Mittel für technische Hilfe als gleichsam passiv und nicht dem operativen Leistungsrahmen zugehörig betrachtet werden, wird in den Verordnungen widerlegt. In Artikel 66 der ELER-Verordnung wird technische Hilfe sowohl als „Tätigkeit“ als auch als „Maßnahme“ bezeichnet, und in Artikel 2 Buchstabe d wird der Begriff „Maßnahme“ definiert als „ein Bündel von Vorhaben, die zur Umsetzung eines Schwerpunkts (...) beitragen“. Zudem ist angesichts des Umfangs der Mittel, die – insbesondere in den Mitgliedstaaten (mehr als 1,5 Milliarden Euro) – für Ausgaben der technischen Hilfe gebunden wurden, unbedingt klarzustellen, dass diese Mittel im Sinne einer wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet werden und zur Programmumsetzung beitragen. Dies lässt sich am besten durch ordnungsgemäße Planung, Begleitung und Bewertung ihrer spezifischen Auswirkungen erreichen.

²⁹ Gemäß der Beschreibung in Titel IV Kapitel I der ELER-Verordnung. Technische Hilfe wird in Titel IV Kapitel II behandelt.

63

Obwohl auf technische Hilfe nur ein kleiner Teil der Gesamtausgaben entfällt, entspricht dies über den gesamten Programmplanungszeitraum einem erheblichen Betrag, für den gebührend Rechenschaft abgelegt werden muss. Obwohl Kommission und Mitgliedstaaten versichern, ihre mit Mitteln für technische Hilfe getätigten Ausgaben für nichtoperative Kosten seien sowohl notwendig als auch verhältnismäßig und leisteten einen wertvollen Beitrag zum Programmerfolg, gibt es im Großen und Ganzen keinen Leistungsrahmen, mit dem nachgewiesen werden könnte, dass dies tatsächlich der Fall ist. Der Bereich ist geprägt durch eine unzulängliche Mehrjahresplanung, das Fehlen einer angemessenen Bedarfsanalyse, ungenaue Ziele (keine SMART-Ziele) und das Fehlen einer leistungsorientierten Begleitung und Bewertung der Programme für technische Hilfe (stattdessen wird das größte Gewicht auf finanzielle Aspekte gelegt).

Bemerkungen

Unzulängliche Planung und Bedarfsanalyse

64

Für die Ausarbeitung von Zielen und die angemessene Festlegung von Zielvorgaben ist es wichtig, dass eine anfängliche Bedarfsanalyse vorgenommen und ein mittel- und langfristiger Plan aufgestellt wird. Dies ist zudem Bestandteil des in der ELER-Verordnung festgelegten Ex-ante-Bewertungsverfahrens³⁰.

65

Bei der Kommission hat die Einstufung der Ausgaben für technische Hilfe als verwaltungsmäßige Unterstützung u. a. zur Folge, dass sie weitgehend als jährliche Ausgaben betrachtet werden. In nahezu allen Tätigkeitsbereichen (mit Ausnahme von Studien und Bewertungen und des ENRD) gab es für den Zeitraum weder eine anfängliche Bedarfsanalyse noch eine Mehrjahresplanung, wie die Finanzmittel verwendet werden sollten. Dies bedeutete in einigen Fällen, dass Haushaltsmittel von einem Jahr zum anderen erneut zugewiesen wurden, ohne dass eine Bestätigung dafür vorlag, ob der (kurzfristige) Bedarf, der einige Jahre zuvor geltend gemacht worden war, nach wie vor bestand. Überdies kann das Fehlen einer angemessenen Bedarfsanalyse eine willkürliche und nicht zielgerichtete Durchführung zur Folge haben.

66

Gemäß der ELER-Verordnung waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Ex-ante-Bewertung ihrer EPLR vorzunehmen, die „der Ermittlung und Beurteilung des mittel- und langfristigen Bedarfs, der zu verwirklichenden Ziele, der erwarteten Ergebnisse und der quantifizierten Zielvorgaben, und hier insbesondere der Wirkung im Vergleich zur Ausgangssituation,

des Mehrwerts für die Gemeinschaft, des Grads der Berücksichtigung der Gemeinschaftsprioritäten, der aus der vorangegangenen Programmplanung gewonnenen Erfahrungen und der Qualität der vorgeschlagenen Verfahren für die Durchführung, Begleitung, Bewertung und finanzielle Abwicklung“ dienen sollte³¹.

67

Ebenso wie die Kommission klammerten auch die fünf Mitgliedstaaten technische Hilfe im Allgemeinen aus ihrer mehrjährigen Bedarfsanalyse für die Entwicklung des ländlichen Raums aus. Die wichtigste Konsequenz dieser Politik bestand darin, dass die Haushalte für technische Hilfe nicht stabil waren und per Verwaltungserlass geändert werden konnten. Selbst in Polen, das für einen Bestandteil seines EPLR eine Bedarfsanalyse für technische Hilfe vorlegte, war der ursprüngliche Haushalt deutlich zu niedrig angesetzt. Entsprechend ihrer Politik der Nicht-einmischung in die von den Mitgliedstaaten für technische Hilfe getätigten Ausgaben, akzeptierte die Kommission die erforderlichen Programmänderungen ohne Vorbehalt.

³⁰ Artikel 85.

³¹ Artikel 85.

Die Ziele erfüllen die „SMART“-Kriterien bei Weitem nicht

68

Der Sinn und Zweck von SMART-Zielen besteht darin, die Finanzmittel gezielter einzusetzen und so bestimmte Ergebnisse wirtschaftlicher zu erreichen. Durch Festlegung von SMART-Zielen wird auch ein klarerer Rahmen für die Begleitung und Bewertung der Ergebnisse geschaffen.

69

Aufgrund der unzulänglichen Planung und Bedarfsanalyse entwickelte die Kommission generell keine SMART-Ziele für die Finanzierung technischer Hilfe. Hinweise auf technische Hilfe fehlen in den detaillierten jährlichen Managementplänen der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, in denen die Ziele und Indikatoren der Generaldirektion für das kommende Jahr zusammengefasst werden – obwohl die Projekte und Aktionen, die mit Mitteln für technische Hilfe unterstützt werden, in diese Pläne aufgenommen werden. Auch die von der Generaldirektion erstellten operativen Finanzierungsbeschlüsse umfassen keine SMART-Ziele oder Indikatoren für Projekte der technischen Hilfe, die

ebenso behandelt werden wie die allgemeinen Verwaltungsausgaben der Kommission. Einzige Ausnahme ist der Bereich Bewertungen und Studien, für den – wie bereits festgestellt – eine Mehrjahresplanung vorgenommen und SMART-Ziele festgelegt werden, die zu den Anforderungen der jeweiligen spezifischen Verordnungen gehören.

70

In den Mitgliedstaaten wurde wenig unternommen, um spezifische Ziele für technische Hilfe auszuarbeiten. Das Fehlen einer Mehrjahresplanung in genau begrenzten Bereichen der technischen Hilfe (z. B. Informations- und Kommunikationsmaßnahmen für das nationale Netz für den ländlichen Raum) beeinträchtigte die Transparenz und die Festlegung von Zielen. Ebenso war es nicht hilfreich, dass zwischen einzelnen Tätigkeitsbereichen der technischen Hilfe oder zwischen diesen und anderen ähnlichen Tätigkeiten, die nicht mit den Zielen des ELER zusammenhingen, keine klare Unterscheidung getroffen wurde. Von den fünf besuchten Mitgliedstaaten ging nur Italien über die allgemeinen Bestimmungen in den Verordnungen hinaus. Selbst in Italien waren die Ziele jedoch nicht quantifiziert und mit einem Zeithorizont versehen.

Kasten 5

Beispiele für unzulänglich formulierte Ziele aus den Programmplanungsdokumenten der Mitgliedstaaten

Die litauischen Ziele umfassten Folgendes: Sicherstellung einer angemessenen Vorbereitung, wirtschaftlichen Durchführung und Bewertung des Programms (...), Sicherstellung der angemessenen Darstellung und Publizität von Informationen (...), Sicherstellung des Zugangs zu Informationen.

Die polnischen Ziele beschränkten sich im Wesentlichen auf eine Aufzählung der unter die Artikel 66 und 68 der ELER-Verordnung fallenden Tätigkeiten. Daher standen sie zwar mit den verordnungsrechtlichen Anforderungen im Einklang, gaben jedoch keinen genauen Hinweis auf die erwarteten Ergebnisse oder Auswirkungen der technischen Hilfe oder darauf, wie ihre Leistung gemessen werden sollte.

Bemerkungen

Begrenzte Begleitung und Bewertung

71

Die Haushaltsordnung enthält einige Bestimmungen zu den Begleitungs- und Bewertungstätigkeiten der Kommission. Im Wesentlichen müssen der Haushaltsbehörde jährliche Berichte über die mithilfe von Leistungsindikatoren bewertete Verwirklichung der Ziele vorgelegt werden³².

72

Im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums³³ gehörte die Erstellung eines gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens (CMEF) durch Kommission und Mitgliedstaaten mit einer begrenzten Anzahl von allen EPLR gemeinsamen Indikatoren zu den Kernanforderungen für den Zeitraum 2007-2013. Es wurde außerdem erwartet, dass jeder Mitgliedstaat Zusatzindikatoren festlegte, um Fortschritt, Effizienz und Wirksamkeit seines EPLR in allen Durchführungsstadien zu messen. Der Kommission sollten jährliche Zwischenberichte übermittelt werden, und zudem sollten Ex-ante-, Halbzeit- und Ex-post-Bewertungen der Programmqualität, -effizienz und -wirksamkeit stattfinden.

73

Der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen wurde wie vorgeschrieben erstellt. Im Einklang mit der Auffassung, dass technische Hilfe keinen Leistungsanforderungen unterliegt, wurde diese jedoch in den allgemeinen CMEF-Leitlinien nicht erwähnt und kam auch unter der Beschreibung der Maßnahmen und gemeinsamen Indikatoren nicht vor.

74

Auf Kommissionsebene sind Begleitung und Bewertung der Finanzmittel für technische Hilfe demnach ebenso beschränkt wie deren Planung. Es gibt keine Kriterien, mit denen ein Bezug zu den mit dem jeweiligen Programm insgesamt erzielten Leistungen hergestellt würde, und stattdessen liegt der Schwerpunkt überwiegend auf finanziellen und anderen rein administrativen Aspekten wie der Einhaltung der Ausgabenobergrenzen und der Fristen für die Vertragsausführung.

75

Die Lage in den Mitgliedstaaten ist sehr ähnlich, was auch hier daran liegt, dass technische Hilfe im gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen nicht vorkommt. Die Begleitung der EPLR der Mitgliedstaaten durch die Kommission beschränkt sich auf Kontrollen des Haushaltsvollzugs und die Einhaltung der Obergrenze von 4 %. Das den Mitgliedstaaten selbst zur Verfügung stehende wichtigste Begleitungsinstrument ist der jährliche Zwischenbericht, den sie zu ihren EPLR erstellen. Die jährlichen Zwischenberichte zu drei der sechs geprüften EPLR enthielten jedoch keine Bewertung der technischen Hilfe. Wurde eine solche Bewertung vorgelegt, so konnte damit lediglich die finanzielle Durchführung überwacht werden, weil Leistungs- und Wirkungsindikatoren oder klare Leitlinien für die Darstellung fehlten.

32 Artikel 27 Absatz 3 der Haushaltsordnung von 2002.

33 Artikel 77 bis 87 der ELER-Verordnung.

Bemerkungen

Auswirkungen eines unzulänglichen Leistungsrahmens

76

Als für die Ausführung des EU-Haushalts verantwortliches Organ muss die Kommission die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Bereich des ELER gewährleisten. Zu dieser Aufgabe gehört die Bereitstellung richtungweisender Leitlinien für eine wirtschaftliche und wirksame Verwendung technischer Hilfe. Dadurch, dass sie ihren eigenen Bedarf an technischer Hilfe nicht im Rahmen eines Leistungsrahmens definiert hat und auch nicht nachdrücklich verlangt hat, dass die Mitgliedstaaten dies tun, hat die Kommission jedoch auf ein Instrument verzichtet, mit dem sie die globalen Auswirkungen der Ausgaben für technische Hilfe bewerten und die Finanzmittel entsprechend gezielt und möglichst nutzbringend einsetzen könnte.

77

Ein Leistungsrahmen wäre auch eine gute Grundlage für Vorschläge, wie spezifische Probleme, die möglicherweise im Bereich des ELER auftreten, mittels technischer Hilfe gelöst werden könnten. Als die Kommission 2011 und 2012 alle Mitgliedstaaten dazu aufforderte, Aktionspläne zur Verringerung der inakzeptablen Fehlerquote im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums auszuarbeiten, wurde die Gelegenheit versäumt, in technischer Hilfe ein Mittel zur Erleichterung oder Unterstützung von Abhilfemaßnahmen zu erkennen.

78

Soweit die in der Haushaltsordnung verlangten Elemente der Planung, Überwachung und Bewertung bei der Kommission und in den Mitgliedstaaten vorhanden sind, beziehen sie sich

auf operative Tätigkeiten und nicht auf die Verwaltungsausgaben, auf die mittlerweile der größte Teil der Haushaltsmittel für technische Hilfe entfällt. Ein wichtiger Grund besteht darin, dass es sehr schwierig ist, zu planen und zu bewerten, inwieweit beispielsweise Gehaltszahlungen zur Gesamtleistung eines Programms beitragen. Diese Art von Ausgaben lässt sich wesentlich schlechter als operative Ausgaben mit dem erforderlichen Nachweis in Einklang bringen, dass die Grundsätze einer wirtschaftlichen Haushaltsführung eingehalten wurden.

Im Bereich Vernetzung: Potenzial für einen wirksamen Leistungsrahmen

79

Das ENRD³⁴ ist der einzige Bestandteil der technischen Hilfe auf Kommissionsebene, der ausdrücklich in den EU-Rechtsvorschriften für Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums definiert ist. Für das ENRD wurden klare Ziele vorgegeben, die der unionsweiten Konsolidierung und Stärkung der Praktiken und Kapazitäten im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums dienen sollen.

80

Eine der Aufgaben des ENRD besteht darin, die nationalen Netze für den ländlichen Raum in den Mitgliedstaaten, die ebenfalls mit Mitteln für technische Hilfe finanziert werden³⁵, zu unterstützen. Für die erforderlichen Verwaltungsstrukturen wurde eine absolute Obergrenze von 25 % der Mittelzuweisung für das jeweilige nationale Netz für den ländlichen Raum festgelegt³⁶; die restlichen Mittel sollten für einen Aktionsplan verwendet werden, der bestimmte Informationen und Aktionen zur Stärkung der Kapazitäten umfassen sollte³⁷.

34 Dieses Netz wurde gemäß Artikel 67 der ELER-Verordnung geschaffen.

35 Gemäß Artikel 68 der ELER-Verordnung.

36 Artikel 41 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006.

37 „(...) mindestens (...) Ermittlung und Analyse von übertragbaren bewährten Praktiken mit dazugehörigen Informationsmaßnahmen, Betreuung des Netzes, Organisation des Austauschs von Erfahrungen und Fachwissen, Ausarbeitung von Schulungsprogrammen für lokale Aktionsgruppen in der Gründungsphase sowie technische Hilfe für Maßnahmen der gebietsübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit.“

81

Sowohl für das ENRD als auch für die nationalen Netze enthalten die Rechtsvorschriften also genauere Anleitungen zu den Verwendungszwecken der Finanzmittel für technische Hilfe, wobei klar unterschieden wird, was unter operative Tätigkeiten fällt und was nicht. Der größte Teil der Ausgaben für Vernetzung ist theoretisch mit einem Leistungsrahmen kompatibel, was es erleichtern sollte, zum einen die Kohärenz der Tätigkeiten der technischen Hilfe in diesem Bereich sicherzustellen und zum anderen für eine Bewertung und Überprüfung im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu sorgen.

82

Die Vernetzungstätigkeiten waren jedoch oft von den gleichen Unzulänglichkeiten der Planung, Begleitung und Bewertung geprägt wie die technische Hilfe im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums insgesamt. Generell ist es schwierig, ihre Auswirkungen zu beurteilen – obwohl das italienische nationale Netz für den ländlichen Raum, das in gewisser Hinsicht ein Modell für die Planung und Durchführung technischer Hilfe darstellt, hier ausgenommen werden kann (siehe **Kasten 6**).

Kasten 6

Das italienische nationale Netz für den ländlichen Raum³⁸: ein Beispiel für einen funktionierenden Leistungsrahmen

Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass das italienische nationale Netz für den ländlichen Raum seine globalen operativen Ziele (bessere Governance, Aufbau von Verwaltungskapazitäten, Austausch von Wissen und bewährten Verfahren) weitgehend erreicht und die italienischen regionalen EPLR wirksam koordiniert und unterstützt hat (durch Datensammlung und Beratungsleistungen), während es gleichzeitig die transnationale Zusammenarbeit förderte. Das nationale Netz verfügt über eine viel besuchte Website und organisiert eine breite Palette von Initiativen und Veranstaltungen. Seine Kommunikationstätigkeiten (darunter fällt eine Webgemeinschaft für Junglandwirte und Schulprojekte) sind sehr weit gefächert. Zur Ermittlung und Förderung bewährter Verfahren werden Videowettbewerbe für Junglandwirte organisiert und die Beiträge der Gewinner auf die Website des Netzes hochgeladen.

Die mit dem nationalen Netz erzielten Ergebnisse und sein Erfolg bei den Interessenträgern beruhen teilweise auf einer detaillierten Planung des operativen Outputs. Im Anschluss daran wird das nationale Netz anhand mehrerer Indikatoren, die mit Zielvorgaben verknüpft sind, überwacht und bewertet. Eine Reihe von Outputindikatoren (z. B. abgehaltene Sitzungen, veröffentlichte Leitlinien) bezieht sich auf bestimmte Programmaktionen, während Ergebnisindikatoren (Kundenzufriedenheitsquoten, Verbreitung bewährter Verfahren) und Wirkungsindikatoren (Anzahl der wichtigsten an der Governance beteiligten Akteure, öffentliche Wahrnehmung der Außenwirkung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums) für das nationale Netz insgesamt festgelegt wurden.

Schließlich werden die Ex-ante- und Ex-post-Bewertungen der Finanzierung mit Mitteln für technische Hilfe im Rahmen des Programms für das nationale Netz für den ländlichen Raum berücksichtigt. Alle im Jahr 2010 vom unabhängigen Halbzeitbewerter ausgesprochenen Empfehlungen, in denen es hieß, es müsse für alle Aktionen der technischen Hilfe ein gemeinsamer Indikatorrahmen geschaffen werden, wurden von den italienischen Behörden in dem Bestreben um Verbesserung der Qualität der Begleitung aufgenommen.

38 Italien gehört zu einer Handvoll Mitgliedstaaten mit einem System regionaler EPLR. Dies bedeutet, dass das Netz für den ländlichen Raum nicht nur eine Maßnahme der technischen Hilfe bildet, sondern gleichzeitig auch der Koordinierung und Unterstützung der Regionen in allen Bereichen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums dient. Daher unterliegt es – wie dies bei einem nationalen EPLR der Fall wäre – den Anforderungen des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens.

83

Insgesamt gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass weder Kommission noch Mitgliedstaaten nachweisen können, wie gut technische Hilfe zu den allgemeinen politischen Zielen der GAP beigetragen hat, da für Ausgaben für technische Hilfe in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums ein angemessener Leistungsrahmen fehlt.

84

Obwohl erhebliche Beträge eingesetzt werden, enthält der Rechtsrahmen keine klare Definition des Begriffs „technische Hilfe“, und es ist nicht genau festgelegt, wie diese Hilfe verwendet werden kann. Bei der Prüfung zeigte sich, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten dies in vollem Maße zu ihrem Vorteil nutzten. Die Entscheidungsfreiheit führte jedoch zu mangelnder Strenge (siehe Ziffer 28). Die Kommission hat weder intern noch für die Mitgliedstaaten umfassende Leitlinien zur Finanzierung technischer Hilfe ausgearbeitet (siehe Ziffern 30 und 37).

85

Bei der Kommission wird nicht mehr scharf zwischen operativen Ausgaben und allgemeinen Verwaltungskosten unterschieden. Insbesondere auf Ausgaben für IT-Wartung entfällt ein immer größerer Teil der Haushaltsmittel für technische Hilfe (siehe Ziffern 32-35). Gleichzeitig machten vier der fünf geprüften Mitgliedstaaten Verwaltungskosten als größten Teil ihrer Ausgaben für technische Hilfe geltend, worunter schwerpunktmäßig Gehaltszahlungen fielen. In Fällen, in denen das betreffende Personal ohnehin für die Umsetzung der Politik eingesetzt würde, läuft diese Verwendung der technischen Hilfe de facto auf Budgethilfe hinaus. Es ist mittlerweile in vielen EU-Politikbereichen gängige Praxis, Gehaltszahlungen mit Mitteln für technische Hilfe zu finanzieren (siehe Ziffern 39-45).

86

Das Fehlen einer klaren Unterscheidung zwischen operativen und Verwaltungskosten und die mangelnde Klarheit hinsichtlich der Art der Tätigkeiten, die durch technische Hilfe abgedeckt werden sollen, verringern die Haushaltstransparenz und beeinträchtigen die Überprüfung der Verwendung der Haushaltsmittel (siehe Ziffern 26-28).

87

Bei der Prüfung wurden einige formale Zuschussfähigkeitsprobleme auf Kommissionsebene aufgedeckt, die auf die fehlerhafte haushaltsmäßige Zuweisung von Kosten zurückzuführen waren (siehe Ziffer 52). In den Mitgliedstaaten beziehen sich die Hauptprobleme entweder auf die Verwendung der Finanzmittel für Tätigkeiten, die unter beide Säulen fallen (und daher nicht vollständig zuschussfähig sind), oder auf Aspekte der Auftragsvergabe und Beschaffung (siehe Ziffern 54-59). Dennoch gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die meisten Ausgaben für technische Hilfe den derzeit geltenden flexiblen Zuschussfähigkeitskriterien entsprechen.

88

Der Hof stellte fest, dass Verwaltungskosten wie Gehaltszahlungen oder IT-Kosten in der Praxis häufig unter beide Säulen der GAP fallen. Die Tatsache, dass sie (auf Ebene der Mitgliedstaaten) nur im Rahmen der zweiten Säule bzw. (auf Kommissionsebene) anteilmäßig im Rahmen beider Säulen zuschussfähig sind, erfordert aufwendige Verfahren zur Begründung, wie die Kosten zugewiesen werden (siehe Ziffern 52 und 54-56).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

89

Zudem ist es naturgemäß schwierig, im Zusammenhang mit Verwaltungskosten die Effizienz des Mitteleinsatzes abzuschätzen. Obwohl die Übernahme solcher Kosten mit Mitteln für technische Hilfe wahrscheinlich in mancher Hinsicht zur Verwirklichung der politischen Ziele der GAP beiträgt, ist es so gut wie unmöglich, diesen Beitrag zuverlässig zu bewerten und insbesondere nachzuweisen, dass diese Art der Ausgaben für technische Hilfe ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis erbringt als direkte Ausgaben für die Kernmaßnahmen der GAP (siehe Ziffern 46-48).

90

Außerdem versetzt die Zulassung von Verwaltungskosten im Rahmen der technischen Hilfe sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten in einen Interessenkonflikt. Als Verwalter der GAP beschließen sie über die Ausgaben, die für die einzelnen Maßnahmen einschließlich technischer Hilfe getätigt werden sollten, wobei das Ziel darin besteht, die Mittel optimal einzusetzen. Gleichzeitig haben sie jedoch als Begünstigte technischer Hilfe, die für Verwaltungsausgaben gezahlt wird, einen Anreiz, für die erforderlichen Kosten der Programmverwaltung möglichst hohe Zahlungen heranzuziehen (siehe Ziffer 49).

Empfehlung 1

Die Kommission sollte den Anwendungsbereich und die Verwendung technischer Hilfe klarstellen. Dabei sollte sie insbesondere für eine klare Unterscheidung zwischen operativen/„dem Kapazitätsaufbau dienenden“ Ausgaben und zuschussfähigen Verwaltungskosten/„Budgethilfekosten“ sorgen, insbesondere im Fall von Gehaltszahlungen.

Eine solche Klarstellung würde mehr Transparenz dahin gehend schaffen, wie die Finanzmittel verwendet werden können. Die Kommission sollte die

Durchführung technischer Hilfe in den Mitgliedstaaten genau überwachen.

Empfehlung 2

Außerdem sollte die Kommission durch angemessene Maßnahmen dafür sorgen, dass allgemeine Verwaltungsausgaben wie z. B. Ausgaben für regelmäßige IT-Wartung nicht aus Haushaltslinien für technische Hilfe finanziert werden.

Empfehlung 3

Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten in Zukunft verpflichten, Verwaltungskosten/„Budgethilfekosten“ im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums getrennt auszuweisen, damit transparenter zum Ausdruck kommt, dass ein Teil der Mittel für technische Hilfe für solche Unterstützung eingesetzt wird.

91

Der Hof stellte fest, dass weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten einen angemessenen Leistungsrahmen geschaffen haben, durch den die Notwendigkeit und Wirksamkeit der Finanzierung technischer Hilfe nachgewiesen würde. Die ungenaue Eingrenzung technischer Hilfe in den Verordnungen für 2007-2013 ermöglichte es den Verwaltungsbehörden, sie von diesem wesentlichen Aspekt der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung auszunehmen. Da der Großteil der Ausgaben für technische Hilfe nichtoperativer Art ist, wird technische Hilfe weitgehend als jährliche Ausgabe betrachtet und kam im gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen nicht vor. Infolgedessen ist dieser Bereich geprägt durch eine unzulängliche Mehrjahresplanung und das Fehlen einer angemessenen Bedarfsanalyse, was zu ungenauen Zielen und zum Fehlen einer

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

leistungsorientierten Begleitung und Bewertung führt (siehe Ziffern 60-75).

92

Dadurch, dass sie ihren eigenen Bedarf an technischer Hilfe nicht im Rahmen eines Leistungsrahmens definiert hat und auch nicht nachdrücklich verlangt hat, dass die Mitgliedstaaten dies tun, hat die Kommission auf ein Instrument verzichtet, mit dem sie die globalen Auswirkungen der Ausgaben für technische Hilfe bewerten und die Finanzmittel gezielt und möglichst nutzbringend einsetzen könnte. Die potenzielle Wirksamkeit der Finanzmittel für technische Hilfe wird dadurch stark eingeschränkt (siehe Ziffern 76-78).

93

Der Hof stellte fest, dass die Modalitäten für die Vernetzung besser mit den Bestandteilen eines Leistungsrahmens in Einklang standen: Es gab genauere Anleitungen zu den

Verwendungszwecken der Finanzmittel für technische Hilfe und eine klare Unterscheidung, was unter operative Tätigkeiten fällt und was nicht. Außerdem wurde eine Obergrenze für Verwaltungsausgaben der Mitgliedstaaten festgelegt (siehe Ziffern 79-82).

Empfehlung 4

Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten für die Finanzierung technischer Hilfe einen geeigneten Leistungsrahmen schaffen. Insbesondere sollte angemessen beurteilt werden, welchen Bedarf Kommission und Mitgliedstaaten an technischer Hilfe haben, und es sollte einen Mechanismus geben, mit dem Ziele festgelegt und der Fortschritt im Hinblick auf ihre Verwirklichung gemessen wird. Dies wiederum würde die Rechenschaftspflicht erhöhen und es ermöglichen, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Ausgaben zu verbessern.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Frau Rasa BUDBERGYTĖ, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 11. März 2015 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Finanzplanung für technische Hilfe im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums in den Zeiträumen 2007-2013 und 2014-2020 auf der Grundlage von Daten der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

Mitgliedstaat	2007-2013			2014-2020			Veränderungen zwischen den Zeiträumen 2007-2013 und 2014-2020 (2007-2013 = 100 %)	
	Ursprünglicher Finanzierungsplan: Entwicklung des ländlichen Raums (in Euro)	Ursprünglicher Finanzierungsplan: technische Hilfe (in Euro)	Anteil der technischen Hilfe an den Mitteln für die Entwicklung des ländlichen Raums	Ursprünglicher Finanzierungsplan: Entwicklung des ländlichen Raums (in Euro)	Ursprünglicher Finanzierungsplan: technische Hilfe (in Euro)	Anteil der technischen Hilfe an den Mitteln für die Entwicklung des ländlichen Raums	Veränderung bei der Planung für die Entwicklung des ländlichen Raums	Veränderung bei der Planung für technische Hilfe
Belgien ¹	487 484 306	5 653 734	1,16 %	647 797 759	7 614 324	1,18 %	132,89 %	134,68 %
Bulgarien ¹	2 642 248 596	39 545 031	1,50 %	2 338 783 966	54 500 000	2,33 %	88,51 %	137,82 %
Tschechische Republik ¹	2 857 506 354	13 514 430	0,47 %	2 281 445 107	22 500 000	0,99 %	79,84 %	166,49 %
Dänemark ²	577 918 796	23 100 024	4,00 %	629 400 690	25 175 839	4,00 %	108,91 %	108,99 %
Deutschland ¹	9 078 378 263	92 685 319	1,02 %	8 768 178 051	199 667 445	2,28 %	96,58 %	215,43 %
Estland	723 736 855	28 586 354	3,95 %	823 341 558	28 083 108	3,41 %	113,76 %	98,24 %
Irland ¹	2 494 540 590	2 160 000	0,09 %	2 190 000 000	3 180 000	0,15 %	87,79 %	147,22 %
Griechenland ¹	3 906 228 424	45 000 000	1,15 %	4 223 960 793	79 723 255	1,89 %	108,13 %	177,16 %
Spanien ¹	8 049 474 764	101 591 356	1,26 %	8 214 328 821	118 952 677	1,45 %	102,05 %	117,09 %
Frankreich ¹	7 584 497 109	49 972 316	0,66 %	11 353 567 383	127 974 320	1,13 %	149,69 %	256,09 %
Italien ¹	8 985 781 883	191 256 136	2,13 %	10 384 714 084	260 147 585	2,51 %	115,57 %	136,02 %
Zypern ¹	164 563 574	2 913 089	1,77 %	132 214 377	2 381 377	1,80 %	80,34 %	81,75 %
Lettland	1 054 373 504	41 644 500	3,95 %	1 074 576 782	42 983 070	4,00 %	101,92 %	103,21 %
Litauen	1 765 794 093	67 996 680	3,85 %	1 613 088 240	57 323 530	3,55 %	91,35 %	84,30 %
Luxemburg ¹	94 957 826	–	0,00 %	100 574 600	1 058 045	1,05 %	105,92 %	n, z
Ungarn ¹	3 860 091 392	152 233 735	3,94 %	3 430 667 653	74 055 333	2,16 %	88,88 %	48,65 %
Malta ¹	77 653 355	3 063 355	3,94 %	97 326 898	3 893 076	4,00 %	125,34 %	127,09 %
Niederlande ²	593 197 167	3 251 167	0,55 %	607 305 360	21 695 360	3,57 %	102,38 %	667,31 %
Österreich	4 025 575 992	87 807 211	2,18 %	3 937 551 997	114 181 478	2,90 %	97,81 %	130,04 %
Polen ²	13 398 928 156	199 950 000	1,49 %	8 598 280 814	132 527 195	1,54 %	64,17 %	66,28 %
Portugal ¹	4 056 570 600	86 483 763	2,13 %	4 057 788 354	77 095 212	1,90 %	100,03 %	89,14 %
Rumänien ¹	8 124 198 745	100 895 834	1,24 %	8 015 663 402	178 367 919	2,23 %	98,66 %	176,78 %
Slowenien	915 992 729	12 922 668	1,41 %	837 849 803	24 946 000	2,98 %	91,47 %	193,04 %
Slowakei ²	1 996 908 078	42 238 362	2,12 %	1 545 272 844	59 291 790	3,84 %	77,38 %	140,37 %
Finnland	2 155 018 907	23 082 183	1,07 %	2 380 408 388	29 874 500	1,26 %	110,46 %	129,43 %
Schweden ¹	1 953 061 954	64 188 151	3,29 %	1 763 315 250	63 410 453	3,60 %	90,28 %	98,79 %
Vereinigtes Königreich ¹	4 612 120 420	31 294 724	0,68 %	5 190 459 683	67 171 685	1,29 %	112,54 %	214,64 %
Insgesamt/ durchschnittlicher Anteil je Mitgliedstaat³	96 236 802 432	1 513 030 122	1,57 %	95 237 862 657	1 877 774 575	1,97 %	98,96 %	124,11 %

1 Für den Zeitraum 2014-2020 ist das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum/sind die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum von der Kommission noch nicht oder nur teilweise genehmigt worden (Stand: Ende Februar 2015).

2 Für den Zeitraum 2014-2020 noch ohne Flexibilität (Übertragungen aus und in die erste Säule).

3 Mit Ausnahme Kroatiens, das der EU im Jahr 2013 beiträgt und daher im Zeitraum 2007-2013 keine Ausgaben zulasten des ELER tätigte. Für den Zeitraum 2014-2020 beläuft sich das für Kroatien geplante ELER-Budget auf 2 026 Millionen Euro, darunter 55 Millionen Euro für technische Hilfe.

Zusammenfassung

IV

Die Kommission ist der Auffassung, dass Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 eine einheitliche klare Rechtsgrundlage für die technische Hilfe im Rahmen des EGFL und des ELER auf Ebene der Kommission oder in ihrem Namen darstellt.

Für den neuen Programmplanungszeitraum ist die technische Hilfe auf Ebene der Mitgliedstaaten in Artikel 59 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 geregelt.

Die Wahlfreiheit, die sich aus der verordnungsrechtlichen Flexibilität ergibt, ist erforderlich, damit den stark unterschiedlichen Anforderungen der nationalen und regionalen Behörden Rechnung getragen werden kann. Der Kapazitätsaufbau ist eng mit bestimmten Kostenarten wie Verwaltungsausgaben oder Kosten von IT-Tools verknüpft. Ausgaben, die mit Mitteln für die technische Hilfe finanziert werden, stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Ausarbeitung, Durchführung und Bewertung der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums (EPLR).

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 hat die Kommission den Mitgliedstaaten umfassende Leitlinien vorgelegt und den Länderreferenten einen politischen Kurs vorgegeben, damit bei den Verhandlungen über neue EPLR einheitliche Ansätze verfolgt werden.

V

Die Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass alle von ihnen geplanten Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum überprüft und kontrolliert werden können. Zu diesem Zweck legen die Mitgliedstaaten Kontrollmaßnahmen fest, die ihnen hinreichende Gewähr dafür bieten, dass die Förderkriterien und sonstigen Verpflichtungen eingehalten werden (Artikel 48 Verordnung (EG) Nr. 1974/2006).

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 unterliegt die technische Hilfe Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen (Artikel 62 Verordnung (EU) Nr. 809/2014), damit eine höhere Gewähr im Hinblick auf die Zuschussfähigkeit der Ausgaben besteht.

Die Ausgaben für die technische Hilfe müssen rückverfolgbar sein, und durch eine ordnungsgemäße Buchführung sollte ermittelt werden können, welche Ressourcen damit finanziert wurden. Dasselbe gilt für sonstige

Ausgaben und Begünstigte sowie für Maßnahmen, die im Rahmen anderer EU-Fonds oder allgemein mit öffentlichen Mitteln finanziert werden könnten.

VI

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, im jährlichen Zwischenbericht Angaben zur Qualität und Effizienz der Programmumsetzung zu machen, wozu auch die Inanspruchnahme von technischer Hilfe zählt (siehe Anhang VII der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006).

Die Ausgaben für die technische Hilfe tragen zu einer reibungslosen Durchführung der Programme bei, was letztlich den Begünstigten zugutekommt.

VII

Die technische Hilfe leistet einen Beitrag zur Durchführung, Begleitung, Kontrolle und Bewertung der EPLR. Erst die Synthese der Ex-post-Bewertungen der EPLR wird aufzeigen, wie die technische Hilfe zu den übergeordneten Zielen der GAP beigetragen hat.

Der Gesetzgeber hat beschlossen, den Mitgliedstaaten bei der Inanspruchnahme der Mittel für die technische Hilfe Flexibilität einzuräumen.

VII Erste Empfehlung

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und wird die Leitlinien in diesem Sinne ergänzen.

VII Zweite Empfehlung

Die Kommission kann dieser Empfehlung nicht folgen. Sie ist der Auffassung, dass es sich bei der Wartung von IT-Systemen um eine operative Tätigkeit handelt, die mit der Aktualisierung und der Weiterentwicklung der Systeme im Zusammenhang steht. Nach den haushaltspolitischen Leitlinien der Kommission für die ESI-Fonds vom 16. Mai 2014 zur Inanspruchnahme von operativer und nichtoperativer (administrativer) technischer Hilfe bei in geteilter Mittelverwaltung durchgeführten Programmen sollten im Bereich der IT- und Prüfausgaben alle Arten von IT-Kosten, gleich ob sie mit der (weiteren) Entwicklung der IT oder der IT-Wartung im Zusammenhang stehen, in dieselbe Haushaltslinie eingestellt werden wie die jeweiligen zugehörigen IT-Entwicklungskosten. Durch diesen Ansatz werden die Haushaltsdisziplin und die Kohärenz im Haushalt der Kommission über alle Bereiche der geteilten Mittelverwaltung hinweg gestärkt.

VII Dritte Empfehlung

Die Kommission folgt der Empfehlung.

Mittelfristig wird die Kommission im Rahmen der bestehenden Systeme zur Berichterstattung ausführlichere Informationen verlangen, damit besser verfolgt werden kann, welche Art von Kosten (d. h. Verwaltungskosten und operative Kosten) im Budget für die technische Hilfe angefallen sind.

VII Vierte Empfehlung

Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Sie wird die Mitgliedstaaten dazu ermutigen, geeignete Indikatoren für die Begleitung der Ausgaben für die technische Hilfe zu verwenden, dies aber nicht zur Pflicht erheben.

Einleitung

13

Die Höhe der Ausgaben für die technische Hilfe wird gemäß dem jeweiligen festgestellten Bedarf veranschlagt. Beispielsweise wurden die Verwaltungsbehörden mit Artikel 8 Buchstabe c Ziffer vi der Verordnung (EU) Nr. 1305/2014 dazu verpflichtet, für eine ausreichende Beratungskapazität betreffend die rechtlichen Anforderungen und Aktionen im Zusammenhang mit Innovation zu sorgen, wodurch ein entsprechender zusätzlicher Bedarf an technischer Hilfe entstanden sein könnte.

Durch gemeinsame, für alle ESI-Fonds geltende rechtliche Bestimmungen hat die Kommission das Vorgehen bei der technischen Hilfe im Rahmen der ESI-Fonds vereinheitlicht. Durch diese Bestimmungen (Artikel 59 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) wurde die Definition der zuschussfähigen Ausgaben leicht erweitert, sodass nun Maßnahmen zur Kommunikation, Vernetzung, Konfliktbeilegung sowie Prüfung unterstützt werden können, die im früheren Rechtsrahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums noch nicht unter technische Hilfe fielen.

16

Im Rahmen der ersten Säule sind alle Mittelbindungen im betreffenden Haushaltsjahr vorzunehmen, und abgesehen von den seltenen Fällen, in denen Mittelübertragungen von einem Haushaltsjahr auf das nächste zulässig sind, verfallen sie am Ende des jeweiligen

Haushaltsjahres. Zahlungen können jedoch über mehr als ein Haushaltsjahr hinweg getätigt werden.

Im Rahmen der zweiten Säule steht noch nicht endgültig fest, wie viele der veranschlagten Mittel für die technische Hilfe abgerufen wurden, da die Mitgliedstaaten bis Ende 2015 Ausgabenerklärungen vorlegen können. Bei den verschiedenen Mitgliedstaaten fällt der Anteil der Mittelausstattung für die Entwicklung des ländlichen Raums, den sie für die technische Hilfe vorgesehen haben, sehr unterschiedlich aus.

Bemerkungen

24

Was die erste Säule betrifft, ist die Finanzierung von Verwaltungskosten der Mitgliedstaaten im Rahmen des EGFL ausgeschlossen. Verwaltungskosten, die von Begünstigten operationeller Fonds oder Programme geltend gemacht werden, sind zuschussfähig und können auf Grundlage der delegierten Rechtsakte, die die Kommission zur neuen GMO-Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 angenommen hat, in die Erklärungen der Mitgliedstaaten aufgenommen werden.

25

Die Kommission räumt ein, dass es wichtig ist, die Finanzierung von Verwaltungskosten aus der technischen Hilfe zu begründen und transparent zu gestalten. Für die ordnungsgemäße Durchführung der Programme und letztlich der Politik der Entwicklung des ländlichen Raums bedarf es gut aufgestellter Verwaltungen.

26

Die Kommission ist der Auffassung, dass Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 eine einheitliche klare Rechtsgrundlage für die technische Hilfe im Rahmen des EGFL und des ELER auf Ebene der Kommission oder in ihrem Namen darstellt.

Für den neuen Programmplanungszeitraum ist die technische Hilfe auf Ebene der Mitgliedstaaten in Artikel 59 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 geregelt.

27

Auch wenn der Begriff „Kapazitätsaufbau“ in Artikel 5 nicht ausdrücklich genannt wird, führen doch alle

aufgezählten Tätigkeiten letztlich zum Aufbau von Kapazitäten bei den Dienststellen der Kommission und der Mitgliedstaaten für eine rechtmäßige und ordnungsgemäße Anwendung der GAP-Regeln.

28

Der Gesetzgeber hat bei der Annahme der Verordnungen einen flexiblen und weit gefassten Ansatz für die Inanspruchnahme technischer Hilfe durch die Mitgliedstaaten gewählt. Die Kommission kann die Anwendung dieser Bestimmungen nicht unterbinden, insbesondere wenn die Ausgaben als zuschussfähig zu betrachten sind.

Trotzdem hat die Kommission für diesen Programmplanungszeitraum besondere Leitlinien für die Mitgliedstaaten sowie politische Leitlinien und vorläufige Indikatoren für die Länderreferenten vorgelegt.

Verwaltungsausgaben, die aus Mitteln der technischen Hilfe unterstützt werden, müssen in einem eindeutigen Zusammenhang mit der Durchführung des Programms stehen. Mit der Flexibilität bei der Verwendung der Mittel im Rahmen der technischen Hilfe innerhalb der festgelegten Obergrenzen geht keine mangelnde Strenge einher. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung sollten die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die Mittel aus dem EU-Haushalt nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit (Artikel 30 der Haushaltsordnung Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012) aufgewendet werden.

Mit Ausgaben für die technische Hilfe werden Tätigkeiten der nationalen Netze für den ländlichen Raum in den Mitgliedstaaten unterstützt, die im Rechtsrahmen (Artikel 68 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005) sowie in den EPLR eindeutig bestimmt und festgelegt sind.

30

Die Kommission ist der Auffassung, dass die „Definition“ und die „Art“ der technischen Hilfe vom Gesetzgeber festgelegt werden sollten.

Das Vademekum für die direkte Mittelverwaltung enthält Handlungsempfehlungen für die Validierung, Finanzkreisläufe, Abläufe und Verfahren im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans, aber keine Regeln für die Zuweisung von Mitteln zu Haushaltsrubriken.

31

Nach den Daten der Buchführungssysteme der Kommission beliefen sich die Mittelbindungen 2013 auf 21 879 114 EUR. Die Kommission hat Vernetzungstätigkeiten zum Ende des Programmplanungszeitraums 2007-2013 verstärkt gefördert, insbesondere im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft. Auch bei der Ausarbeitung der Programme des neuen Programmplanungszeitraums waren Vernetzungstätigkeiten ein Kernbestandteil. Allgemein gesagt ist die Vernetzung eine wichtige ergebnisorientierte Tätigkeit, die die Konzipierung der Politik unterstützt. Was IT-Systeme anbelangt, so wurde die Entwicklung neuer und leistungsfähigerer Tools (beispielsweise RDIS2 und SFC) in Vorbereitung auf den Zeitraum 2014-2020 hauptsächlich ab 2012 umgesetzt, und die damit zusammenhängenden Ausgaben sind daher deutlich höher als die Ausgaben des Jahres 2007. Siehe auch die Antworten auf die Ziffern 32 bis 35.

Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 32 bis 35

Die zuständigen Kommissionsdienststellen haben über eine Reihe von Haushaltsartikeln Mittel für IT-Ausgaben zur Verfügung gestellt, da die betreffenden Ausgaben mit der zugrunde liegenden Tätigkeit verknüpft wurden:

Die Haushaltsartikel, über die diese Mittel bereitgestellt wurden, betreffen nichttechnische operative Hilfe der Unterstützungsausgaben für GAP-Maßnahmen (EGFL und ELER) wurden separat über den Artikel 05 01 04 finanziert) sowie operative technische Hilfe, die direkt mit der Durchführung operationeller GAP-Programme und -Maßnahmen verbunden ist (EGFL wurde finanziert über den Artikel 05 08 09 und ELER über den Posten 05 04 05 02).

Die Entwicklung und Wartung von IT-Verwaltungssystemen wurde schrittweise von den horizontalen Dienststellen innerhalb der Kommission übernommen. Die Kommission ist jedoch nach wie vor zuständig für die IT-Systeme für die GAP. Unter die vorgenannten Haushaltslinien fallen sowohl die anfänglichen Entwicklungskosten der betreffenden IT-Systeme als auch deren Wartungskosten. Letztere umfassen sowohl die bedarfsgerechte Weiterentwicklung dieser Systeme (evolutive Wartung), deren erforderliche korrektive Wartung und deren Betrieb.

Die Kommission hat für Programme, die in geteilter Mittelverwaltung ausgeführt werden, Leitlinien vorgelegt, die bei der Frage, von welcher Art von Haushaltslinie für IT-Ausgaben (und Prüfungen) Gebrauch zu machen ist, entsprechende Orientierungshilfe geben, damit bei der Einsetzung der IT-Ausgaben in den Haushaltsplan eine angemessene Kohärenz gewährleistet ist. Alle Arten von IT-Kosten sollten diesen Leitlinien entsprechen, gleich ob sie in der Entwicklung oder in der Wartung anfallen, und die Wartungskosten sollten stets zulasten derselben Haushaltslinie gehen wie die zugehörigen IT-Entwicklungskosten. Durch diesen Ansatz werden die Haushaltsdisziplin und die Kohärenz bei der geteilten Mittelverwaltung über alle zuständigen Generaldirektionen hinweg gestärkt.

36

Siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 28.

37

Siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 28.

38

Betrachtet man den durchschnittlichen Anteil der Inanspruchnahme technischer Hilfe im Programmplanungszeitraum 2007-2013 (1,57 %) und die Schätzung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 (1,97 %), setzen die Mitgliedstaaten diese Mittel zurückhaltend ein, was ein Fingerzeig dafür ist, dass diese Mittel nur für Tätigkeiten verwendet werden, die im Zusammenhang mit der Umsetzung der EPLR erforderlich sind. Ferner wurden im Programmplanungszeitraum 2007-2013 lediglich 70 % der veranschlagten und im Anhang angegebenen Beträge tatsächlich ausgegeben (Stand 31.10.2014). Folglich kamen nur 1,16 % des ausgeführten Haushaltsplans 2007-2013 tatsächlich der technischen Hilfe zugute.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 13.

Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 40 und 41

Eine wirtschaftliche Haushaltsführung und die ehrgeizigen Ziele der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums können nur erreicht werden, wenn die Verwaltungskapazitäten in den Mitgliedstaaten entsprechend ausgebaut sind. Damit eine ordnungsgemäße Durchführung sichergestellt ist, wurden zusätzliche Ressourcen für die Aufrechterhaltung der Verwaltungskapazitäten in den Mitgliedstaaten eingesetzt.

Darüber hinaus machte sich im geprüften Zeitraum eine schwere Wirtschaftskrise bemerkbar, die insbesondere in einigen bestimmten Mitgliedstaaten dazu führte, dass in den nationalen Verwaltungen drastisch gekürzt wurde und keine ausreichenden Ressourcen zur Verfügung standen. Diese Verwaltungen bemühten sich im Rahmen der technischen Hilfe um EU-Mittel, um eine ordnungsgemäße Umsetzung der Politik sicherzustellen und die ansteigenden Fehlerquoten zu reduzieren.

43

In Artikel 66 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 heißt es: „Auf Initiative der Mitgliedstaaten kann der ELER bei jedem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Tätigkeiten der Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung, Information und Kontrolle der im Rahmen des Programms geleisteten Hilfe finanzieren. Für diese Tätigkeiten können bis zu 4 % des Gesamtbetrags jedes Programms bereitgestellt werden.“ Nach Artikel 71 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 obliegt es den zuständigen nationalen Behörden, die Regeln für die Zuschussfähigkeit der Ausgaben vorbehaltlich der in der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 vorgesehenen besonderen Modalitäten für bestimmte Maßnahmen der Entwicklung des ländlichen Raums festzulegen.

45

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Umschichtung von Mitteln auf die Verwaltung die Bearbeitung von Beihilfeanträgen und die Beratungsdienste für die Begünstigten der EPLR verbessert, insbesondere was komplexe Investitionsmaßnahmen betrifft, und damit auch die Durchführung des Programms insgesamt optimiert wird.

46

Die technische Hilfe wird zum Teil für die Gesamtverwaltung der EPLR genutzt, die von den Entscheidungsträgern als erforderliche Unterstützung für die Umsetzung der Politik erachtet wird. Daher sollte sie vor dem Hintergrund der Leistungsindikatoren der EPLR beurteilt werden.

47

Die technische Hilfe wird weitgehend dazu verwendet, den Verwaltungsaufwand für die Begünstigten zu verringern, deren Wissen und Informationen über die Durchführung des Programms zu verbessern oder

IT-Tools und elektronische Behördendienste bestmöglich einzusetzen. Daher profitieren die Begünstigten von den Ausgaben für die technische Hilfe, sogar wenn diese teilweise der Budgethilfe dient.

48

Nationale Verwaltungen in wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten brauchen verstärkte Unterstützung, um ihren Zusagen und Verpflichtungen in Bezug auf die Durchführung von EU-Programmen nachkommen zu können. Diese Ausgaben sind erforderlich, um Verwaltungsressourcen für die Durchführung des Programms zu finanzieren.

Der prozentuale Anteil der Ausgaben für die technische Hilfe ist im Fall von Polen vergleichsweise niedrig.

49

Mit der technischen Hilfe wird die Umsetzung von Kernzielen der Politik unterstützt, die ohne diese Mittel nicht erfüllt würden. Daher ist die Kommission der Ansicht, dass über Ausgaben für die technische Hilfe keine erheblichen Ressourcen von den politischen Zielen abgezweigt werden, sondern diese Ausgaben im Gegenteil die Vorkehrungen für die Durchführung in den Mitgliedstaaten unterstützen.

Lediglich 1,16 % der Ausgaben wurden im Zeitraum 2007-2013 für die technische Hilfe aufgewendet (bei einer Höchstgrenze von 4 %). Aus diesem vergleichsweise geringen Anteil der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums ist keine Absicht ersichtlich, möglichst hohe Beiträge zu den Verwaltungskosten der Mitgliedstaaten zu leisten.

Kasten 1

Angesichts der Tatsache, dass aus der Mittelausstattung der technischen Hilfe einige Gemeinkosten finanziert werden, die der Programmdurchführung zuzurechnen sind, scheint der Anteil dieser Ausgaben an den Gesamtmitteln für diesen Politikbereich (d. h. 1,16 %) sehr gering zu sein.

Nach Auffassung der Kommission sollte in den Mitgliedstaaten nicht mehr Geld für die Kontrollen ausgegeben werden, sondern in erster Linie die Qualität und Wirksamkeit der Kontrollen verbessert werden.

Die Verpflichtungen in Verbindung mit der Verwaltung, Kontrolle, Information, Publizität, Vernetzung,

Begleitung und Bewertung sind für eine leistungsorientierte Politik unabdingbar, und die dadurch entstehenden Kosten sollten durch den ELER kofinanziert werden.

50

Die Kommission hat den Mitgliedstaaten im Rahmen des Ausschusses für die Entwicklung des ländlichen Raums Leitlinien zur Verwendung der Mittel der technischen Hilfe für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 vorgelegt.

51

Die Tabelle im Anhang basiert auf den von den Mitgliedstaaten übermittelten Entwürfen der EPLR, über die zum überwiegenden Teil noch beraten wird.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 13.

54

Die Kommission führt eine Reihe von Prüfungen in den Mitgliedstaaten durch, um die Ausgaben der technischen Hilfe zu überprüfen. Den von der Kommission und dem EuRH gemeldeten Fehlern wird nachgegangen, und es werden Finanzkorrekturen vorgeschlagen.

Der Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurde gestärkt. In dem den Mitgliedstaaten vorgelegten Leitfaden ist die folgende Empfehlung enthalten: „Die Verwaltungskosten der Begünstigten, die Mittel für technische Hilfe erhalten, auch wenn damit Personalkosten gedeckt werden, sollte klar bestimmt werden (Art der Verwaltungskosten und Kriterien für die Zuweisung). Darüber hinaus muss die Nachprüfbarkeit und Messbarkeit der über die technische Hilfe finanzierten Verwaltungskosten gewährleistet sein, wenn die Begünstigten auch Maßnahmen anderer Fonds (ESI-Fonds oder EGFL) durchführen.“

55

Die Mitgliedstaaten werden darauf hingewiesen, dass technische Hilfe nur für die EPLR geleistet werden kann und dass eine deutliche Abgrenzung der Verwaltungskosten und Personalkosten der ersten und der zweiten Säule nachzuweisen ist.

Siehe auch die Antwort auf Ziffer 54.

Kasten 2

Den litauischen Behörden zufolge genehmigt das Ministerium regelmäßig aktualisierte Aufstellungen über die Mitarbeiter, die teilweise mit Arbeiten für die EPLR beschäftigt waren, aus der die genauen prozentualen Anteile an der Arbeitszeit hervorgehen. In der Zahlstelle wird die anteilige Zuweisung der Arbeitszeit des Personals ermittelt, wobei die verschiedenen, von der Zahlstelle verwalteten Fonds, zugewiesene Aufgaben und Funktionen, genehmigte Aktionspläne, geplante Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und deren Bearbeitung, Vor-Ort-Kontrollen und so weiter berücksichtigt werden.

Was Ungarn anbelangt, so erinnerte die Kommission die ungarischen Behörden am 19. Dezember 2014 daran, dass sie für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 eine Liste der Begünstigten technischer Hilfe vorlegen sollten. Darüber hinaus muss die Nachprüfbarkeit und Messbarkeit der Verwaltungskosten gewährleistet sein, wenn die Begünstigten auch Maßnahmen anderer Fonds (ESI-Fonds oder EGFL) durchführen.

Was Österreich betrifft, wurden die Behörden bei den Verhandlungen über die Programme des Zeitraums 2014-2020 darauf hingewiesen, dass technische Hilfe nur für die EPLR geleistet werden kann und dass eine deutliche Abgrenzung der Verwaltungskosten und Personalkosten der ersten und der zweiten Säule nachzuweisen ist.

In Polen wurden die Koeffizienten unter der Annahme geschätzt, dass die anteilige Aufteilung zwischen der ersten und der zweiten Säule sich im Laufe des Zeitraums aller Wahrscheinlichkeit nach nicht ändert.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission die Bemerkungen des Hofes bei ihren eigenen Prüfungen berücksichtigen wird.

Siehe auch die Antwort auf Ziffer 55.

56

Siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 54.

Kasten 3

Die Kommission hat in bilateralen Treffen sowie in zahlreichen Dokumenten, die im Rahmen des Schriftwechsels mit den Verwaltungsbehörden nach Artikel 82 Absatz 2 Buchstabe f der Verordnung (EG)

Nr. 1698/2005 erstellt wurden, wiederholt betont, wie wichtig die Einhaltung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge ist.

Die italienische Verwaltungsbehörde hat in ihrem jährlichen Zwischenbericht spezifische Zusicherungen im Hinblick auf die Einhaltung der Vorschriften, insbesondere in den Bereichen Wettbewerb und Vergabe öffentlicher Aufträge, abgegeben.

Durch Artikel 62 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 wird der Kreis der Fälle erweitert, in denen ein unabhängiger Sachverständiger die Berechnungen vornehmen oder bestätigen sollte. Das betrifft auch alle Vorgänge, bei denen auf vereinfachte Kostenoptionen zurückgegriffen wird.

62

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 werden die nationalen Netze für den ländlichen Raum über drei spezifische Outputindikatoren (siehe Anhang IV der Verordnung (EU) Nr. 808/2014) beobachtet. Für andere Maßnahmen, die im Rahmen der technischen Hilfe gefördert werden, enthält der den Mitgliedstaaten vorgelegte Leitfaden die folgende Empfehlung: „Im Hinblick auf die Einhaltung der allgemeinen Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung im Bereich der EU-Mittel sollten den Ausgaben für technische Hilfe operative SMART-Ziele (Artikel 30 der Haushaltsordnung Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012) im Anschluss an eine angemessene Bedarfsanalyse zugrunde liegen. Die Outputs sollten anhand von Leistungsindikatoren beobachtet und bewertet werden. Die Mitgliedstaaten werden dazu ermutigt, zusätzliche spezifische Indikatoren für die technische Hilfe festzulegen.“

Kasten 4

Die EPLR werden über Maßnahmen umgesetzt, die für ihre ordnungsgemäße Gesamtdurchführung auf Unterstützung in Form von technischer Hilfe angewiesen sind. In diesem Sinne erachtet die Kommission die Maßnahmen als die politischen Instrumente (Toolkit) und die technische Hilfe als eine übergreifende Tätigkeit, die zur wirksamen Verwaltung der EPLR beiträgt.

Die Absicht, technische Hilfe getrennt von den Maßnahmen zu betrachten, wird eindeutig dadurch zum Ausdruck gebracht, dass sie in den Rechtsvorschriften für die Entwicklung des ländlichen Raums in unterschiedlichen Kapiteln geregelt werden. In der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 beispielsweise werden in Kapitel I des Titels III die Maßnahmen behandelt, in Kapitel II die gemeinsamen Bestimmungen für mehrere Maßnahmen dargelegt und in Kapitel III schließlich werden die technische Hilfe und die Vernetzung beschrieben. Die technische Hilfe ist also eindeutig von den Maßnahmen getrennt. Diese Trennung bedeutet aber nicht, dass die technische Hilfe nicht beaufsichtigt oder bewertet wird. Die EPLR werden ordnungsgemäß geplant, beaufsichtigt und bewertet, und die technische Hilfe wirkt sich positiv auf die ordnungsgemäße Durchführung und wirksame Umsetzung der EPLR insgesamt aus.

Was Österreich anbelangt, so stand die von der Zahlstelle abgewickelte Finanzierung der Verwaltungskosten mit den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften im Einklang und wurde daher von der Kommission genehmigt.

63

Da anhand des Rahmens für die Begleitung und Bewertung die Gesamtleistung der EPLR beurteilt wird, würden sich zu hohe Ausgaben für (nichtoperative) Kosten, die nicht zur Leistung des Programms beitragen, in einer niedrigeren Gesamtleistung niederschlagen. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass der Beitrag der technischen Hilfe indirekt in der Bewertung erfasst wird.

64

Ziele und Zielvorgaben werden ordnungsgemäß auf Ebene der EPLR festgelegt.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 62.

67

Die Mitgliedstaaten sind angehalten, zu prüfen, wie der mittel- und langfristige Bedarf durch die EPLR insgesamt gedeckt werden kann.

Änderungen der Programme müssen von den Mitgliedstaaten hinreichend begründet werden, und wenn die Ausgaben für die technische Hilfe angepasst werden sollen, muss eine konkrete Begründung vorgelegt werden.

Zudem zeigt sich am Beispiel Polens, dass die Erstellung einer separaten aussagekräftigen langfristigen Bewertung des Bedarfs bei der technischen Hilfe schwierig sein kann.

69

Die Kommission legte keine eigenen Ziele für alle Mittel für technische Hilfe fest, da sie dies nicht als erforderlich, kosteneffizient oder verhältnismäßig erachtete. Wenn dies angezeigt war, hat sie jedoch mehrjährige Planungen ausgearbeitet und entsprechende Zwischenziele (z. B. Bewertung, IT-Entwicklungsplan) gesetzt.

73

Die technische Hilfe wurde in den allgemeinen Leitlinien des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens (CMEF) nicht eigens erwähnt, da die Leistungsanforderungen indirekt unter der Leistung der Maßnahmen erfasst und gemessen werden, zu denen die technische Hilfe beiträgt.

Im CMEF ist die Verwendung der Zusatzindikatoren der EPLR (Artikel 81 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005) vorgesehen, die von den Mitgliedstaaten für die Begleitung und Bewertung der Besonderheiten der jeweiligen EPLR festgelegt werden. Dadurch wurden ferner gemeinsame Bewertungsfragen für die technische Hilfe festgelegt, die Gegenstand der Halbzeit- und Ex-post-Bewertungen sind.

75

Angesichts der enormen Vielfalt des Bedarfs, der durch die technische Hilfe gedeckt wird, würde eine Begleitung und Bewertung, die von den jeweiligen Elementen der EPLR, zu denen sie beiträgt, abgekoppelt ist, einen sehr umfangreichen und kostspieligen Rahmen erfordern, um vergleichsweise geringe Ausgaben im Auge zu behalten. Nach Anhang VII der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 sollte der jährliche Zwischenbericht Angaben zu den von der Verwaltungsbehörde und dem Begleitausschuss getroffenen Vorkehrungen zur Sicherung der Qualität und der Effizienz der Programmumsetzung enthalten, wozu auch die Inanspruchnahme von technischer Hilfe gehört. Die Bewertung der EPLR (einschließlich der Leistungsbewertung und der Folgenabschätzung) sollte jedoch in den Halbzeit- und Ex-post-Bewertungen erfolgen.

76

Da es sehr viele EPLR gibt und ein sehr vielfältiger Bedarf gedeckt wird, geht die Kommission davon aus, dass die Mitgliedstaaten besser in der Lage sind, zu beurteilen, wo und wie nach der Festlegung in den Rechtsvorschriften Unterstützung am nötigsten ist. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Mittel zielgerichtet den konkreten Bereichen zugewiesen werden, die als wichtig erachtet werden, und stützen sich dabei auf eine Bedarfsanalyse. Zahlen belegen, dass diese Bereiche sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark unterscheiden.

77

Die Mitgliedstaaten haben die Zusammenarbeit der Zahlstellen deutlich vertieft, damit die bestehenden Mängel bei der Umsetzung, die hohe Fehlerquoten verursachen, bewertet und behoben werden. Solche Tätigkeiten können mit Mitteln für die technische Hilfe finanziert werden.

78

Siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 75.

82

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 besteht eine der Aufgaben der Versammlung der Netze für den ländlichen Raum nach Artikel 3 Buchstabe d des Durchführungsbeschlusses 2014/825/EU der Kommission in der angemessenen Überwachung und Bewertung der Tätigkeiten des ENRD und des EIP-Netzwerks. Artikel 8 Buchstabe c des Beschlusses sieht eine fortlaufende Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der Tätigkeit des ENRD und des EIP-Netzwerks vor.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

83

Die technische Hilfe leistet einen Beitrag zur Durchführung, Begleitung, Kontrolle und Bewertung der EPLR. Erst die Synthese der Ex-post-Bewertungen der EPLR wird aufzeigen, wie die technische Hilfe zu den übergeordneten Zielen der GAP beigetragen hat.

Der Gesetzgeber hat beschlossen, den Mitgliedstaaten bei der Inanspruchnahme der Mittel für die technische Hilfe Flexibilität einzuräumen.

84

Die Kommission ist der Auffassung, dass Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 eine einheitliche klare Rechtsgrundlage für die technische Hilfe im Rahmen des EGFL und des ELER auf Ebene der Kommission oder in ihrem Namen darstellt.

Für den neuen Programmplanungszeitraum ist die technische Hilfe auf Ebene der Mitgliedstaaten in Artikel 59 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 geregelt.

Die Wahlfreiheit, die sich aus der verordnungsrechtlichen Flexibilität ergibt, ist erforderlich, damit den stark unterschiedlichen Anforderungen der nationalen und regionalen Behörden Rechnung getragen werden kann. Die ordnungsgemäße Durchführung der EPLR ist eng verknüpft mit unabdingbaren Kosten, die beispielsweise für die Verwaltung der IT-Tools anfallen. Ausgaben, die mit Mitteln für die technische Hilfe finanziert werden, stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Ausarbeitung, Durchführung und Bewertung der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums (EPLR).

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 hat die Kommission den Mitgliedstaaten umfassende Leitlinien vorgelegt und den Länderreferenten einen politischen Kurs vorgegeben, damit bei den Verhandlungen über neue EPLR einheitliche Ansätze verfolgt werden.

85

Nach den haushaltspolitischen Leitlinien der Kommission für die ESI-Fonds zur Inanspruchnahme von operativer und nichtoperativer (administrativer) technischer Hilfe bei in geteilter Mittelverwaltung durchgeführten Programmen sollten im Bereich der IT- und Prüfausgaben alle Arten von IT-Kosten, gleich ob sie mit der (weiteren) Entwicklung der IT oder der IT-Wartung im Zusammenhang stehen, in dieselbe Haushaltslinie eingestellt werden wie die jeweiligen zugehörigen IT-Entwicklungskosten. Durch diesen Ansatz werden die Haushaltsdisziplin und die Kohärenz im Haushalt der Kommission über alle Bereiche der geteilten Mittelverwaltung hinweg gestärkt. Bei der technischen Hilfe auf Initiative der Mitgliedstaaten sind Gehaltszahlungen zuschussfähige Kosten, wenn das betreffende Personal direkt mit der Durchführung des EPLR beschäftigt ist. Der den Mitgliedstaaten vorgelegte Leitfaden zur technischen Hilfe im Planungszeitraum 2014-2020 enthält spezifische Informationen, wie Personalkosten zuzuordnen und zu finanzieren sind.

86

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, sicherzustellen, dass die Verwaltungskosten der Begünstigten, die Mittel für technische Hilfe erhalten, auch wenn damit Personalkosten gedeckt werden, klar bestimmt werden. Darüber hinaus muss die Nachprüfbarkeit und Messbarkeit der Verwaltungskosten, die mit Mitteln für die technische Hilfe finanziert werden, gewährleistet sein, wenn die Begünstigten auch Maßnahmen anderer Fonds (ESI-Fonds oder EGFL) durchführen¹.

Empfehlung 1

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und wird die Leitlinien in diesem Sinne ergänzen.

Empfehlung 2

Die Kommission kann dieser Empfehlung nicht folgen. Sie ist der Auffassung, dass es sich bei der Wartung von IT-Systemen um eine operative Tätigkeit handelt, die mit der Aktualisierung und der Weiterentwicklung der Systeme im Zusammenhang steht. Nach den haushaltspolitischen Leitlinien der Kommission für die ESI-Fonds vom 16. Mai 2014 zur Inanspruchnahme von operativer und nichtoperativer (administrativer) technischer Hilfe bei in geteilter Mittelverwaltung durchgeführten Programmen sollten im Bereich der IT- und Prüfausgaben alle Arten von IT-Kosten, gleich ob sie mit der (weiteren) Entwicklung der IT oder der IT-Wartung im Zusammenhang stehen, in dieselbe Haushaltslinie eingestellt werden wie die jeweiligen zugehörigen IT-Entwicklungskosten. Durch diesen Ansatz werden die Haushaltsdisziplin und die Kohärenz im Haushalt der Kommission über alle Bereiche der geteilten Mittelverwaltung hinweg gestärkt.

Empfehlung 3

Die Kommission folgt der Empfehlung.

Mittelfristig wird die Kommission im Rahmen der bestehenden Systeme zur Berichterstattung ausführlichere Informationen verlangen, damit besser verfolgt werden kann, welche Art von Kosten (d. h. Verwaltungskosten und operative Kosten) im Budget für die technische Hilfe angefallen sind.

91

Da es sich bei der technischen Hilfe um eine übergreifende Unterstützungstätigkeit handelt, werden diese Ausgaben im Rahmen der Gesamtbegleitung und -bewertung der Programme verfolgt und bewertet.

Für die technische Hilfe werden spezifische finanzielle Outputindikatoren verwendet.

92

Die potenzielle Wirksamkeit eines Instruments wird nicht dadurch bestimmt, ob ein System zur Bewertung seiner Auswirkungen eingerichtet wurde.

Empfehlung 4

Die Kommission folgt der Empfehlung.

Sie wird die Mitgliedstaaten dazu ermutigen, geeignete Indikatoren für die Begleitung der Ausgaben für die technische Hilfe zu verwenden, dies aber nicht zur Pflicht erheben.

¹ Leitfaden zur technischen Hilfe 2014-2020.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Technische Hilfe bedeutet herkömmlicherweise die Bereitstellung von Fachkenntnissen und Finanzmitteln, um die öffentliche Verwaltung bei der Umsetzung politischer Ziele zu unterstützen. Bei dieser Prüfung untersuchte der Hof, wie die EU-Ausgaben für technische Hilfe im Politikbereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2007-2013 verwendet wurden. Er stellte fest, dass sich das auf den „Kapazitätsaufbau“ zielende Verständnis von technischer Hilfe verschoben und in Richtung der Unterstützung regelmäßig anfallender Verwaltungskosten verlagert hat. Aus diesem Grund und in Ermangelung eines angemessenen Leistungsrahmens können weder Kommission noch Mitgliedstaaten nachweisen, wie gut technische Hilfe zu den Auswirkungen der GAP beigetragen hat.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen