

DE



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Landwirtschaft und Kohäsion: Überblick über die EU-Ausgaben im Zeitraum 2007-2013

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, 2014

ISBN 978-92-872-1205-4
doi:10.2865/88173

© Europäische Union, 2014
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

**Landwirtschaft und
Kohäsion: Überblick über
die EU-Ausgaben im
Zeitraum 2007-2013**

Seite

05 **Zusammenfassung**

07 **Einleitung**

08 **Verwaltung und Kontrolle von EU-Finanzmitteln bei geteilter Mittelbewirtschaftung im Zeitraum 2007-2013**

08 **Der mehrjährige Finanzrahmen für 2007-2013 war der bislang umfangreichste Rahmen für EU-Ausgaben**

09 **Kohäsion und Landwirtschaft waren die größten Ausgabenbereiche**

10 **Ende 2013 waren zu mehr als einem Drittel der Mittelbindungen des Zeitraums 2007-2013 noch keine Zahlungen geleistet worden**

13 **Der Druck, die Mittel in Anspruch zu nehmen**

16 **Die Prüfungsergebnisse des Hofes in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion in den Jahren 2009-2013**

16 **Geschätzte Fehlerquoten in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion in den Jahren 2009-2013**

17 **Landwirtschaft: Nicht beihilfefähige Flächen und nicht förderfähige Betriebsinhaber stehen auf der Fehlerliste im Bereich Landwirtschaft an erster Stelle**

19 **Kohäsion: Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge waren die Hauptfehlerursache**

20 **Die Kommission legt zur geografischen Verteilung der von ihr ermittelten Probleme zwei Quellen vor**

22 **Die Prüfungstätigkeit des Hofes trägt dem Volumen der im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung getätigten EU-Ausgaben in den Mitgliedstaaten Rechnung**

23 **Für die 11 Mitgliedstaaten, auf die über 80 % der Ausgaben mit geteilter Mittelverwaltung entfallen, sind bessere Informationen verfügbar**

24 **Die Tatsache, dass der Hof so häufig Fehler aufdeckt, ist ein Hinweis auf die Komplexität der Beihilfavorschriften und Verwaltungssysteme für EU-Ausgabenprogramme**

- 26 **Bewertung der Überwachungsfunktion der Kommission**
- 26 **Der komplexe Kontrollrahmen für die der geteilten Mittelverwaltung unterliegenden EU-Ausgaben**
- 27 **Die Rolle der „Finanzkorrekturen“**
- 28 **Ohne Berücksichtigung der Korrekturmaßnahmen wäre die vom Hof für 2013 festgestellte Fehlerquote um 1,6 % höher ausgefallen**
- 29 **Die Bewertung der Kommission beruht zunächst auf Daten der Mitgliedstaaten**
- 32 **Überwachung der Agrarausgaben durch die Kommission**
- 32 Die Arbeit der Kommission hat sich in den letzten drei Jahren verbessert
- 33 Die Mitgliedstaaten führen die wichtigsten Kontrollen und Überprüfungen durch
- 34 **Überwachung der Kohäsionsausgaben durch die Kommission**
- 35 Die Kommission hat 2013 ihren Ansatz schrittweise verbessert
- 36 Die Kommission unterschätzt möglicherweise die Restfehlerquote in den Kohäsionsausgaben
- 37 **Zusammenfassung der ermittelten wichtigsten Risiken und Schwachpunkte**
- 37 Im Bereich Landwirtschaft betreffen die Risiken Flächen, Tiere und Landwirte
- 37 Die Entwicklung des ländlichen Raums ist besonders fehlerträchtig
- 38 Bei den Risiken im Bereich Kohäsion stehen nach wie vor Schwachstellen im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge an erster Stelle
- 39 **Ausblick: Agrar- und Kohäsionsausgaben der EU im Zeitraum 2014-2020**
- 39 **Signifikante Umgestaltung der Agrarbeihilfen**
- 40 **Kohäsion: Vereinfachung der kohäsionspolitischen Verfahren, aber weniger Änderungen bei den Förderfähigkeitsregeln**
- 40 **Erhalten die Stakeholder durch die Änderungen in den jeweiligen Rollen, Zuständigkeiten und Berichtspflichten der Kommission und der nationalen Behörden bessere Informationen über das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten?**
- 41 Eine Grundlage für bessere Informationen über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit im Bereich Landwirtschaft
- 41 Ein stärkerer jährlicher Rahmen für die Mechanismen der Rechenschaftspflicht im Bereich Kohäsion
- 42 Auswirkungen der Entwicklungen auf die Rechenschaftspflicht und die Rolle des Hofes: Herausforderungen bei der Prüfung der Zuverlässigkeit der von der Kommission und den nationalen Behörden vorgelegten Kontrollinformationen

43	Wichtigste Schlussfolgerungen
44	Anhänge
44	Anhang 1: Mittelbindungen und Zahlungen bei den Rubriken 1b (Kohäsion) und 2 (Landwirtschaft) nach Mitgliedstaaten
45	Anhang 2: Häufigkeit der in den Prüfungsstichproben für die Bereiche Landwirtschaft und Kohäsion aufgedeckten Fehler - 2009-2013
46	Anhang 3: Häufigkeit der in den Prüfungsstichproben für den Bereich Landwirtschaft aufgedeckten Fehler - 2009-2013
47	Anhang 4: Häufigkeit der in den Prüfungsstichproben für den Bereich Kohäsion aufgedeckten Fehler - 2009-2013
48	Anhang 5: Überwachung durch die Kommission: Landwirtschaft und Kohäsion 2007-2013
50	Abkürzungen
51	Endnoten

I

Dieses Dokument enthält einen Überblick über die EU-Ausgaben, die während des mehrjährigen Finanzrahmens 2007-2013 nach dem Prinzip der geteilten Mittelverwaltung in den Bereichen Landwirtschaft¹ und Kohäsion² getätigt wurden. Ziel ist es, die in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion während des genannten Zeitraums bei Finanzmanagement und Kontrolle aufgetretenen Probleme aufzuzeigen und die Prüfungsergebnisse des Hofes zusammenzufassen. Des Weiteren sollen eine Übersicht über das EU-Finanzmanagement gegeben und die Herausforderungen beleuchtet werden, die sich im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 für die Prüfung stellen. Außerdem soll damit dem vom Europäischen Parlament in seiner Entlastungsentscheidung 2012 geäußerten Wunsch entsprochen werden, länderspezifische Informationen über die geteilte Mittelverwaltung zu erhalten.

II

Die Informationen über die geografische Verteilung des Risikos können einer Vielzahl von Quellen entnommen werden, die unterschiedlicher Art und Beschaffenheit sind. Zu diesen Informationsquellen gehören

- die Prüfungsfeststellungen des Hofes;
- die Aufschlüsselung der Risikobeträge nach Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommission für 2013;
- die Finanzkorrekturen gemäß Erläuterung 6 zur konsolidierten Jahresrechnung der EU für das Haushaltsjahr 2013.

III

Der Hof war bei der Ausarbeitung dieses Überblicks nicht bestrebt, neue Nachweise zu erlangen.

IV

Die wichtigsten Schlussfolgerungen des Überblicks lauten:

- Die Ausgaben des Zeitraums 2007-2013 wurden nach dem Muster vorangegangener Zeiträume getätigt. Obwohl bei den Ausgaben Verzögerungen zu verzeichnen waren, entsprach das Gesamtvolumen der geleisteten Zahlungen mehr oder weniger den Erwartungen, und die automatische Aufhebung von Mittelbindungen wird wohl nur in geringem Umfang zum Tragen kommen. Außer bei den Direktbeihilfen und den Marktstützungsmaßnahmen für Betriebsinhaber im Bereich Landwirtschaft ist der Druck, die Mittel in Anspruch zu nehmen, ein zentraler Aspekt des Risikos bei den Ausgaben mit geteilter Mittelverwaltung.
- Die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit der Agrarausgaben bestehen darin, dass die Flächen oder Tiere bzw. die Kosten, auf denen die Beihilfezahlungen beruhen, nicht förderfähig sind, die Empfänger von Beihilfen die Voraussetzungen dafür nicht erfüllen und die Beihilfen nicht korrekt berechnet werden (obwohl diese Risiken teilweise durch die Anwendung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems gemindert werden). Verstöße gegen Agrarumweltanforderungen, spezifische Anforderungen für Investitionsprojekte und die Vergabevorschriften sind wichtige Faktoren, die das Risiko bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums erhöhen.
- Das größte Risiko bei den Kohäsionsausgaben sind Verstöße gegen EU- und/oder nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Das zweitgrößte Risiko besteht darin, dass Ausgaben (oder Projekte) nicht für eine EU-Förderung in Betracht kommen.

- Wenngleich bei den Kontrollsystemen erheblicher Verbesserungsbedarf besteht, liegt die größte Herausforderung darin, Maßnahmen zu ergreifen, um die Verwaltung der Programme zu vereinfachen. In allen Mitgliedstaaten, für die eine Schlussfolgerung gezogen werden kann, sind wesentliche Fehlerquoten zu verzeichnen, die mit einigen Ausschlägen nach oben oder unten in der Nähe der durchschnittlichen Fehlerquote für die EU-Haushaltsmittel insgesamt liegen. Der Hof stellt in allen EU-Mitgliedstaaten Fehler fest. Während des in diesem Überblick betrachteten Zeitraums prüfte der Hof zahlreiche Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten und bei der Kommission und gelangte überwiegend zu der Schlussfolgerung, dass sie „bedingt wirksam“ sind. Die Tatsache, dass der Hof ungeachtet dieser Einstufung der Systeme bei nahezu der Hälfte der von ihm untersuchten Vorgänge Fehler aufdeckt, zeigt u. a. die Komplexität der Beihilfavorschriften und Verwaltungssysteme für EU-Ausgabenprogramme.
- Die Berichterstattung über Risiken und Fehler durch die Behörden der Mitgliedstaaten hat sich zwar verbessert, doch ist es für die Kommission nach wie vor sehr schwierig, die Zuverlässigkeit dieser Informationen sicherzustellen.
- Die Änderungen in den Verordnungen für den neuen Programmplanungszeitraum werden möglicherweise insgesamt keine erheblichen Auswirkungen auf die Höhe des Risikos haben. Obwohl an den Vorschriften einige begrüßenswerte Vereinfachungen vorgenommen wurden, werden einige Ausgabenregelungen die Mittelbewirtschafter in allen Mitgliedstaaten weiterhin vor Herausforderungen stellen.
- Viele Fehler sind aufgrund der Komplexität der Gesamtarchitektur für die Verwaltung und Kontrolle aufgetreten. Kommission und Mitgliedstaaten sollten weiterhin nach Möglichkeiten der Vereinfachung suchen. Inzwischen jedoch haben die Mitgliedstaaten erfahrungsgemäß Schwierigkeiten bei der Verwaltung des geltenden Systems und daher auch bei der Umsetzung der Politik. Die in den Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der Lage müssen fortgesetzt werden.

01

Dieses Dokument enthält einen Überblick über die EU-Ausgaben, die während des mehrjährigen Finanzrahmens 2007-2013 nach dem Prinzip der geteilten Mittelverwaltung in den Bereichen Landwirtschaft¹ und Kohäsion² getätigt wurden. Ziel ist es, die in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion während des genannten Zeitraums bei Finanzmanagement und Kontrolle aufgetretenen Probleme aufzuzeigen und die Prüfungsergebnisse des Hofes zusammenzufassen. Des Weiteren sollen eine Übersicht über das EU-Finanzmanagement gegeben und die Herausforderungen beleuchtet werden, die sich im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 für die Prüfung stellen. Außerdem soll damit dem vom Europäischen Parlament in seiner Entlastungsentschließung 2012 geäußerten Wunsch entsprochen werden, länderspezifische Informationen über die geteilte Mittelverwaltung zu erhalten.

02

Während der Überblick die Verwendung der Mittel im mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013 betrifft, bezieht sich die Analyse der Prüfungsergebnisse des Hofes auf die Jahre 2009-2013. Dadurch liegt der Schwerpunkt auf dem Zeitraum, in dem die Zahlungen in erster Linie auf den Vorschriften für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 beruhen und für den der Hof in spezifischen Beurteilungen Fehlerquoten für die einzelnen Ausgabenbereiche veröffentlicht hat. Der Überblick basiert auf den Jahresberichten des Hofes, einschlägigen Sonderberichten und Stellungnahmen, Berichten der Kommission, einschließlich der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektion (GD) Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI), der GD Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) und der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO), sowie auf Analysen der Ausführung des Haushaltsplans.

03

Der Überblick ist in vier Teile gegliedert:

- Überblick über die Ausgaben mit Schwerpunkt auf den Bereichen Kohäsion und Landwirtschaft;
- Prüfungsergebnisse des Hofes in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion im Zeitraum 2009-2013 mit der geschätzten Gesamtfehlerquote sowie der Fehlerhäufigkeit und der Fehlertypologie;
- Bewertung der Überwachungsfunktion der Kommission in der komplexen Architektur der Kontrollsysteme für die geteilte Mittelverwaltung;
- mit dem neuen Rechtsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 eingeführte Änderungen.

Verwaltung und Kontrolle von EU-Finanzmitteln bei geteilter Mittelbewirtschaftung im Zeitraum 2007-2013

08

Der mehrjährige Finanzrahmen für 2007-2013 war der bislang umfangreichste Rahmen für EU-Ausgaben

04

Die Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission wurde am 17. Mai 2006 verabschiedet. Darin wurde der mehrjährige Finanzrahmen 2007-2013 festgelegt. Nach Berücksichtigung aller Anpassungen wurde im mehrjährigen Finanzrahmen eine Obergrenze von insgesamt 865 Milliarden Euro für Verpflichtungen und 821 Milliarden Euro für Zahlungen zu konstanten Preisen von 2004 festgesetzt, die zum Zeitpunkt der Aushandlung des mehrjährigen Finanzrahmens galten. Nach technischen Anpassungen zur Darstellung in aktuellen Preisen betrug die Obergrenze für den Siebenjahreszeitraum 982 Milliarden Euro für Verpflichtungen³ und 926 Milliarden Euro für Zahlungen⁴.

05

Danach hat die Haushaltsbehörde in den jährlichen Haushaltsplänen bis Ende 2013 insgesamt 978 Milliarden Euro für Verpflichtungen und 873 Milliarden Euro für Zahlungen (99,6 % bzw. 94,3 % des gemäß mehrjährigem Finanzrahmen zulässigen Höchstbetrags) veranschlagt. Ende 2013 hatte die Kommission tatsächliche Verpflichtungen in Höhe von 970 Milliarden Euro erfasst (98,8 % des Betrags des mehrjährigen Finanzrahmens und 99,2 % der angenommenen jährlichen Haushaltspläne). Der von der EU bis Ende 2013 gezahlte Gesamtbetrag belief sich auf 863 Milliarden Euro (93,2 % des mehrjährigen Finanzrahmens). Der Hof hat dieses Thema in Ziffer 1.52 seines Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 behandelt.

06

Die Verordnung für den Bereich Kohäsion umfasst auch eine gewisse makroökonomische Konditionalität in Form der Festsetzung von Obergrenzen für die Transfers aus den Fonds zur Unterstützung der Kohäsion an jeden einzelnen Mitgliedstaat. Die Sätze wurden auf der Grundlage des in Kaufkraftstandards (KKS) gemessenen Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommens (BNE) eines Mitgliedstaats im Verhältnis zum EU-25-Durchschnitt festgesetzt⁵. Sie konnten bis zu 3,8 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) eines Mitgliedstaats betragen.

Verwaltung und Kontrolle von EU-Finanzmitteln bei geteilter Mittelbewirtschaftung im Zeitraum 2007-2013

Kohäsion und Landwirtschaft waren die größten Ausgabenbereiche

07

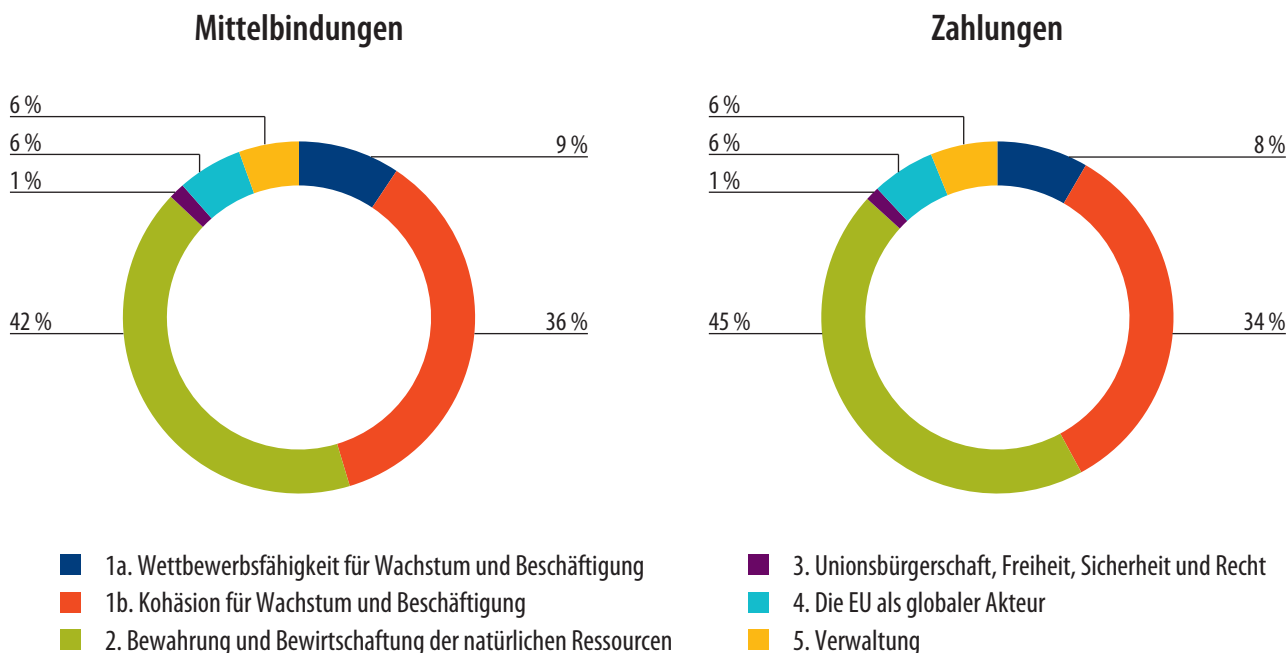
Die beiden großen Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens sind Rubrik 1b (Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung) mit 36 % der Obergrenze für Verpflichtungen und 34 % der Obergrenze für Zahlungen, und Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen (Landwirtschaft)) mit 42 % der Obergrenze für Verpflichtungen und 45 % der Obergrenze für Zahlungen. Auf diese beiden Rubriken zusammen entfallen 78 % der während des Zeitraums tatsächlich gebundenen Beträge und 79 % der geleisteten Zahlungen (siehe **Abbildung 1**).

08

Die Aufschlüsselung der Mittelbindungen und Zahlungen bei den Rubriken 1b und 2 im Zeitraum 2007-2013 nach Mitgliedstaaten ist **Anhang 1** zu entnehmen.

Abbildung 1

Aufschlüsselung der im Zeitraum 2007-2013 vorgenommenen Mittelbindungen und Zahlungen



Quelle: Konsolidierte Jahresrechnungen und Berichte über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement für 2007-2013.

Verwaltung und Kontrolle von EU-Finanzmitteln bei geteilter Mittelbewirtschaftung im Zeitraum 2007-2013

Ende 2013 waren zu mehr als einem Drittel der Mittelbindungen des Zeitraums 2007-2013 noch keine Zahlungen geleistet worden

09

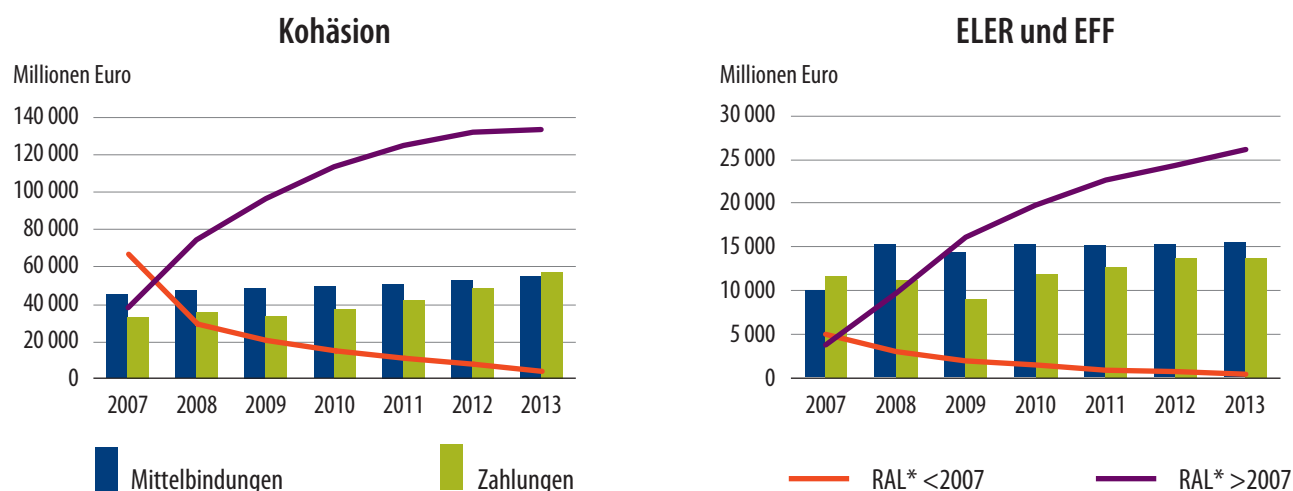
75 % der Ende 2013 noch abzuwickelnden Mittelbindungen betrafen Rubrik 1b (62 % bzw. 137 von insgesamt 222 Milliarden Euro) und Rubrik 2 (13 % bzw. 28 von insgesamt 222 Milliarden Euro). Bei rund 97 % handelte es sich um Mittelbindungen im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2007-2013. Diese Mittelbindungen werden während der Laufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 zu Zahlungen führen.

10

Dieser Trend war auch bei vorangegangenen mehrjährigen Finanzrahmen festzustellen. Dies wird in **Abbildung 2** veranschaulicht, der die Entwicklung der kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen für den Bereich Kohäsion sowie für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)/den Europäischen Fischereifonds (EFF) zu entnehmen ist. Die Europäische Kommission (Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen) und die Europäische Zentralbank prognostizieren für die ersten Jahre des neuen Zeitraums geringe Inflations- und Wachstumsraten⁶. Dadurch wird es schwieriger, ausreichende Mittel für Zahlungen bereitzustellen, die auf der Grundlage noch abzuwickelnder Mittelbindungen aus vorangegangenen Zeiträumen getätigt werden müssen⁷.

Abbildung 2

Zunahme der kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen für den Bereich Kohäsion und den ELER/EFF im Zeitraum 2007-2013



*RAL = noch abzuwickelnde Mittelbindungen.

Quelle: Berichte über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement für 2007-2013.

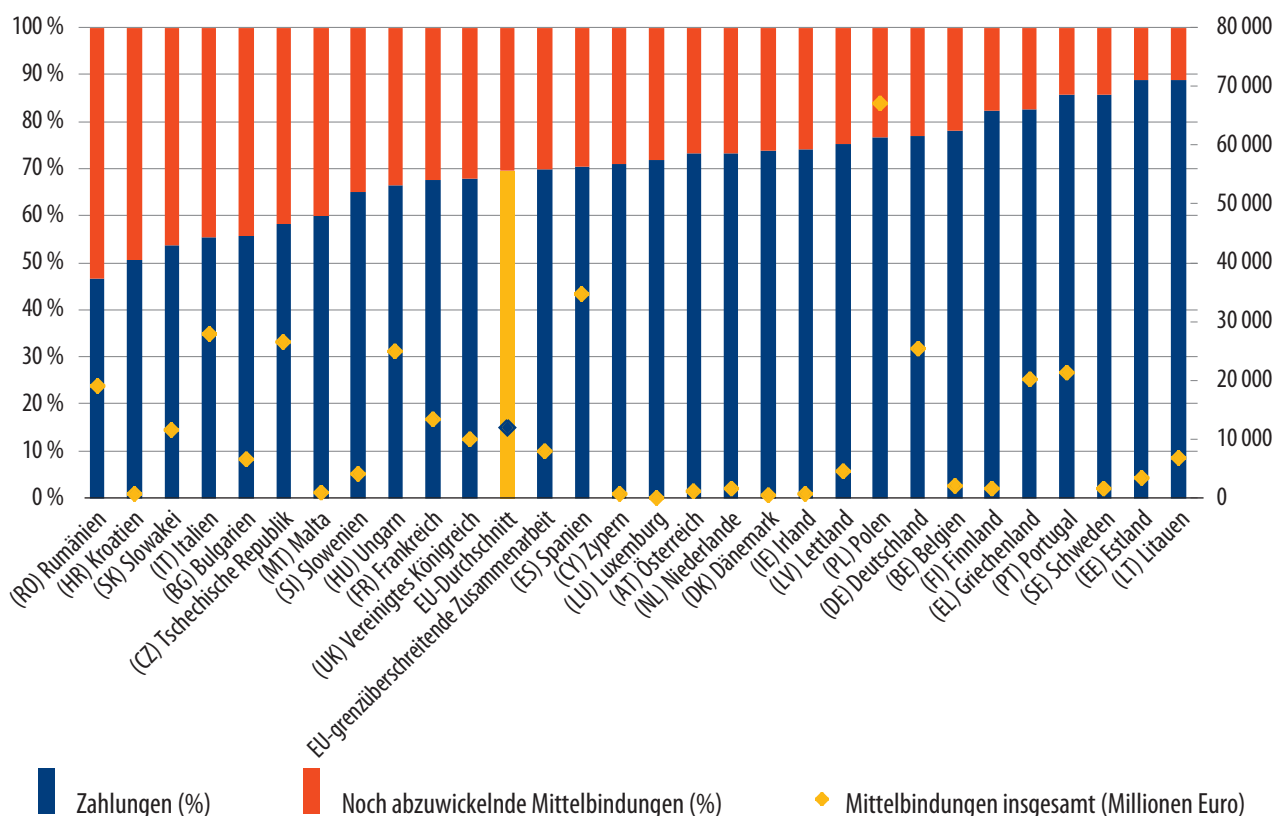
Verwaltung und Kontrolle von EU-Finanzmitteln bei geteilter Mittelbewirtschaftung im Zeitraum 2007-2013

11

Im Bereich Kohäsion beliefen sich die Mittelbindungen des Zeitraums 2007-2013, die Ende 2013 noch abzuwickeln waren, auf 133 Milliarden Euro bzw. rund 38 % des insgesamt gebundenen Betrags. Die durchschnittliche Ausschöpfungsrate (das Verhältnis von Zahlungen zu Mittelbindungen) auf EU-Ebene lag daher bei 62 %. In den einzelnen Mitgliedstaaten bewegten sich die Ausschöpfungsraten zwischen 38 % in Rumänien und 81 % in Estland. Im ersten Halbjahr 2014 reichten die Mitgliedstaaten bei der Kommission weitere Zahlungsanträge ein, sodass die Gesamtrate auf 69 % stieg; Rumänien erreichte 47 %, Estland und Litauen jeweils 89 % (siehe **Abbildung 3**).

Abbildung 3

MFR 2007-2013: Kohäsion - Mittelausschöpfung zum 30. Juni 2014



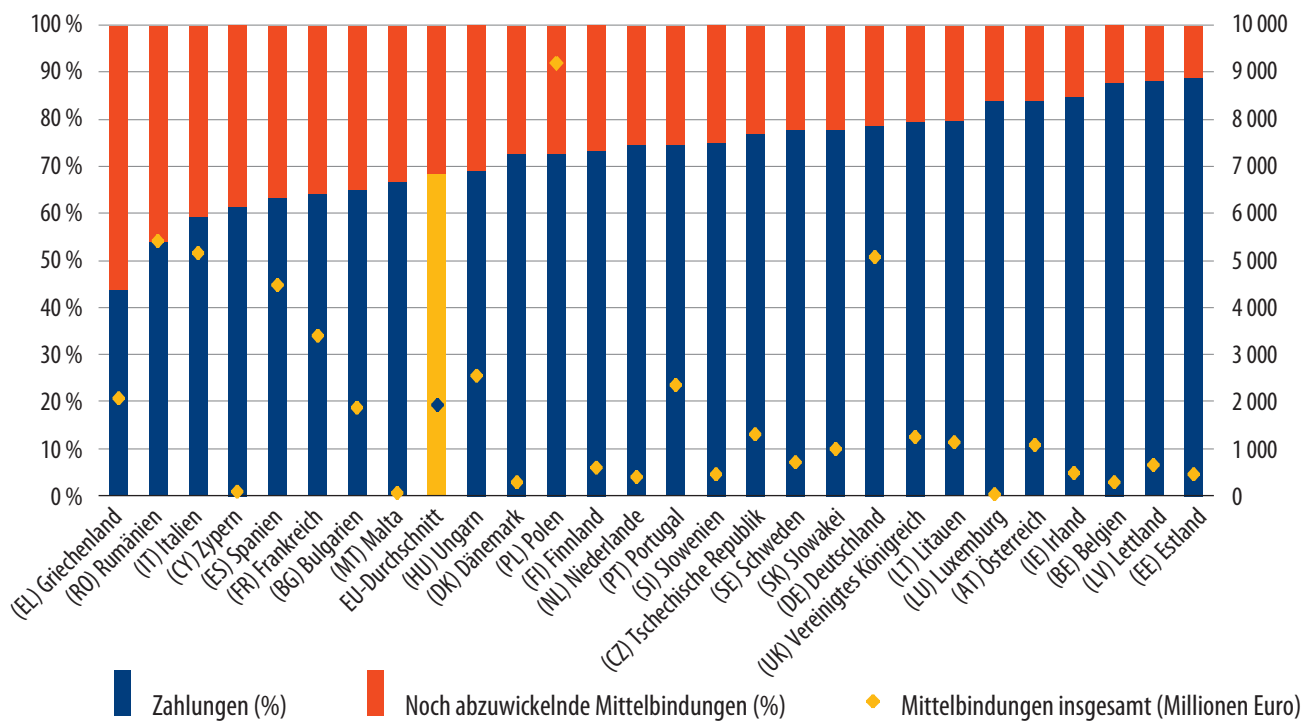
Quelle: Europäische Kommission.

Verwaltung und Kontrolle von EU-Finanzmitteln bei geteilter Mittelbewirtschaftung im Zeitraum 2007-2013

12

Bei den mehrjährigen Investitionsmaßnahmen im Rahmen des ELER beliefen sich die Mittelbindungen des Zeitraums 2007-2013, die Ende 2013 noch abzuwickeln waren, auf 19 Milliarden Euro (rund 36 % des insgesamt gebundenen Betrags). Die durchschnittliche Ausschöpfungsrate (das Verhältnis von Zahlungen zu Mittelbindungen) auf EU-Ebene lag daher bei 64 %. In den einzelnen Mitgliedstaaten bewegten sich die Ausschöpfungsraten zwischen 40 % in Griechenland und 85 % in Belgien. Im ersten Halbjahr 2014 reichten die Mitgliedstaaten bei der Kommission weitere Zahlungsanträge ein, sodass die Gesamtrate auf 69 % anstieg; Griechenland erreichte 44 %, und Estland verzeichnete mit 89 % die höchste Ausschöpfungsrate (siehe **Abbildung 4**).

Abbildung 4 MFR 2007-2013: ELER-Investitionsmaßnahmen - Mittelausschöpfung zum 30. Juni 2014



Quelle: Europäische Kommission.

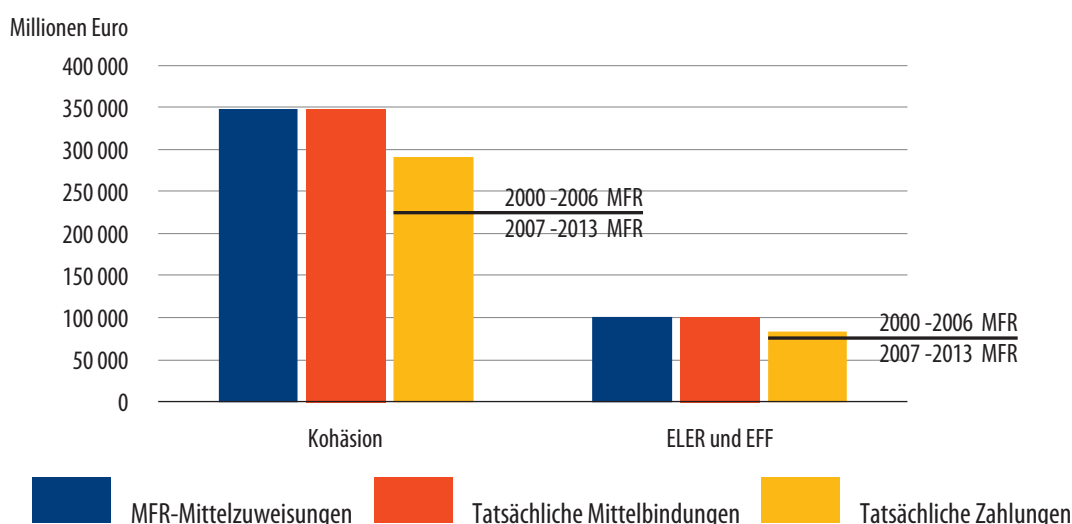
Verwaltung und Kontrolle von EU-Finanzmitteln bei geteilter Mittelbewirtschaftung im Zeitraum 2007-2013

13

Abbildung 5 sind die im mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013 für Kohäsion und ELER/EFF insgesamt bereitgestellten Beträge (Stand: 31. Dezember 2013) zu entnehmen. Während die Differenz zwischen den im mehrjährigen Finanzrahmen bereitgestellten Beträgen und den in den Jahren 2007-2013 tatsächlich vorgenommenen Mittelbindungen geringfügig war, klafften Mittelbindungen und Zahlungen deutlich stärker auseinander. Die aufgrund der Mittelbindungen des Zeitraums 2007-2013 geleisteten Zahlungen beliefen sich auf 62 % bzw. 74 % der im mehrjährigen Finanzrahmen bereitgestellten Beträge. Die Differenz zwischen den Mittelbindungen des Zeitraums 2007-2013 und den entsprechenden Zahlungen des Zeitraums 2007-2013 wird weitgehend durch die Zahlungen wettgemacht, die in diesen Jahren aufgrund von Mittelbindungen des Zeitraums 2000-2006 geleistet wurden.

Abbildung 5

MFR 2007-2013: Kohäsion und ELER/EFF - von den Mittelzuweisungen im mehrjährigen Finanzrahmen zu den tatsächlichen Zahlungen zum 31. Dezember 2013 (in Millionen Euro)



Quelle: Berichte über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement für 2007-2013.

Der Druck, die Mittel in Anspruch zu nehmen

14

Die langsame Ausschöpfung der Mittel im Zeitraum 2007-2013 ist vor allem auf den zyklischen Charakter der Ausgaben zurückzuführen. Bei mehrjährigen Maßnahmen betreffen die während der ersten zwei Jahre eines mehrjährigen Finanzrahmens geleisteten Zahlungen gewöhnlich im vorangegangenen mehrjährigen Finanzrahmen vorgenommene Mittelbindungen. Darüber hinaus übersteigen die bereitgestellten Haushaltsmittel häufig die Absorptionskapazität der Mitgliedstaaten (siehe **Abbildungen 3 und 4**).

Verwaltung und Kontrolle von EU-Finanzmitteln bei geteilter Mittelbewirtschaftung im Zeitraum 2007-2013

15

Während der EU-Haushalt insgesamt gesehen rund 2 % der öffentlichen Ausgaben der EU-Mitgliedstaaten ausmacht⁸, können einzelne Mitgliedstaaten vor eine deutlich größere Herausforderung gestellt sein. Das Europäische Parlament schätzt, dass die EU-Ausgaben in Litauen beispielsweise 27 % der öffentlichen Ausgaben (ausgenommen Gesundheit und Sozialschutz) ausmachen⁹. In Ungarn werden 95 % aller öffentlichen Investitionen von der EU kofinanziert¹⁰. Die Entwicklung bei den noch abzuwickelnden Mittelbindungen wird mit der Aufnahmekapazität der Mitgliedstaaten, die die Mittel erhalten haben, in Verbindung gebracht. Nach Meinung einiger Experten¹¹ hängt die Gesamtaufnahmekapazität von drei zentralen Faktoren ab, und zwar von der makroökonomischen Kapazität (z. B. gestatten die geltenden Vorschriften für die Kohäsionspolitik den Transfer von EU-Mitteln von bis zu 3,8 % des BIP des Mitgliedstaats), von der finanziellen Kapazität (d. h. der Fähigkeit zur Kofinanzierung von EU-geförderten Programmen und Projekten) und von der administrativen Kapazität (d. h. der Fähigkeit der zentralen und lokalen Behörden zur Verwaltung von EU-Programmen und -Projekten).

16

Gemäß der Verordnung zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) hebt die Kommission automatisch den Teil einer Mittelbindung auf, der Ende des zweiten Jahres nach Vornahme der Mittelbindung noch nicht verwendet worden ist¹².

17

Für den Kohäsionsbereich ist in der Verordnung für diesen Vorgang eine Frist von zwei Jahren - (n+2)-Regel - (bzw. von drei Jahren - (n+3)-Regel - für die Mittelbindungen der Jahre 2007-2010 für bestimmte Mitgliedstaaten) festgesetzt¹³. Als Teil der Maßnahmen zur Bewältigung der Krise wurde im Jahr 2011 die Regel der automatischen Aufhebung der Mittelbindungen für die Mittelbindungen des Jahres 2007 geändert¹⁴. Zusätzlich haben das Europäische Parlament und der Rat für die Bereiche Kohäsion und Entwicklung des ländlichen Raums im Jahr 2011 Verordnungen angenommen, in denen eine vorübergehende Anhebung der EU-Kofinanzierungssätze für Mitgliedstaaten in finanziellen Schwierigkeiten vorgesehen ist¹⁵ (ursprünglich Griechenland, Irland, Portugal, Ungarn, Lettland und Rumänien, doch wurden später auch Spanien und Zypern in diese Maßnahme einbezogen).

18

Schließlich wurde im Jahr 2013 Rumänien und der Slowakei für die Mittelbindungen der Jahre 2011 und 2012 durch spezifische Bestimmungen zusätzliche Flexibilität eingeräumt. Der (n+2)-Regel zufolge sollten diese Mittelzuweisungen bis Ende 2013 bzw. Ende 2014 in Anspruch genommen worden sein, doch wurde diesen beiden Ländern ein weiteres Jahr zugestanden (bis 2014 bzw. 2015)¹⁶. Die Ausschöpfungsraten dieser Länder betragen am 31. Dezember 2013 rund 40 % bzw. 50 %.

19

Nicht in Anspruch genommene Mittelbindungen müssen schließlich aufgehoben werden. Die bis Ende 2013 aufgehobenen Mittelbindungen waren jedoch nicht nennenswert. Im Kohäsionsbereich belief sich der Gesamtbetrag der nach der (n+2)/(n+3)-Regel aufgehobenen Mittelbindungen bis 2013 auf 250,5 Millionen Euro bzw. 0,19 % des kumulierten Zielwerts für 2012¹⁷. Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums machten die aufgehobenen Mittelbindungen 0,14 % des kumulierten Zielwerts für 2012 aus.

Verwaltung und Kontrolle von EU-Finanzmitteln bei geteilter Mittelbewirtschaftung im Zeitraum 2007-2013

20

Beim mehrjährigen Finanzrahmen 2000-2006 entsprachen die durchschnittlich aufgehobenen Mittelbindungen im Kohäsionsbereich (wie von der Kommission im Mai 2014 angegeben) 1,76 % der gesamten Mittelbindungen. (Davon waren 0,56 % auf die Anwendung der (n+2)-Regel zurückzuführen, und 1,2 % wurden beim Abschluss der Programme beschlossen)¹⁸.

21

Das Vorhandensein fester nationaler Finanzrahmen, die bei Nichtverwendung verloren gehen, schafft einen Anreiz für hohe Ausgabenquoten. Eine Möglichkeit, die Mittelauszahlungen zu erhöhen, ist die Einrichtung von in den sektorbezogenen Rechtsvorschriften vorgesehenen Finanzierungsinstrumenten¹⁹ und die Weiterleitung von Mitteln an diese Instrumente. Es gibt Fälle, in denen EU-Mittel jahrelang in Finanzierungsinstrumenten verbleiben, ehe sie an Endbegünstigte überwiesen werden. Die GD AGRI äußerte entsprechende Bedenken in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2013 im Zusammenhang mit den Feststellungen infolge ihres Prüfbesuchs in Bulgarien. Demnach gehörten zu den wichtigsten Schwachstellen die frühe Leistung hoher Vorschusszahlungen sowie der frühe Transfer hoher Kapitalbeträge an den Garantiefonds. Die bulgarischen Behörden wurden aufgefordert zu erläutern, weshalb so frühe und so hohe Vorschusszahlungen sowie ein so früher und so hoher Transfer an den Garantiefonds erforderlich waren²⁰. Der Hof stellte ähnliche Probleme in Italien fest (siehe Sonderbericht Nr. 2/2012 „Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“, Kasten 2).

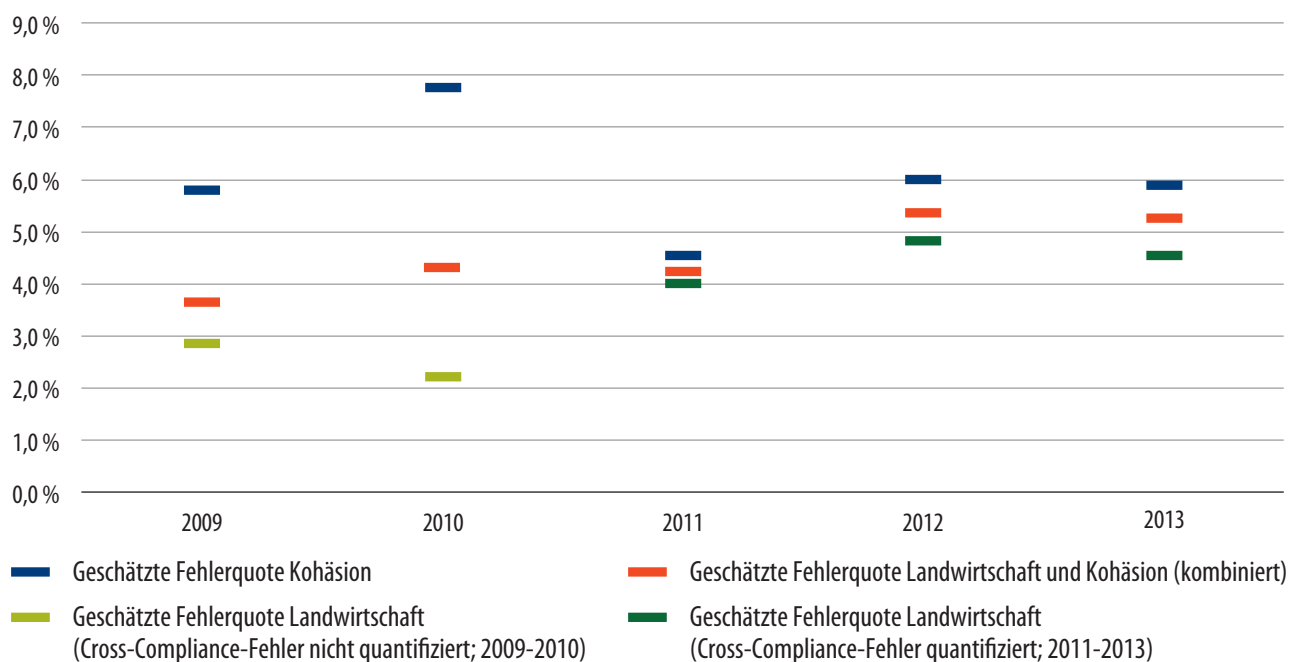
Die Prüfungsergebnisse des Hofes in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion in den Jahren 2009-2013

Geschätzte Fehlerquoten in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion in den Jahren 2009-2013

22

Die in den Jahren 2007 und 2008 geleisteten Zahlungen (ausgenommen Vorschüsse sowie Direktbeihilfen und Marktstützungsmaßnahmen für Betriebsinhaber im Bereich Landwirtschaft) betrafen größtenteils den mehrjährigen Finanzrahmen 2000-2006. Damit die vorgelegten Ergebnisse kohärent sind (insbesondere im Kohäsionsbereich, in dem in den beiden Zeiträumen unterschiedliche Regeln galten), bezieht sich der Überblick daher auf die Prüfungsergebnisse für die Jahre 2009-2013²¹.

Abbildung 6 Die vom Hof in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion für die Jahre 2009-2013 geschätzten Fehlerquoten



Ab 2011 wurden Cross-Compliance-Fehler in die Quantifizierung der geschätzten Fehlerquote im Bereich Landwirtschaft einbezogen. In den Jahren 2011, 2012 und 2013 erhöhten sich die jeweiligen geschätzten Fehlerquoten in diesem Bereich daher um 0,2, 0,2 und 0,4 Prozentpunkte. In den Zahlen für 2009 und 2010 ist keine Quantifizierung von Cross-Compliance-Fehlern enthalten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Prüfungsergebnisse des Hofes in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion in den Jahren 2009-2013

23

In den Jahren 2009-2013 lag die wahrscheinlichste Fehlerquote sowohl im Bereich Landwirtschaft als auch im Bereich Kohäsion konstant über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Während des betrachteten Zeitraums betrug die geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote bei den verwendeten Mitteln 3,7 % im Bereich Landwirtschaft und 6,0 % im Bereich Kohäsion. Kombiniert ergibt dies eine Fehlerquote von 4,6 % der Ausgaben im betroffenen Zeitraum. Die Fehlerquote in beiden Bereichen wird von den großen Fonds (Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) für den Bereich Landwirtschaft und Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)/Kohäsionsfonds (KF) für den Bereich Kohäsion) bestimmt, auf die jeweils drei Viertel der Ausgaben entfallen. **Abbildung 6** zeigt, dass die Fehlerquote im Bereich Kohäsion generell höher war als im Bereich Landwirtschaft. Im Bereich Kohäsion ist auch die jährliche Fluktuation höher. Innerhalb der Agrarausgaben weist der große Anteil (Direktzahlungen und Marktstützung) eine niedrigere Fehlerquote auf als der kleinere Anteil (Entwicklung des ländlichen Raums). Bei den Kohäsionsausgaben ist die Lage umgekehrt: Die Fehlerquoten sind beim EFRE/KF generell höher als beim Europäischen Sozialfonds (ESF) (siehe **Tabelle 1**).

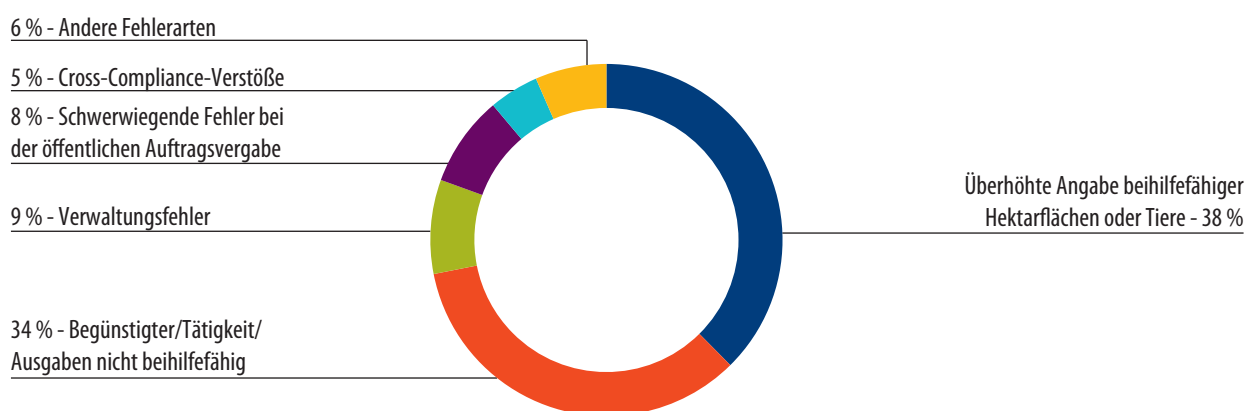
24

In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 (siehe Abbildungen 3.1, 4.1, 5.1 und 6.1) legt der Hof im Rahmen von spezifischen Beurteilungen eine Aufschlüsselung der wahrscheinlichsten Fehlerquote nach Fehlerart vor. Die im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung für 2013 verwendeten Fehlerkategorien stehen im Allgemeinen mit den Fehlerkategorien für den gesamten Zeitraum 2009-2013 im Einklang.

Landwirtschaft: Nicht beihilfefähige Flächen und nicht förderfähige Betriebsinhaber stehen auf der Fehlerliste im Bereich Landwirtschaft an erster Stelle

Abbildung 7

Landwirtschaft: Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote für die Jahre 2009-2013 nach Fehlerart



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Prüfungsergebnisse des Hofes in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion in den Jahren 2009-2013

25

Den größten Anteil an der Gesamtfehlerquote (mit rund zwei Fünfteln der Fehlerquote im Bereich Landwirtschaft) hat die Kategorie „überhöhte Angabe beihilfefähiger Hektarflächen oder Tiere“ (**Abbildung 7**). Die bei Weitem wichtigste Unterkategorie bildet nicht beihilfefähiges „Dauergrünland“. Mit den neuen GAP-Vorschriften könnte sich das Risiko von Fehlern dieser Art verringern, da die Definition von Dauergrünland nun auch mit nichtkrautigen Pflanzen bewachsene Flächen umfasst.

26

Der Hof stößt regelmäßig auf Fälle von nicht oder nur teilweise mit Gras bewachsenen Flächen, die in der Datenbank des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Flächen (Flächenidentifizierungssystem) als beihilfefähiges Dauergrünland erfasst sind. Dadurch erhalten Landwirte Beihilfezahlungen, die keinen Anspruch auf diese EU-Mittel haben. Die ermittelten Systemmängel werden von den Zahlstellen nicht konsequent weiterverfolgt. Der Hof stellte fest, dass anhaltende Schwachstellen beim Ausschluss nicht beihilfefähiger Flächen im Flächenidentifizierungssystem sowie bei der verwaltungstechnischen Antragsbearbeitung vorhanden sind. Dies war häufig darauf zurückzuführen, dass die nationalen Behörden Orthobilder nicht korrekt interpretieren oder falsche Beihilfefähigkeitskriterien anwenden (siehe Ziffer 3.27 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013).

27

Die zweitgrößte Fehlerquelle (auf die rund ein Drittel der Fehlerquote im Bereich Landwirtschaft entfällt) betrifft nicht beihilfefähige Begünstigte, Tätigkeiten oder Ausgaben. Die Mehrzahl dieser Fehler tritt im Rahmen von EU-Beihilferegelungen auf, die außerhalb des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKos) verwaltet werden. Diese Fehler sind zwar weniger häufig, haben gewöhnlich aber erhebliche Auswirkungen auf der Ebene der einzelnen Vorgänge. Die vorgefundenen Beispiele betreffen nicht beihilfefähige Positionen in Anträgen auf Kostenerstattung oder Fälle, in denen Begünstigte die Beihilfefähigkeitskriterien nicht erfüllen (siehe Ziffer 3.11 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013). Das Risiko, dass Fehler dieser Art auftreten, wird durch die an der GAP für den neuen Zeitraum vorgenommenen Änderungen voraussichtlich nicht erheblich verringert werden.

28

Verwaltungsfehler (auf die rund ein Zehntel der Fehlerquote im Bereich Landwirtschaft entfällt) beziehen sich auf Fälle, in denen den Antragsteller keine Schuld trifft, sondern die nationalen Behörden bei der administrativen Abwicklung der Beihilferegelungen Fehler gemacht haben. Typische Beispiele für solche Fehler sind die nicht ordnungsgemäße Zuweisung von Zahlungsansprüchen, die nicht ordnungsgemäße Anwendung oder Nichtanwendung von Beihilfekürzungen und Sanktionen sowie Fehler im Algorithmus für die Beihilfeberechnung. Das Risiko, dass Fehler dieser Art auftreten, wird durch die neuen, komplexen GAP-Vorschriften voraussichtlich nicht erheblich verringert werden.

29

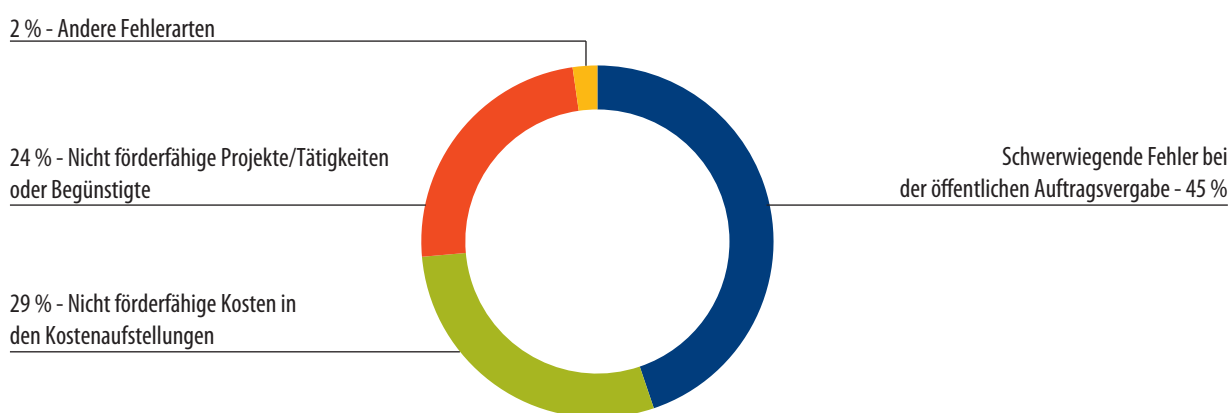
Außerdem vertritt der Hof die Ansicht, dass die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Umsetzung von Aktionsplänen möglicherweise positive Auswirkungen auf die Fehlerquoten haben werden.

Die Prüfungsergebnisse des Hofes in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion in den Jahren 2009-2013

Kohäsion: Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge waren die Hauptfehlerursache

Abbildung 8

Kohäsion: Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote für die Jahre 2009-2013 nach Fehlerart



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

30

Die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge sind im Hinblick auf den sparsamen und wirksamen Einsatz öffentlicher Mittel und die Schaffung eines EU-Binnenmarktes von zentraler Bedeutung. Schwerwiegende Verstöße gegen diese Vorschriften führen zu quantifizierbaren Fehlern²². Solche quantifizierbaren Fehler machen nahezu die Hälfte der im Bereich Kohäsion für den Zeitraum geschätzten Fehlerquote aus (**Abbildung 8**). Dazu gehören Fälle, in denen Aufträge ohne Ausschreibung vergeben wurden, Unregelmäßigkeiten bei der Bewertung der Angebote, in den Spezifikationen oder bei der Veröffentlichung sowie die Anwendung ungeeigneter Vergabeverfahren. Der Kommission zufolge dürfte die Vereinfachung der Vorschriften durch die neuen Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe²³ im Laufe der Zeit dazu beitragen, die Fehler aufgrund falscher Anwendung der Vergabevorschriften bei der Verwaltung von EU-Mitteln zu verringern (Häufig gestellte Fragen zur Überarbeitung der Richtlinien im Bereich des öffentlichen Auftragswesens²⁴)²⁵.

31

Der Beitrag nicht förderfähiger Kosten zur Fehlerquote im Bereich Kohäsion liegt im betrachteten Zeitraum bei über einem Viertel. Ausgaben kommen nur dann für einen Beitrag aus den Fonds in Betracht, wenn sie für Vorhaben getätigt werden, die von der für das jeweilige operationelle Programm zuständigen Verwaltungsbehörde oder unter deren Verantwortung beschlossen wurden, und wenn dabei vom Begleitausschuss festgelegte Kriterien eingehalten wurden. Bei der Meldung von Kosten an die Kommission bescheinigen die nationalen Behörden, dass die entsprechenden Ausgaben im Einklang mit den Verordnungsvorschriften und/oder nationalen Förderfähigkeitsregeln getätigt wurden. Beim ESF, unter den in erster Linie kleinere Projekte immaterieller Art fallen, sind nicht förderfähige Ausgaben die Hauptfehlerquelle. Insbesondere fand der Hof Beispiele für die Geltendmachung überhöhter Gemeinkosten, die Meldung überhöhter Kosten (aus mehreren Gründen, z. B. nicht förderfähige Teilnehmer, geringere Anzahl von Teilnehmern als gemeldet, Meldung überhöhter Personalkosten) und falsch berechnete Kosten. Die Kommission geht davon aus, dass der erweiterte Einsatz vereinfachter Kostenoptionen dazu führen wird, dass weniger Fehler dieser Art auftreten.

32

Nahezu ein Viertel der Fehlerquote im Bereich Kohäsion beruht im betrachteten Zeitraum darauf, dass Projekte oder Begünstigte die in den Verordnungen und/oder nationalen Vorschriften festgelegten Fördervoraussetzungen nicht erfüllen.

33

Staatliche Beihilfen gelten als mit dem Binnenmarkt unvereinbar, wenn sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die EU-Wettbewerbsvorschriften werden unmittelbar von der Kommission durchgesetzt, die dabei mit den nationalen Wettbewerbsbehörden in den Mitgliedstaaten zusammenarbeitet. Beihilfen aus einzelstaatlichen Mitteln können als vereinbar betrachtet werden, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen. Bei seinen Prüfungen deckte der Hof mehrere Fälle auf, in denen die Begünstigten gemäß den Vorschriften über staatliche Beihilfen keine oder weniger öffentliche Fördermittel hätten erhalten sollen. Verstöße im Bereich der staatlichen Beihilfen können zu nicht förderfähigen Kosten und nicht förderfähigen Projekten/Begünstigten führen.

Die Kommission legt zur geografischen Verteilung der von ihr ermittelten Probleme zwei Quellen vor

34

Die Kommission legt diese Informationen auf zweierlei Weise vor:

- Sie stellt in den Jährlichen Tätigkeitsberichten ihrer Generaldirektionen validierte Informationen über die Verteilung der Risikobeträge bereit, die auf von den nationalen Behörden gelieferten Daten basieren (siehe **Abbildungen 9, 12 und 13²⁶⁾**).
- Seit einigen Jahren legt sie die Informationen über die geografische Verteilung der „Finanzkorrekturen“ vor. Hierbei weist sie darauf hin, dass dies nicht als Indikator für die Verteilung der Fehler auf die Mitgliedstaaten verstanden werden darf, sondern in erster Linie als Indikator für Systemmängel, die zu Fehlern führen könnten (siehe **Abbildung 10**).

35

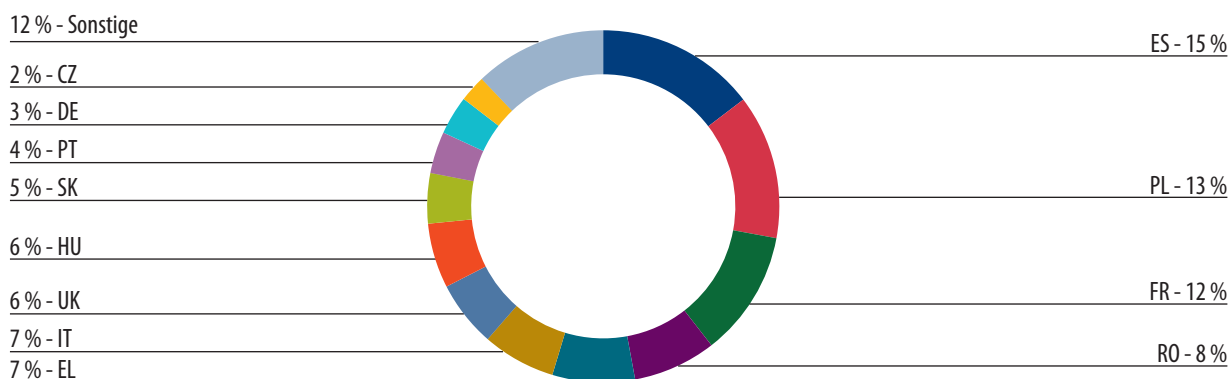
Diese in den **Abbildungen 9 und 10** dargestellten Informationen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Art und Herkunft:

- Die Verteilung der Risikobeträge nach Mitgliedstaaten findet sich in den für 2013 erstellten Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2013 derjenigen Generaldirektionen, die für den Großteil der im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung getätigten Ausgaben zuständig sind. Die Risikobeträge beruhen auf Berichten über im Bereich Landwirtschaft durchgeführte Kontrollen und auf Berichten von Prüfbehörden (Kohäsion), die auf der Grundlage der Einschätzung, die die zuständige Generaldirektion selbst in Bezug auf Qualität und Zuverlässigkeit dieser Berichte vornimmt, angepasst werden (siehe **Abbildungen 12 und 13**).
- Die Finanzkorrekturen gemäß Erläuterung 6 zur konsolidierten Jahresrechnung der EU geben einen Hinweis auf die Beträge, die in den Jahren 2007-2013 Gegenstand von Korrekturmaßnahmen waren (siehe Ziffer 55).

Die Prüfungsergebnisse des Hofes in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion in den Jahren 2009-2013

Abbildung 9

Verteilung der Risikobeträge nach Mitgliedstaaten gemäß den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD AGRI, der GD EMPL und der GD REGIO (2013)



Die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD AGRI, der GD EMPL und der GD REGIO für das Jahr 2013 ausgewiesenen Risikobeträge belaufen sich auf 3,0 % der Ausgaben (siehe **Tabelle 1**). Da die Kommission ihren Ansatz geändert hat, ist ein Zahlenvergleich über einen längeren Zeitraum nicht möglich.

Quelle: Jährliche Tätigkeitsberichte der GD AGRI, der GD EMPL und der GD REGIO (Europäische Kommission), siehe auch **Abbildungen 12 und 13**.

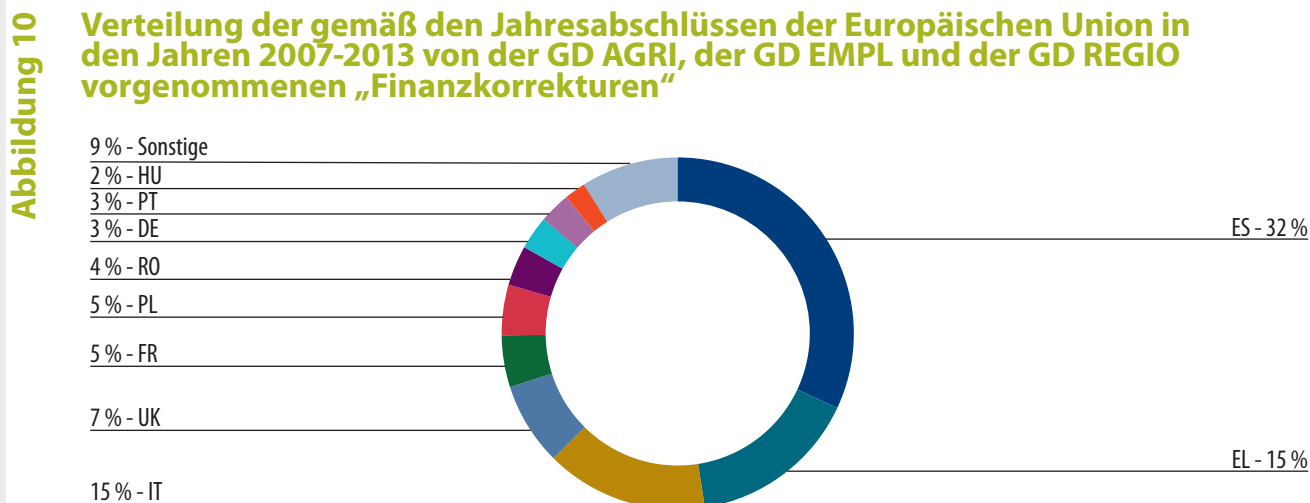
36

Die diesen Informationen zugrunde liegenden Daten sind unzulänglich (siehe Ziffern 53-60, 67-70 und 81-88). Darüber hinaus deuten die Zahlen der Kommission darauf hin, dass die Fehlerquote in Bereich Landwirtschaft höher ist als im Bereich Kohäsion (siehe **Tabelle 1**), während aus den Prüfungen des Hofes das Gegenteil hervorgeht (siehe **Abbildung 6**). Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Kommission zur Quantifizierung der Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion unterschiedliche Methoden anwendet. Noch gravierender ist die Tatsache, dass die Gesamtfehlerquote in der Analyse des Hofes viel höher ausfällt (siehe **Abbildung 6**) als in der Schätzung der Kommission (siehe **Abbildung 9** und **Tabelle 1**).

37

In **Abbildung 9** hat der Hof die Informationen aus den Jährlichen Tätigkeitsberichten der verschiedenen Generaldirektionen zusammengestellt, die sowohl in absoluter als auch in relativer Hinsicht Aufschluss über die Risikobeträge geben. Die einzelnen Sektoren des Diagramms entsprechen den geschätzten absoluten Risikobeträgen. Bei Schätzungen der Fehlerbeträge in absoluten Zahlen werden jedoch naturgemäß Ausgabenbeträge und -verteilung nicht berücksichtigt. Die größten Empfänger von EU-Zahlungen, z. B. Polen (größter Empfänger im Bereich Kohäsion) und Frankreich (größter Empfänger im Bereich Landwirtschaft) (siehe **Anhang 1**), erscheinen vor allem deshalb als größte Quelle für Risikobeträge, weil sie ein so hohes Mittelvolumen verwalten müssen. Ebenso gibt das in **Abbildung 10** dargestellte aggregierte Volumen der „Finanzkorrekturen“, das anhand der Rechnungsführungsangaben der Kommission zusammengestellt wurde, für sich genommen wenig Aufschluss über den relativen Erfolg der nationalen Behörden bei der Verwaltung von EU-Mitteln.

Die Prüfungsergebnisse des Hofes in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion in den Jahren 2009-2013



Derzeit ist nur eine kumulierte Aufschlüsselung verfügbar. Die in den Jahren 2007 bis 2013 vorgenommenen Finanzkorrekturen belaufen sich auf insgesamt 14,0 Milliarden Euro und somit auf ungefähr 2 % der in diesen Jahren in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion geleisteten Zahlungen.

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung der EU für das Haushaltsjahr 2013, Daten aus dem Rechnungsführungssystem für Erläuterung 6 zur Jahresrechnung.

Die Prüfungstätigkeit des Hofes trägt dem Volumen der im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung getätigten EU-Ausgaben in den Mitgliedstaaten Rechnung

38

Die vom Hof für die Prüfung im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung gezogene jährliche Stichprobe wird so ausgewählt, dass sie eine Schlussfolgerung dahin gehend ermöglicht, ob die gesamten EU-Ausgaben und die wichtigsten Ausgabenbereiche in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind. Die angewandte Methode ergibt eine geschätzte Fehlerquote für die EU-Ausgaben insgesamt.

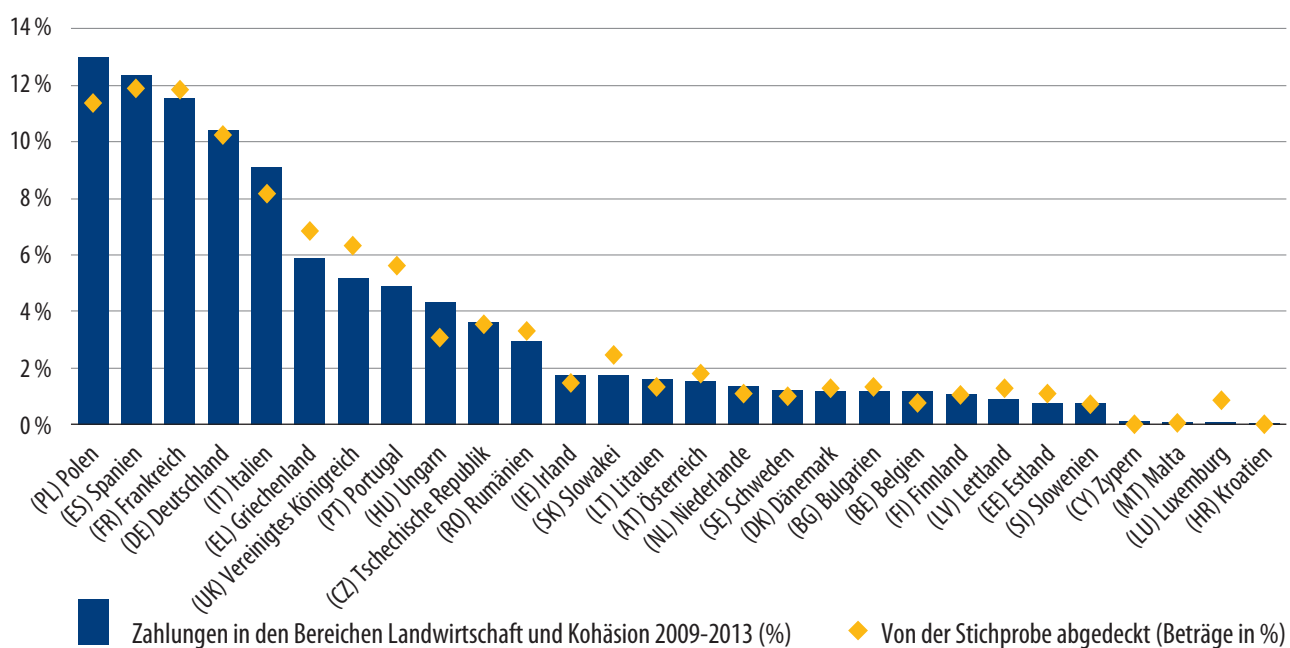
39

Die Prüfung von Stichproben von Zahlungen ist ein notwendiges, wirksames und effizientes Mittel, um zu Feststellungen zu gelangen, auf die sich der Hof bei seinem Gesamturteil und seinen spezifischen Beurteilungen stützen kann. Das vom Hof angewandte Stichprobenverfahren hat zur Folge, dass die in den einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführten Arbeiten über einen längeren Zeitraum in einem proportionalen Verhältnis zum ausgezahlten Betrag stehen (siehe **Abbildung 11**, in der die relative Verteilung der 2 920 für die Jahre 2009-2013 untersuchten Vorgänge dargestellt ist)²⁷.

Die Prüfungsergebnisse des Hofes in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion in den Jahren 2009-2013

Abbildung 11

Relative Verteilung der Ausgaben und der Prüfungen von Vorgängen durch den Hof in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion in den Jahren 2009-2013



Quelle: Europäischer Rechnungshof und Berichte über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement für 2007-2013.

Für die 11 Mitgliedstaaten, auf die über 80 % der Ausgaben mit geteilter Mittelverwaltung entfallen, sind bessere Informationen verfügbar

40

Die **Anhänge 2-4** zeigen die Häufigkeit der Fehler, die der Hof in den Jahren 2009-2013 in den von ihm ausgewählten Prüfungsstichproben in verschiedenen Mitgliedstaaten aufdeckte. Die Daten für Landwirtschaft und Kohäsion sind zusammengefasst (**Anhang 2**) und anschließend für Landwirtschaft (**Anhang 3**) und Kohäsion (**Anhang 4**) einzeln dargestellt. Die Analyse dieser Daten ergibt Folgendes:

- Fehler waren in den gezogenen Stichproben in allen Mitgliedstaaten festzustellen.
- Bei nahezu der Hälfte der im Rahmen der Stichproben geprüften Vorgänge wurde gegen Rechtsvorschriften verstoßen.
- Bei mehr als einem Viertel der in den Stichproben erfassten Vorgänge lagen überhöhte Zahlungen oder ähnliche quantifizierbare Fehler vor, von denen rund drei Viertel bis zu 20 % des Werts des geprüften Vorgangs ausmachten; bei den übrigen waren zwischen 20 und 100 % des Werts des Vorgangs betroffen.

Die Prüfungsergebnisse des Hofes in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion in den Jahren 2009-2013

41

Auf die elf Mitgliedstaaten (Polen, Spanien, Frankreich, Deutschland, Italien, Griechenland, Vereinigtes Königreich, Portugal, Ungarn, Tschechische Republik und Rumänien, für die in den Jahren 2009-2013 2 376 Vorgänge²⁸ untersucht wurden) entfallen mehr als 80 % der in den Jahren 2009-2013 im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung getätigten Ausgaben (siehe **Abbildung 11**) im Gesamtbetrag von 507 Milliarden Euro. Bei Betrachtung dieser Gruppe in ihrer Gesamtheit deckt sich der Anteil der Fehler mit erheblichen Auswirkungen (quantifiziert auf zwischen 80 und 100 % des Werts des geprüften Vorgangs) im Großen und Ganzen mit dem Gesamtanteil an den Ausgaben.

42

In jedem dieser Mitgliedstaaten

- o lagen bei mindestens einem Drittel der geprüften Vorgänge Verstöße gegen Rechtsvorschriften vor;
- o lagen bei mindestens einem Siebtel (und oftmals deutlich mehr) der geprüften Vorgänge überhöhte Zahlungen oder ähnliche quantifizierbare Fehler vor.

Die Tatsache, dass der Hof so häufig Fehler aufdeckt, ist ein Hinweis auf die Komplexität der Beihilfavorschriften und Verwaltungssysteme für EU-Ausgabenprogramme

43

Das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten ist in jedem dieser 11 Mitgliedstaaten wesentlich (siehe Ziffer 41), ebenso wie in den übrigen 17 Mitgliedstaaten zusammengenommen. Während des in diesem Überblick betrachteten Zeitraums prüfte der Hof zahlreiche Kontrollsysteme in diesen Mitgliedstaaten und gelangte überwiegend zu der Schlussfolgerung, dass sie „bedingt wirksam“ sind. Die Tatsache, dass der Hof ungeachtet dieser Einstufung der Systeme bei nahezu der Hälfte der von ihm untersuchten Vorgänge Fehler aufdeckt, zeigt u. a. die Komplexität der Beihilfavorschriften und Verwaltungssysteme für EU-Ausgabenprogramme.

44

Zur Auswahl der in den **Anhängen 2-4** dargestellten Stichproben wendet der Hof das Stichprobenverfahren Monetary-Unit-Sampling an. Dabei bildet jeder Euro und nicht etwa jeder Vorgang eine einzelne Stichprobeneinheit; für jeden Euro ist die Wahrscheinlichkeit, ausgewählt zu werden, gleich groß. Der Ansatz des Hofes ist nicht darauf ausgelegt, Daten über die Häufigkeit in der Grundgesamtheit zu sammeln. Daher sind die Zahlen in den **Anhängen 2-4** nicht als Hinweis für die Fehlerhäufigkeit in EU-finanzierten Vorgängen insgesamt oder in einzelnen Mitgliedstaaten zu betrachten. Beim Stichprobenverfahren des Hofes wird auf unterschiedliche Vorgänge eine unterschiedliche Gewichtung angewendet, die dem Wert der betroffenen Ausgaben und der Intensität der Prüfungsarbeiten entspricht. Diese Gewichtung ist in einer Tabelle mit Angaben zur Häufigkeit nicht länger erkennbar, in der im Bereich Landwirtschaft der Entwicklung des ländlichen Raums dasselbe Gewicht beigemessen wird wie dem EGFL und im Bereich Kohäsion dem ESF dasselbe Gewicht wie dem EFRE/KF. Infolgedessen kann die relative Fehlerhäufigkeit in Stichproben, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten gezogen wurden, kein Indiz für die relative Fehlerquote in den Mitgliedstaaten sein.

Die Prüfungsergebnisse des Hofes in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion in den Jahren 2009-2013

45

Dies wird deutlich durch einen Vergleich der Ergebnisse für die Bereiche Landwirtschaft und Kohäsion (siehe **Anhänge 3 und 4**). Überhöhte Zahlungen und andere quantifizierbare Fehler wurden im Bereich Landwirtschaft bei nahezu einem Drittel der in den Stichproben enthaltenen Agrarzahlungen festgestellt - gegenüber weniger als einem Fünftel der geprüften Zahlungen im Bereich Kohäsion. Die Ergebnisse des Hofes über mehrere Jahre deuten jedoch darauf hin, dass die Fehler größere Auswirkungen auf die Kohäsionsausgaben (6 % im gesamten Zeitraum) als auf die Agrarausgaben (3,7 % im betrachteten Zeitraum) haben.

46

Typisch für die vom Hof geprüften Beihilfezahlungen im Bereich Landwirtschaft waren häufige, in der Regel jedoch relativ geringfügige überhöhte Angaben der Flächen, auf denen die Beihilfen basieren. Dies zeigt sich bei den Feststellungen für Frankreich (dem größten Empfänger im Bereich Landwirtschaft). Die in Frankreich im Agrarbereich geprüften Vorgänge weisen die größte Häufigkeit quantifizierbarer Fehler auf (fast jeder zweite geprüfte Vorgang war betroffen). Beim überwiegenden Teil handelt es sich jedoch um Fehler, die am unteren Ende der Fehlerspanne angesiedelt sind. Im Bereich Kohäsion wurde ein Fünftel aller quantifizierbaren Fehler in Spanien festgestellt (dem zweitgrößten Empfänger im Bereich Kohäsion), die wiederum ein Drittel der Fehler mit quantifizierbaren erheblichen Auswirkungen (quantifiziert auf zwischen 80 und 100 % des Werts des geprüften Vorgangs) ausmachten.

47

Viele Fehler sind aufgrund der Komplexität der Gesamtarchitektur für Verwaltung und Kontrolle aufgetreten. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten weiterhin nach Möglichkeiten der Vereinfachung suchen (siehe Ziffer 31). Inzwischen jedoch haben die Mitgliedstaaten erfahrungsgemäß Schwierigkeiten bei der Verwaltung des geltenden Systems und daher auch bei der Umsetzung der Politik. Die in den Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der Lage müssen fortgesetzt werden.

Bewertung der Überwachungsfunktion der Kommission

Der komplexe Kontrollrahmen für die der geteilten Mittelverwaltung unterliegenden EU-Ausgaben

48

Der in *Anhang 5* dargestellte Überwachungs- und Kontrollrahmen ist sowohl im Bereich Landwirtschaft als auch im Bereich Kohäsion komplex. Die Kommission teilt sich die Verantwortung für die Umsetzung der Agrar- und der Kohäsionspolitik mit den Mitgliedstaaten. Die meisten Ausgaben werden daher von nationalen oder lokalen Behörden verwaltet und getätigt, deren Aufgaben und Kontrollverfahren in EU-Rechtsvorschriften festgelegt sind. Diese Behörden nehmen im Einklang mit den EU-Vorschriften Verwaltungskontrollen der Beihilfe- und Erstattungsanträge vor, um ihre Förderfähigkeit zu überprüfen. Sie müssen außerdem eine erhebliche Zahl von Begünstigten und Projekten vor Ort kontrollieren, um die Verwendung der Mittel zu prüfen. Aufgrund der Ergebnisse dieser Kontrollen kürzen oder verweigern die Mitgliedstaaten vielen Begünstigten die Zahlungen. Im Bereich Landwirtschaft müssen sie der Kommission über die Ergebnisse ihrer Kontrollen jährlich Bericht erstatten.

49

Von den Mitgliedstaaten benannte, funktionell unabhängige Prüfstellen (im Bereich der Landwirtschaft: bescheinigende Stellen, im Bereich Kohäsion: Prüfbehörden) berichten über die Qualität der von den Behörden eingerichteten Kontrollsysteme und über die zusammengestellten Kontrollstatistiken. Im Bereich Landwirtschaft bescheinigen sie der Kommission jährlich die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung, und im Bereich Kohäsion legen sie einen jährlichen Kontrollbericht vor.

50

Die Verfahren sind für Landwirtschaft und Kohäsion zwar ähnlich, weisen aber einige spezifische Merkmale auf. Im Bereich Kohäsion erhält die Kommission von den Prüfbehörden einen jährlichen Kontrollbericht, der eine Stellungnahme (Prüfungsurteil) und eine Fehlerquote enthält. Im Bereich Landwirtschaft werden die bescheinigenden Stellen im Zeitraum 2014-2020 ähnliche Informationen übermitteln.

51

Im Bereich Landwirtschaft gibt es ein jährliches Rechnungsabschlussverfahren sowie ein auf mehrere Jahre bezogenes Konformitätsabschlussverfahren. Im Bereich Kohäsion wird ein ähnliches Verfahren für die operationellen Programme des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 zur Anwendung kommen. Der Hof hat diese Unterschiede bei seiner Bewertung der Überwachung durch die Kommission berücksichtigt.

52

In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2009 und 2012²⁹ wurde die Rolle der Korrekturmaßnahmen betrachtet. Die Mitgliedstaaten können Korrekturmaßnahmen vor oder nach Leistung einer Zahlung anwenden. Zu den Korrekturmaßnahmen vor Zahlung gehören Verwaltungskontrollen der Anträge von Begünstigten durch nationale Behörden und Kontrollbesuche, und zu den Korrekturmaßnahmen nach Zahlung Wiedereinzahlungen bei den Begünstigten durch die Mitgliedstaaten³⁰ und herausgenommene Beträge (siehe Ziffer 79).

Die Rolle der „Finanzkorrekturen“

53

Die Überwachungstätigkeit der Kommission reicht von Verwaltungskontrollen der von den Mitgliedstaaten eingereichten Anträge bis hin zu Überprüfungen der Kontrollsysteme durch Kommissionsbedienstete. Stellt die Kommission beispielsweise fest, dass zentrale Bestandteile in Systemen fehlen, muss sie eine „Finanzkorrektur“ vornehmen. Der Hof ist in den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2009, 2012 und 2013 auf die Rolle der „Finanzkorrekturen“ eingegangen³¹.

54

In den Jahren 2007-2013 führten „Finanzkorrekturen“ bei den Agrar- und Kohäsionsausgaben, die die Kommission im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften vorgenommen hatte, in der Praxis nicht zu geringeren Zahlungen an die Endbegünstigten.

- Im Bereich Landwirtschaft entstehen durch Finanzkorrekturen zweckgebundene Einnahmen³². Diese zweckgebundenen Einnahmen werden durch die gegenüber den Mitgliedstaaten verhängten „Finanzkorrekturen“ finanziert und tragen zur Finanzierung des laufenden Haushaltsplans bei.
- Im Bereich Kohäsion waren die nationalen Behörden berechtigt, zusätzliche Projekte geltend zu machen, durch die die angewandten Finanzkorrekturen kompensiert wurden. Nach Durchführung der normalen Kontrollen zahlte die Kommission dann dem betreffenden Mitgliedstaat den Differenzbetrag zwischen dem neuen Antrag/ den neuen Anträgen und der „Finanzkorrektur“.

Die Wiedereinziehung bei den Endbegünstigten fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

55

Der Hof hat sich bereits früher zur Dauer der Umsetzung der „Finanzkorrekturen“ geäußert. Viele „Finanzkorrekturen“ finden mehrere Jahre nach der ursprünglichen Auszahlung der Mittel statt³³.

56

Die Kommission legt Informationen über die „Finanzkorrekturen“ und Wiedereinziehungen in der konsolidierten Jahresrechnung der EU (insbesondere Erläuterung 6) sowie seit 2012 in einer eigenen Mitteilung an das Europäische Parlament³⁴ vor.

57

In der Mitteilung der Kommission³⁵ decken die nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselten kumulierten Daten (in absoluten und relativen Zahlen) für die Landwirtschaft alle Kommissionsbeschlüsse der Jahre 1999-2013 ab. Im Bereich Kohäsion werden die nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselten kumulierten Daten (in absoluten und relativen Zahlen) für den Zeitraum 2000-2006 und den Zeitraum 2007-2013 übermittelt. Die Korrekturmaßnahmen zum Zeitraum 2000-2006 sind noch nicht abgeschlossen, und die meisten Berichtigungen wurden in den letzten Jahren vorgenommen. Auf der Grundlage der vorgelegten Informationen verteilen sich die „Finanzkorrekturen“ in absoluter Hinsicht in erster Linie auf einige wenige Mitgliedstaaten. Im Bereich Landwirtschaft sind die drei vorwiegend betroffenen Mitgliedstaaten Griechenland, Italien und Spanien (61 % der Korrekturen bei 32 % der Zahlungen im Zeitraum 1999-2013). Im Bereich Kohäsion sind im Zeitraum 2000-2006 dieselben Mitgliedstaaten vorwiegend betroffen, allerdings in anderer Reihenfolge (83 % der Korrekturen bei 45 % des EU-Beitrags im Zeitraum 2000-2006) (siehe *Abbildung 10*).

Ohne Berücksichtigung der Korrekturmaßnahmen wäre die vom Hof für 2013 festgestellte Fehlerquote um 1,6 % höher ausgefallen

58

In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2009 und 2012 wird erläutert, wie der Hof die verschiedenen Korrekturmechanismen berücksichtigt. Alle von den Mitgliedstaaten vor Leistung der Zahlungen vorgenommenen Anpassungen werden berücksichtigt, ebenso wie die nach der Zahlung durch die Kommission durchgeführten Korrekturen mit quantifizierbaren Auswirkungen auf Projektebene, die vor der Prüfung durch den Hof vorgenommen wurden. Der Hof prüft die Anwendung dieser Korrekturen (dazu gehören Wiedereinziehungen von den Begünstigten und detaillierte Korrekturen auf Projektebene) und lässt sie bei der Schätzung der Fehlerquote ggf. unberücksichtigt.

59

In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 hat der Hof berechnet, dass die festgestellte Fehlerquote für die in der Stichprobe erfassten Vorgänge ohne Anwendung dieser Korrekturmechanismen durch die Behörden in den Mitgliedstaaten und die Kommission um 1,6 Prozentpunkte höher gelegen hätte³⁶. Vorgänge, die infolge der Kontrollen der Mitgliedstaaten zur Gänze ausgeschlossen wurden, können naturgemäß nicht quantifiziert werden.

60

Den Behörden in den Mitgliedstaaten lagen jedoch zu weiteren Vorgängen ausreichende Informationen vor, um viele Fehler aufzudecken und zu berichtigen, bevor bei der Kommission eine Erstattung beantragt wurde³⁷.

Die Bewertung der Kommission beruht zunächst auf Daten der Mitgliedstaaten

61

Die Kommission verwendet Kontrollstatistiken der Zahlstellen (Landwirtschaft) und von den Prüfbehörden gemeldete validierte Fehlerquoten (Kohäsion) als Grundlage für die Berechnung einer „Restfehlerquote“. Die „Restfehlerquote“ steht für die finanziellen Auswirkungen - ausgedrückt als Prozentsatz des Betrags der Zahlungen - der Unregelmäßigkeiten bei den geleisteten Zahlungen nach Durchführung sämtlicher Kontrollen. Im Bereich Kohäsion werden die Finanzkorrekturen seit Beginn des Zeitraums 2007-2013 in der „Restfehlerquote“³⁸ berücksichtigt. Dies umfasst auf EU-Ebene und/oder nationaler Ebene bereits vorgenommene Korrekturen und noch ausstehende „Finanzkorrekturen“. Die Kommission veröffentlicht dazu konsolidierte Zahlen in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen.

62

Trotz der Verbesserungen in der risikobezogenen Berichterstattung der Kommission in den letzten Jahren, sind ihre Schätzung der Risikobeträge für 2013 im Fall der GD REGIO (2,8 %) und die kumulierte Schätzung für die gesamte geteilte Mittelverwaltung (3,0 %) deutlich niedriger als die vom Hof geschätzten Fehlerquoten (siehe **Tabelle 1**). Diesbezüglich ist festzustellen, dass die Zahlen der Kommission auf einer Analyse der von den mitgliedstaatlichen Behörden gelieferten statistischen Informationen beruhen, die für Managementzwecke unter Ausübung pflichtgemäßen Ermessens angehoben werden.

Tabelle 1

Prüfungsergebnisse des Hofes für 2013 im Vergleich zu den Schätzungen des Risikobetrags in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD AGRI, der GD EMPL und der GD REGIO für 2013

Kapitel des Jahresberichts	Wahrscheinlichste Fehlerquote 2013 (%)	Konfidenzintervall (%)		Jährliche Tätigkeitsberichte der Kommission Generaldirektion	Risikobetrag (%)	
		Untere Fehlergrenze (LEL)	Obere Fehlergrenze (UEL)		Schätzung	Obere Grenze
Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen	3,6	1,7	5,5	AGRI	2,7	-
Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit	6,7	3,5	9,9	AGRI	5,2	-
Regionalpolitik, Verkehr und Energie	6,9	3,7	10,1	REGIO	2,8	5,3
Beschäftigung und Soziales	3,1	1,5	4,7	EMPL	2,6	3,5
Insgesamt	5,2	4,0	6,3	kombiniert	3,0	-

Quelle: Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2013.

Quelle: Kommission - Jährliche Tätigkeitsberichte für 2013.

Der Hof legte das Konfidenzintervall auf 95 % fest (siehe Anhang 1.1 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013). Die GD EMPL berechnete für die obere Grenze ein Konfidenzintervall von 90 %. Die GD REGIO legte in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2013 keine Angaben zum Konfidenzintervall vor. Hätte der Hof ebenfalls ein Konfidenzintervall von 90 % angesetzt, wäre die untere Fehlergrenze höher und die obere Fehlergrenze niedriger gewesen als in der Tabelle ausgewiesen. Die GD EMPL und die GD REGIO legen in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten Zahlen vor, die auf den von den Prüfbehörden durchgeführten Kontrollen der Ausgaben des Jahres 2012 beruhen. Die vom Hof für 2012 berechneten wahrscheinlichsten Fehlerquoten für die Regional- und Beschäftigungspolitik waren rund 0,1 Prozentpunkte höher als die Quoten für 2013: Die untere und die obere Fehlergrenze betragen 3,7 % bzw. 9,9 % für die Regionalpolitik und 1,4 % bzw. 5,2 % für den Bereich Beschäftigung.

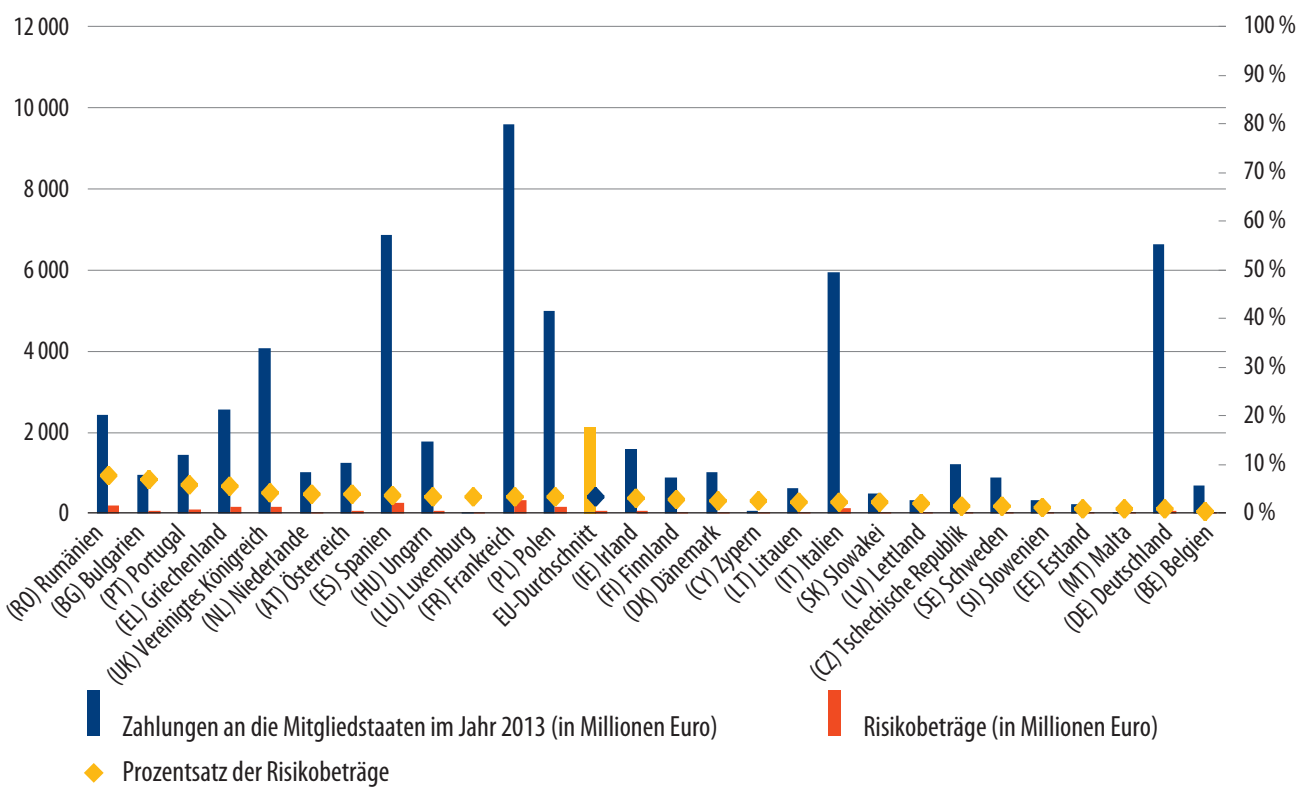
63

Die Prüfungsergebnisse des Hofes für die einzelnen Jahre des Zeitraums 2009-2013 zeigen, dass in den Bereichen Kohäsion und Landwirtschaft eine wesentliche Fehlerquote zu verzeichnen war, wobei Kohäsion der fehleranfällige Bereich war (siehe Ziffer 23). Wie aus **Tabelle 1** hervorgeht, gelangt die Kommission aufgrund ihrer Schätzungen für 2013 zu dem Schluss, dass die Fehlerquote im Bereich Landwirtschaft höher ist als im Bereich Kohäsion. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Kommission zur Quantifizierung der Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion unterschiedliche Methoden anwendet.

64

Den **Abbildungen 12 und 13** sind die Zahlungen an die Mitgliedstaaten im Jahr 2013 (in Millionen Euro), die von der Kommission für 2013 geschätzten Risikobeträge in diesen Mitgliedstaaten (in Millionen Euro) und der Prozentsatz der gefährdeten Mittel zu entnehmen. Die Darstellung entspricht dem Prozentsatz der gefährdeten Mittel in absteigender Reihenfolge.

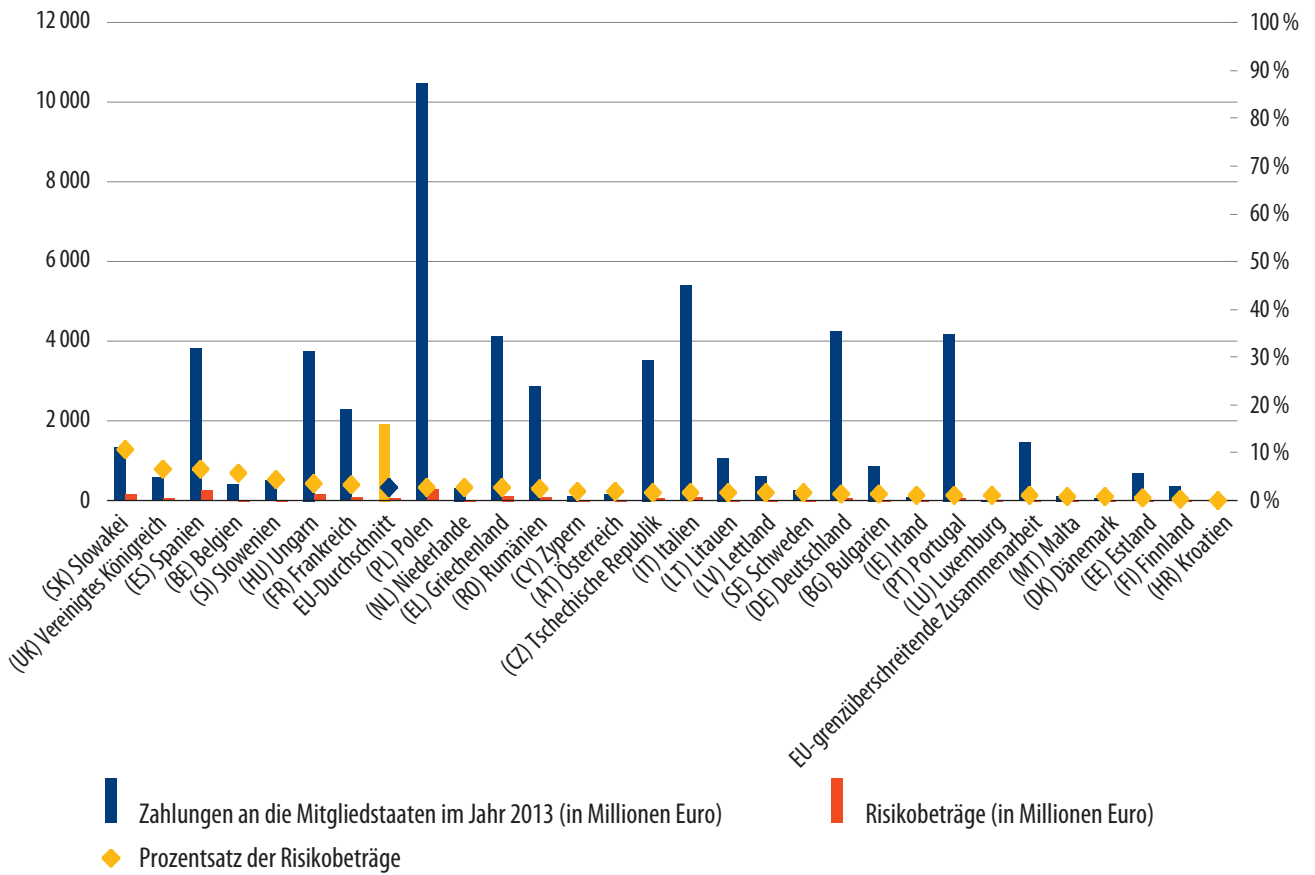
Abbildung 12 EGFL und ELER: An die Mitgliedstaaten ausgezahlte Beträge und von der Kommission geschätzte Beträge und Prozentsätze der „gefährdeten“ Mittel nach Mitgliedstaaten (Quelldaten aus dem Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung für 2013)



Quelle: Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD AGRI (Europäische Kommission).

Abbildung 13

EFRE, ESF und KF: An die Mitgliedstaaten ausgezahlte Beträge und von der Kommission geschätzte Beträge und Prozentsätze der „gefährdeten“ Mittel nach Mitgliedstaaten (Quelldaten aus den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD Beschäftigung, Soziales und Integration sowie der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung für 2013)



Quelle: Jährliche Tätigkeitsberichte der GD EMPL und der GD REGIO (Europäische Kommission).

65

Die Kommission fasst die wichtigsten Elemente dieser Jährlichen Tätigkeitsberichte im Synthesebericht zusammen. Im Synthesebericht 2013 schätzt die Kommission die Auswirkungen der vorschriftswidrigen Ausgaben auf 2,8 % der EU-Ausgaben insgesamt. Für die Landwirtschaft und die Kohäsion beläuft sich dieser Anteil auf 3,0 % (siehe **Tabelle 1**).

Überwachung der Agrarausgaben durch die Kommission

66

Die Kommission nimmt ihre Überwachungsfunktion im Bereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums hauptsächlich im Wege des zweistufigen Rechnungsabschlussverfahrens der GD AGRI wahr:

- ein jährliches Rechnungsabschlussverfahren, das sich auf die Jahresrechnungen und das interne Kontrollsystem der einzelnen zugelassenen Zahlstellen bezieht; die Grundlage für den sich daraus ergebenden Rechnungsabschlussbeschluss bilden Prüfungen unabhängiger bescheinigender Stellen in den Mitgliedstaaten, die der Kommission Bericht erstatten; dieser Beschluss kann zu Finanzkorrekturen führen;
- ein auf mehrere Jahre bezogenes Konformitätsabschlussverfahren, das für den betroffenen Mitgliedstaat zu „Finanzkorrekturen“ führen kann, wenn mit den Ausgaben in einem oder mehreren Jahren gegen EU-Vorschriften verstoßen wurde; die Grundlage für die sich daraus ergebenden Konformitätsbeschlüsse bilden „Konformitätsprüfungen“ der Kommission (siehe Ziffer 54).

Die Arbeit der Kommission hat sich in den letzten drei Jahren verbessert

67

Bei den jährlichen Prüfungen im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung hat sich gezeigt³⁹, dass sich die Rechnungsabschlussprüfungen der Kommission in den letzten drei Jahren verbessert haben. Aus diesem Grund konnte der Hof für das Jahr 2013 die Ergebnisse der von der GD AGRI im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführten Prüfungen für die Bewertung der Zuverlässigkeit der Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten heranziehen.

68

Die 2013 vorgenommene Weiterverfolgung der im Sonderbericht Nr. 7/2010 „Prüfung des Rechnungsabschlussverfahrens“ enthaltenen Empfehlungen hat ergeben, dass die Kommission mit dem Vorschlag zur Stärkung der Rolle der bescheinigenden Stellen angemessene und zeitnahe Maßnahmen ergriffen hat. Die bescheinigenden Stellen werden infolgedessen ab 2015 alle Aspekte der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit abdecken.

69

Die Kommission hat ihren Ansatz für die Angabe von Fehlern in den Jährlichen Tätigkeitsberichten vor Kurzem geändert. Bis 2011 beruhten die Daten in den Jährlichen Tätigkeitsberichten zur Gänze auf den Kontrollstatistiken, die von Behörden der Mitgliedstaaten übermittelt werden. Zwar war der Kommission bewusst, dass die Arbeit der betroffenen Behörden Mängel aufweist, sie war jedoch der Ansicht, dass eine pauschale Anhebung der gemeldeten Fehlerquoten um 25 % die Auswirkungen dieser Mängel angemessen ausgleichen würde. Infolgedessen gab die Kommission deutlich niedrigere Fehlerquoten an als der Hof. Mit diesem geänderten Ansatz werden die vom Hof in früheren Jahresberichten⁴⁰ beanstandeten und vom Internen Auditdienst der Kommission bestätigten Mängel anerkannt.

70

In ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten für die Jahre 2012 und 2013 passte die GD AGRI die von den Behörden gemeldeten Fehlerquoten an, um andere Informationsquellen zu berücksichtigen. Die GD AGRI berücksichtigt nunmehr bei der Bewertung der Fehlerquote für Zahlstellen ihre eigenen Konformitätsprüfungen sowie die Prüfungen des Hofes, die jährlichen Berichte der bescheinigenden Stellen und andere verfügbare Informationen. Für 2013 passte die GD AGRI die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fehlerquoten bei 43 der 48 Zahlstellen an, die in den vergangenen drei Jahren von der Kommission und vom Hof geprüft worden waren. Bei den EU-Direktbeihilfen beispielsweise führten diese Anhebungen dazu, dass sich die auf der Grundlage der Statistiken der Mitgliedstaaten berechnete Fehlerquote mehr als verdreifachte (2,33 % gegenüber 0,69 %). Bei den nicht von der Kommission oder vom Hof geprüften Ausgaben wurden keine Anpassungen vorgenommen.

Die Mitgliedstaaten führen die wichtigsten Kontrollen und Überprüfungen durch

71

Das Überwachungs- und Kontrollsystem, das für den größten Teil der Agrarbeihilfen zur Anwendung kommt, ist das InVeKoS. Es gilt für alle flächen- oder tierbestandsbezogenen Beihilferegulungen des EGFL und des ELER⁴¹, die sich 2013 auf rund 47 Milliarden Euro beliefen.

72

Im Rahmen seiner Prüfungen im Hinblick auf die jährliche Zuverlässigkeitserklärung hat der Hof im Zeitraum 2007-2013 die Funktionsweise des InVeKoS in 38 Zahlstellen in allen 28 Mitgliedstaaten geprüft. Die geprüften Zahlstellen sind für rund 80 % der anhand des InVeKoS verwalteten Ausgaben zuständig. Bei vier weiteren Zahlstellen hat der Hof auch die Überwachungs- und Kontrollsysteme für EGFL-Maßnahmen geprüft, die außerhalb des InVeKoS verwaltet werden.

73

Die Systemprüfungen des Hofes ergaben innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede. Nur sieben der Kontrollsysteme wurden als wirksam bewertet. Weitere 22 wurden für bedingt wirksam befunden und neun Kontrollsysteme wurden als nicht wirksam bewertet⁴².

74

Die im Laufe der Jahre vom Hof durchgeführten Prüfungen haben gezeigt, dass das InVeKoS einen erheblichen Beitrag zur Verringerung der Fehlerquoten in den Ausgaben leistet, die über dieses System verwaltet werden. Im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI für 2013 wird dies bestätigt, demzufolge die Fehlerquote bei den im Rahmen des InVeKoS verwalteten Ausgaben dreimal niedriger ist als die Fehlerquote bei Marktmaßnahmen (die nicht unter das InVeKoS fallen)⁴³.

Überwachung der Kohäsionsausgaben durch die Kommission

75

Anders als im Bereich Landwirtschaft gibt es im Bereich Kohäsion kein jährliches Abschlussverfahren. Ein Verfahren der Prüfung und Annahme der Rechnungslegung wird im neuen Zeitraum eingeführt. Die Prüfbehörden kontrollieren bereits die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorhaben. Dieser Abschnitt des Überblicks behandelt die Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission.

76

Für jeden Zeitraum genehmigt die Kommission auf der Grundlage von Vorschlägen der Mitgliedstaaten operationelle Programme (OP) und indikative Finanzierungspläne, in denen die EU- und die nationale Beteiligung veranschlagt werden. Es ist in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten, vorschriftswidrige Ausgaben zu verhindern oder aufzudecken und zu berichtigen und der Kommission darüber Bericht zu erstatten.

77

Für die laufende Verwaltung sind Verwaltungsbehörden und zwischengeschaltete Stellen zuständig. Diese müssen sicherstellen, dass alle Projekte für eine EU-Förderung in Betracht kommen und die gemeldeten Kosten alle in den Verordnungen und/oder nationalen Vorschriften festgelegten Bedingungen erfüllen. Diese Überprüfungen umfassen stichprobenmäßige Vor-Ort-Prüfungen von Projekten und Aktenprüfungen vor Bescheinigung von Ausgaben. Bescheinigungsbehörden müssen sicherstellen, dass angemessene Kontrollen durchgeführt wurden, und weitere Überprüfungen vornehmen, ehe sie die Ausgaben bei der Kommission melden, um eine Erstattung zu beantragen.

78

Zusätzlich nehmen die Prüfbehörden zu jedem OP (oder einer Gruppe von OP) Systemprüfungen und auf der Grundlage einer statistisch repräsentativen Stichprobe Ex-post-Prüfungen von Vorhaben vor. Wie in Ziffer 50 erwähnt, berichten die Prüfbehörden der Kommission in Form jährlicher Kontrollberichte, die eine jährliche Stellungnahme (Prüfungsurteil) zum Funktionieren der Systeme und die von den Prüfbehörden geschätzten Fehlerquoten enthalten.

79

Nach Maßgabe der Verordnungen kann die Kommission Zahlungen unterbrechen oder aussetzen, wenn sie auf der Grundlage ihrer eigenen Arbeit oder der von den Prüfbehörden gemeldeten Informationen feststellt, dass eine Behörde im Mitgliedstaat schwerwiegende Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen nicht behoben und/oder vorschriftswidrige Ausgaben, die geltend gemacht und bescheinigt wurden, nicht korrigiert hat. Nimmt der Mitgliedstaat keine Korrekturen der aufgedeckten Systemmängel vor oder zieht er die vorschriftswidrigen Ausgaben nicht zurück, kann die Kommission „Finanzkorrekturen“ vornehmen, was eine Nettokürzung der EU-Finanzierung für das OP zur Folge hat. In der Praxis werden Nettokürzungen jedoch selten angewandt. Aufgrund einer Vereinbarung mit der Kommission dürfen die Behörden in den Mitgliedstaaten „berichtigte“ Beträge für andere Ausgaben in künftigen Anträgen verwenden.

80

Die Informationen, die die Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten, Prüfungsurteilen und Berichten über Systemprüfungen übermitteln, stellen eine der wichtigsten Quellen dar, auf deren Grundlage die Kommission die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der EU-Ausgaben für jedes OP bewertet.

Die Kommission hat 2013 ihren Ansatz schrittweise verbessert

81

Der Jährliche Tätigkeitsbericht der Kommission enthält eine Schätzung des Ausmaßes, in dem die operationellen Programme mit Recht- und Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet sind. Seit 2011 nehmen beide für Kohäsion zuständigen Generaldirektionen eine Anpassung der von den Behörden der Mitgliedstaaten vorgelegten Zahlen vor, um ermittelte Schwachstellen zu berücksichtigen. Die GD EMPL und die GD REGIO schätzen, dass der Risikobetrag bei den Zwischen- und Abschlusszahlungen, die im Jahr 2013 im Rahmen des ESF und des EFRE/KF (operationelle Programme des Zeitraums 2007-2013) genehmigt wurden, sich in einer Spanne zwischen 2,6 % und 3,5 % bzw. 2,8 % und 5,3 % bewegt. Beide Spannen liegen über der von der Kommission festgelegten Wesentlichkeitsschwelle von 2 %.

82

Wie tragfähig die Bewertung der Kommission ist, hängt von der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der von den mitgliedstaatlichen Behörden gemeldeten Informationen ab. Im Sonderbericht Nr. 16/2013 „Modell der ‚Einigen Prüfung‘ (‚Single Audit‘) - Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme“ wurde Folgendes festgestellt⁴⁴:

- Einige Prüfbehörden haben nicht in vollem Umfang Bericht erstattet.
- Die gemeldeten Fehlerquoten waren nicht immer vollständig zuverlässig.
- Die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Informationen zu „finanziellen Berichtigungen“ waren unter Umständen nicht zuverlässig oder genau.
- Die von der Kommission angewendete Berechnungsmethode hatte eine zu niedrig geschätzte Restfehlerquote zur Folge.

83

Während des Zeitraums 2007-2013 haben sowohl die GD EMPL als auch die GD REGIO ihre Kontrollen der Prüfbehörden verstärkt. Die Kommission verlangt nun von den Prüfbehörden in vielen Fällen zusätzliche Informationen über die Berechnung der in ihren jährlichen Kontrollberichten aufgeführten Fehlerquoten, wie z. B. einen Abgleich der geprüften Grundgesamtheit mit den gemeldeten Ausgaben, eine Neuberechnung der Stichprobengröße oder detaillierte Informationen über bestimmte Vorhabensprüfungen. Darüber hinaus führen die beiden Generaldirektionen Besuche zur Tatsachenfeststellung in den Mitgliedstaaten durch, um die von den Prüfbehörden gemeldeten Daten zu überprüfen.

84

Auf der Grundlage der Arbeiten der Prüfbehörden veröffentlicht die Kommission Risikoquoten für die einzelnen Mitgliedstaaten. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 hat der Hof dargelegt, dass einige der von den nationalen Behörden übermittelten Daten und einige Aspekte der von der Kommission vorgenommenen Überprüfung Schwachstellen aufweisen⁴⁵. Bei der Verwendung der Daten als zuverlässigen Hinweis für den relativen Erfolg der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Einhaltung der verschiedenen Förderfähigkeitsregeln und Verordnungen ist Vorsicht geboten.

85

Der Kommission liegen nur begrenzte Informationen darüber vor, ob die von den Mitgliedstaaten eingerichteten Systeme zur Verhängung von „Korrekturmaßnahmen“ wirksam sind und ob die von den Bescheinigungsbehörden gemeldeten Informationen genau, vollständig und verlässlich sind⁴⁶. Diese Bewertung wird vom Internen Auditdienst der Kommission bestätigt, der die Auffassung vertritt, dass die finanziellen Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Korrekturmaßnahmen nur sehr wenig zuverlässig sind. Grund hierfür sei die Art und Weise, wie sie der Kommission gemeldet werden, aber auch die Tatsache, dass die Prüfbehörden diesbezüglich nur begrenzte Prüfungen durchführen⁴⁷. In ihrer Antwort zu Ziffer 1.41 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 erläuterte die Kommission, dass „die bestehenden Probleme in erster Linie durch die von den Mitgliedstaaten übermittelten unzuverlässigen Fehlerquoten verursacht werden. Die Kommission unternimmt erhebliche Anstrengungen, um ihre Verlässlichkeit zu verbessern, insbesondere durch Korrektur nach oben, wenn dies als notwendig erachtet wird.“

86

Der Handlungsspielraum der Kommission im Hinblick auf die Validierung (und ggf. Anpassung) der gemeldeten Fehlerquoten ist begrenzt, solange die Prüfbehörden nicht verpflichtet sind, der Kommission für ihre Überprüfung der jährlichen Kontrollberichte konkrete Angaben über ihre Vorhabensprüfungen vorzulegen.

Die Kommission unterschätzt möglicherweise die Restfehlerquote in den Kohäsionsausgaben

87

Insgesamt gesehen besteht ein Risiko, dass die Kommission die „Restfehlerquote“ unterschätzt und infolgedessen die von ihr vorgenommene Bewertung der einzelnen OP und der finanziellen Auswirkungen der Vorbehalte in den Jährlichen Tätigkeitsberichten nicht fundiert genug ist.

88

Im Sonderbericht Nr. 16/2013 empfahl der Hof der Kommission, die von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen über Prüfungen und „finanzielle Berichtigungen“ mit Vorsicht zu behandeln, den nationalen Prüfbehörden weiterhin methodische Unterstützung und Leitlinien bereitzustellen, ein Sanktionssystem für Prüfbehörden vorzuschlagen, die wiederholt nicht in vollem Umfang über Probleme berichten, und Vereinbarungen zur Teilung der Kosten für Prüfungen der EU-Regionalfördermittel mit den Mitgliedstaaten vorzuschlagen.

Zusammenfassung der ermittelten wichtigsten Risiken und Schwachpunkte

Im Bereich Landwirtschaft betreffen die Risiken Flächen, Tiere und Landwirte

89

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU wird mit Mitteln des EGFL und des ELER umgesetzt. Im Jahresbericht des Hofes werden, insbesondere in den Kapiteln 3 und 4, u. a. die wichtigsten Risiken und Schwachpunkte im Bereich der Agrarausgaben zusammengefasst.

90

Agrarbeihilfen werden über rund 80 Zahlstellen in den 28 Mitgliedstaaten bereitgestellt, die für die Zahlung der Mittel an die Begünstigten zuständig sind. Die komplexen rechtlichen Anforderungen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene finden auf eine große Zahl von Maßnahmen und Beihilferegelungen Anwendung (beispielsweise vier Schwerpunkte mit 46 Maßnahmen und mehreren Tausend Teilmaßnahmen beim ELER).

91

Die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit der Direktzahlungen bestehen darin, dass Flächenbeihilfen für nicht beihilfefähige Flächen, an nicht für Beihilfen infrage kommende Begünstigte oder an mehr als einen Begünstigten für dieselbe Fläche ausgezahlt werden könnten oder dass Ansprüche fehlerhaft berechnet oder Tierprämien für nicht vorhandene Tiere gezahlt werden (obwohl diese Risiken in gewissem Maße durch die Anwendung des InVeKoS eingedämmt werden, siehe Ziffer 74). Bei den marktbezogenen Maßnahmen und anderen nicht flächenbezogenen Maßnahmen bestehen die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit darin, dass Beihilfen für nicht beihilfefähige Antragsteller oder für nicht beihilfefähige oder überhöht angegebene Kosten oder Erzeugnisse gewährt werden. Interventionsmaßnahmen beruhen hauptsächlich auf von den Begünstigten gemeldeten Mengen, die nicht durch automatische Gegenkontrollen mit anderen Datenbanken überprüft werden können. Dadurch erhöht sich das Fehlerrisiko.

Die Entwicklung des ländlichen Raums ist besonders fehlerträchtig

92

Der ELER ist besonders fehlerträchtig. Zusätzlich zu den vorstehend erwähnten Fehlern sind die Nichterfüllung der Agrarumweltauflagen, die die Anwendung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren betreffen, die mit dem Schutz der Umwelt, des Landschaftsbildes und der natürlichen Ressourcen vereinbar sind, sowie die Nichteinhaltung spezifischer Anforderungen für Investitionsprojekte und Verstöße gegen die EU- und/oder nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge als wichtige Faktoren zu nennen, die das Risiko erhöhen.

Bei den Risiken im Bereich Kohäsion stehen nach wie vor Schwachstellen im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge an erster Stelle

93

Die Kohäsionspolitik der EU wird mit Mitteln des EFRE, des KF und des ESF umgesetzt. Im Jahresbericht des Hofes werden, insbesondere in den Kapiteln 5 und 6, u. a. die wichtigsten Risiken und Schwachpunkte im Bereich der Kohäsionsausgaben zusammengefasst.

94

Das größte Risiko betrifft Verstöße gegen die EU- und/oder nationalen Vorschriften bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Im Bereich der Kohäsionspolitik geschieht die unzulängliche Anwendung von Vergabevorschriften und -verfahren möglicherweise mit Absicht, um bestimmte Lieferanten zu begünstigen, oder aus Versehen, weil diese Vorschriften nicht gut verstanden werden. Fehler treten vor allem bei der Verlängerung oder Änderung bestehender Aufträge auf, bei denen gemäß den EU-Vergabevorschriften eine neue Ausschreibung durchgeführt werden muss.

95

An zweiter Stelle steht das Risiko, dass Projekte oder Ausgaben finanziert werden, die gemäß den Verordnungen und/oder den nationalen Förderfähigkeitsregeln nicht förderfähig sind, oder die einigen spezifischen Regelungen (wie den EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen) nicht entsprechen. Komplexe Förderfähigkeitsregeln und andere Bedingungen können eine unzulängliche Ausrichtung und suboptimale Verwendung der EU-Mittel zur Folge haben.

96

Der immaterielle Charakter von Investitionen in das Humankapital (beispielsweise im Rahmen des ESF) und die Beteiligung einer Vielzahl oft kleiner Partner an der Durchführung der Projekte erhöhen das Risiko, dass nicht förderfähige Kosten akzeptiert werden oder Berechnungsfehler, die die Richtigkeit der Anträge beeinträchtigen, wegen ihrer geringen finanziellen Auswirkungen von den eingerichteten Systemen nicht aufgedeckt werden. Begünstigte mit unterschiedlich ausgebauten Verwaltungskapazitäten könnten die Förderfähigkeitskriterien und sonstigen Voraussetzungen für eine EU-Finanzierung unterschiedlich auslegen oder uneinheitlich anwenden.

Ausblick: Agrar- und Kohäsionsausgaben der EU im Zeitraum 2014-2020

Signifikante Umgestaltung der Agrarbeihilfen

97

Im Bereich des EGFL sieht die GAP-Reform von 2013 acht Direktbeihilferegelungen vor, von denen vier für alle Mitgliedstaaten verbindlich und vier lediglich fakultativ sind. Bei den verbindlichen Regelungen handelt es sich um die Basisprämienregelung (oder die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung⁴⁸), die Ökologisierungszahlung, die Regelung für Junglandwirte sowie die kulturspezifische Zahlung für Baumwolle. Die Umverteilungsprämie, die Zahlungen für Betriebsinhaber in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen, die gekoppelten Stützungsregelungen für bestimmte Sektoren und die Kleinerzeugerregelung bleiben fakultativ. Die neuen Regelungen mit den höchsten Ausgabenbeträgen sind die Basisprämienregelung und die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung. Die Ökologisierungszahlung ist eine Zahlung für Landwirtschaftsmethoden, die dem Klima- und Umweltschutz förderlich sind. Auf die Ökologisierungszahlung, die drei Anforderungen umfasst, entfallen 30 % der Finanzmittel für Direktbeihilfen:

- Anbaudiversifizierung (mindestens zwei landwirtschaftliche Kulturpflanzen auf dem Ackerland),
- Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands,
- Ausweisung einer Flächennutzung im Umweltinteresse.

98

Die Einhaltung der Ökologisierungsbedingungen ist für alle Begünstigten der Basisprämienregelung und der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung obligatorisch.

99

Außerdem räumen die neuen GAP-Vorschriften den Mitgliedstaaten weiter reichende Möglichkeiten für eine Abweichung vom Grundsatz der Entkoppelung und für eine Wiederankoppelung der Beihilfen an die Erzeugung ein.

100

Es ist ein Merkmal der GAP-Vorschriften, dass die Anwendung der Beihilferegelungen und die Festlegung der zentralen Förderfähigkeitskriterien dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen werden. In diesen Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten fallen auch so zentrale Definitionen wie „aktiver Betriebsinhaber“ oder „landwirtschaftliche Tätigkeit“.

Kohäsion: Vereinfachung der kohäsionspolitischen Verfahren, aber weniger Änderungen bei den Förderfähigkeitsregeln

101

Die im Bereich Kohäsion maßgeblichen Vorschriften für den neuen mehrjährigen Finanzrahmen sind auf die Ergebnisorientierung ausgerichtet, die durch Vereinfachung der kohäsionspolitischen Verfahren und verstärkte Bindung an Konditionalitäten in den Mittelpunkt gerückt werden soll. Aus diesem Grund wurden an der allgemeinen Verordnung wichtige Änderungen vorgenommen⁴⁹.

102

Die Bestimmungen in Bezug auf die Förderfähigkeitsregeln sind im Wesentlichen unverändert, sodass die Modalitäten für die Kohäsionsausgaben komplex bleiben. Es gibt mehrere Regelungsebenen (gemeinsame Bestimmungen, delegierte Rechtsakte, Durchführungsrechtsakte, Kommissionsleitlinien) sowie nationale Rechtsvorschriften, die beachtet werden müssen. Angelegenheiten, auch solche, die nach Ansicht des Hofes Kernelemente bilden, sollen in delegierten Rechtsakten geregelt werden.

103

In seiner Stellungnahme Nr. 7/2011⁵⁰ zur Kohäsionsverordnung für den Zeitraum 2014-2020 betonte der Hof, dass EU-Ausgaben eindeutige und klare Vorteile für die EU und ihre Bürger bringen müssen und schlug dementsprechend eine Reform der Ausgabenprogramme vor, durch die der Schwerpunkt auf annehmbare Resultate verlegt wird. Die Festlegung des Gemeinsamen Strategischen Rahmens und die Einführung von Ex-ante-Konditionalitäten (mit Einführung einer Interventionslogik in der Planungsphase) dürfte es ermöglichen, das in der Vergangenheit festgestellte Problem der mangelnden Koordinierung zwischen verschiedenen EU-Strategien anzugehen.

104

Wenngleich behauptet wird, die neue Regelung sei ergebnisorientiert, ist sie grundsätzlich jedoch nach wie vor inputorientiert, weswegen der Schwerpunkt eher auf der Einhaltung von Rechtsvorschriften als auf der Erbringung von Leistungen liegt. Das letztgenannte Ziel kommt im Wesentlichen nur dadurch zum Tragen, dass eine leistungsgebundene Reserve (deren Erfolg davon abhängt, ob geeignete Indikatoren entwickelt werden können) und gemeinsame Aktionspläne eingeführt werden⁵¹.

Erhalten die Stakeholder durch die Änderungen in den jeweiligen Rollen, Zuständigkeiten und Berichtspflichten der Kommission und der nationalen Behörden bessere Informationen über das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten?

105

Ab 2014 (Kohäsion) und 2015 (Landwirtschaft) soll ein neues „Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr“ der Kommission bessere Informationen über die Fehler bei der geteilten Mittelverwaltung liefern. Unabhängige Prüfstellen werden (auf der Grundlage repräsentativer Stichproben) Prüfungen durchführen und jährlich Fehlerquoten für jeden Mitgliedstaat und jeden Politikbereich berechnen.

Ausblick: Agrar- und Kohäsionsausgaben der EU im Zeitraum 2014-2020

Eine Grundlage für bessere Informationen über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit im Bereich Landwirtschaft

106

Die bessere Zuverlässigkeitsgewähr sollte der Kommission und den Stakeholdern bessere Informationen über die nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselten Fehlerquoten in den Zahlungen bieten. Sind die Informationen von guter Qualität und liegen sie rechtzeitig vor, würde diese Entwicklung es dem Hof grundsätzlich gestatten, die Prüfungsarbeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten in stärkerem Maße heranzuziehen. Damit dies möglich ist, muss der Hof früher auf die Ergebnisse zugreifen können sowie Sicherheit in Bezug auf den Umfang und die Qualität der durchgeführten Arbeiten erlangen (siehe auch Ziffer 109). Bisherige Überprüfungen der von den Prüfstellen auf freiwilliger Basis durchgeführten Arbeiten durch den Hof haben Beschränkungen bezüglich ihrer Zuverlässigkeit ergeben.

Ein stärkerer jährlicher Rahmen für die Mechanismen der Rechenschaftspflicht im Bereich Kohäsion

107

Im Bereich Kohäsion wird in den Vorschriften für den neuen Zeitraum noch mehr Gewicht auf die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Konzeption der Systeme und beim Finanzmanagement gelegt. Die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden⁵² werden von den Mitgliedstaaten benannt. Eine Genehmigung des Benennungsverfahrens durch die Kommission ist nicht erforderlich.

108

Die Kommission führte im neuen Rechtsrahmen das Konzept des Geschäftsjahrs (Juni (n-1) bis Juni n) und die jährliche Rechnungslegung ein. Die von der Bescheinigungsbehörde bescheinigte Rechnungslegung ist der Kommission bis Februar des Jahres (n+1) zu übermitteln und muss Folgendes umfassen:

- eine Verwaltungserklärung sowie „eine jährliche Übersicht über die endgültigen Prüfberichte und die durchgeführten Kontrollen, einschließlich einer Analyse der Art und des Umfangs der in den Systemen festgestellten Mängel und der bereits getroffenen oder geplanten Abhilfemaßnahmen“⁵³; die Verwaltungserklärung sollte sich auf das Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sowie die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung beziehen;
- einen (von den Prüfbehörden) zu erstellenden Kontrollbericht mit einem Bestätigungsvermerk zur Rechnungslegung, zum ordnungsgemäßen Funktionieren der Systeme sowie zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben⁵⁴.

109

Die Kommission muss bis Mai des Jahres (n+1) über die Annahme der Rechnungslegung entscheiden. Folglich haben die Mitgliedstaaten acht Monate⁵⁵ Zeit, um ihre jährliche Rechnungslegung zu erstellen und zu übermitteln, und die Kommission hat drei Monate Zeit, um hinsichtlich dieser Rechnungslegung zu einer Schlussfolgerung zu gelangen. Damit der Hof die von der Kommission validierten Informationen bei seiner Arbeit berücksichtigen kann, müssen diese ihm früher zugänglich sein.

Ausblick: Agrar- und Kohäsionsausgaben der EU im Zeitraum 2014-2020

110

Da die Kommission die Arbeit der nationalen Behörden als Quelle für die Zuverlässigkeitsgewähr heranziehen wird, müssen Umfang und Qualität der den Bestätigungsvermerken und Erklärungen zugrunde liegenden Arbeiten unbedingt angemessen kargestellt werden. Außerdem muss die Kommission die Systeme und die Leistung der nationalen Behörden überprüfen, um sicherzustellen, dass ihre Arbeit zuverlässig ist.

111

Die allgemeine Verordnung sieht eine Ausweitung der „finanziellen Berichtigungen“ vor sowie die Anwendung von Nettoberichtigungen unter einigen spezifischen Umständen. Dies trifft z. B. auf Fälle zu, in denen die Kommission Unregelmäßigkeiten aufdeckt, die gravierende Mängel im Zusammenhang mit dem wirksamen Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme erkennen lassen, die in der jährlichen Rechnungslegung und den zugehörigen Erklärungen nicht aufgeführt wurden. Nach Ansicht der Kommission wird dies den nationalen Behörden einen stärkeren Anreiz zur Übermittlung zuverlässiger Informationen geben.

Auswirkungen der Entwicklungen auf die Rechenschaftspflicht und die Rolle des Hofes: Herausforderungen bei der Prüfung der Zuverlässigkeit der von der Kommission und den nationalen Behörden vorgelegten Kontrollinformationen

112

Gemäß den neuen Vorschriften für die geteilte Mittelverwaltung im Finanzrahmen 2014-2020 müssen die Prüfstellen der Mitgliedstaaten Bescheinigungen über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge übermitteln und die der Kommission vorgelegten Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten bestätigen. Diese Vorgabe galt im Bereich Kohäsion seit 2007, für den Bereich Landwirtschaft stellt sie jedoch eine erhebliche Ausweitung der Zuständigkeiten der bescheinigenden Stellen dar.

113

Die Kommission hat sich bereits in den letzten Jahren um eine Verbesserung der Qualität und Genauigkeit der Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten bemüht. Wie bereits weiter oben erwähnt, hat die Kommission in der letzten Zeit die Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten angepasst, um in den Jährlichen Tätigkeitsberichten Daten aufzuführen, die den von der Kommission für korrekt und repräsentativ erachteten Angaben besser entsprechen.

114

Die Verbesserung der Qualität der Kontrollstatistiken ist eine große Herausforderung für die Kommission, da dazu nicht nur die Überwachung und Überprüfung der übermittelten Zahlenangaben gehört, sondern von der Kommission auch Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Daten selbst anzupassen und zu verbessern. Zudem muss die Kommission den Stellen, die für die Prüfung der Ausgaben und die Erstellung der Statistiken zuständig sind, weitere Orientierungshilfe an die Hand geben und Unterstützung leisten.

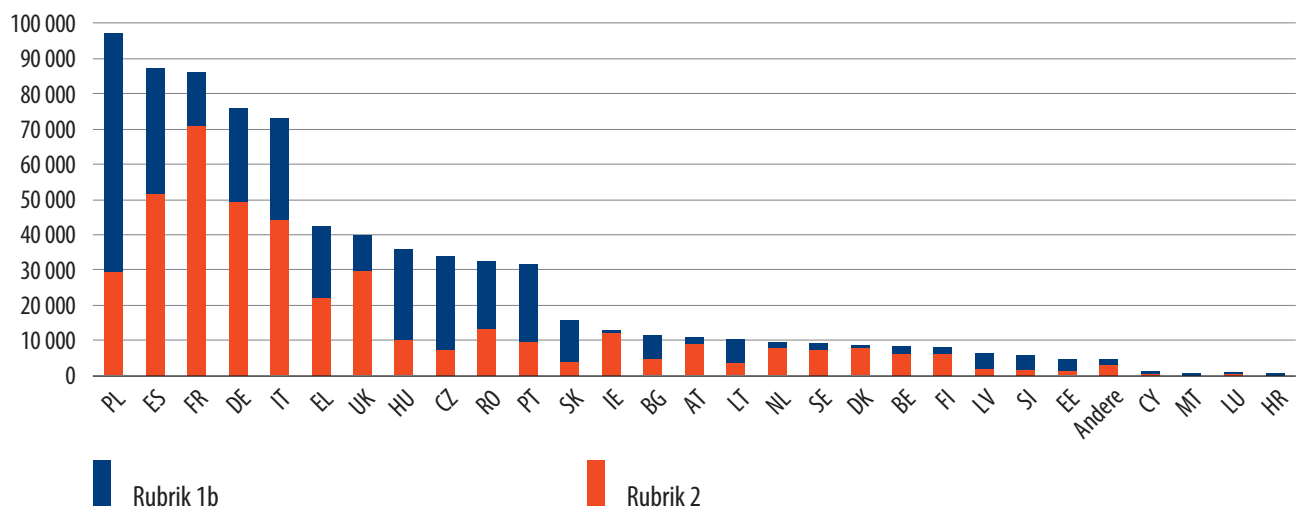
115

Die wichtigsten Schlussfolgerungen des Überblicks lauten:

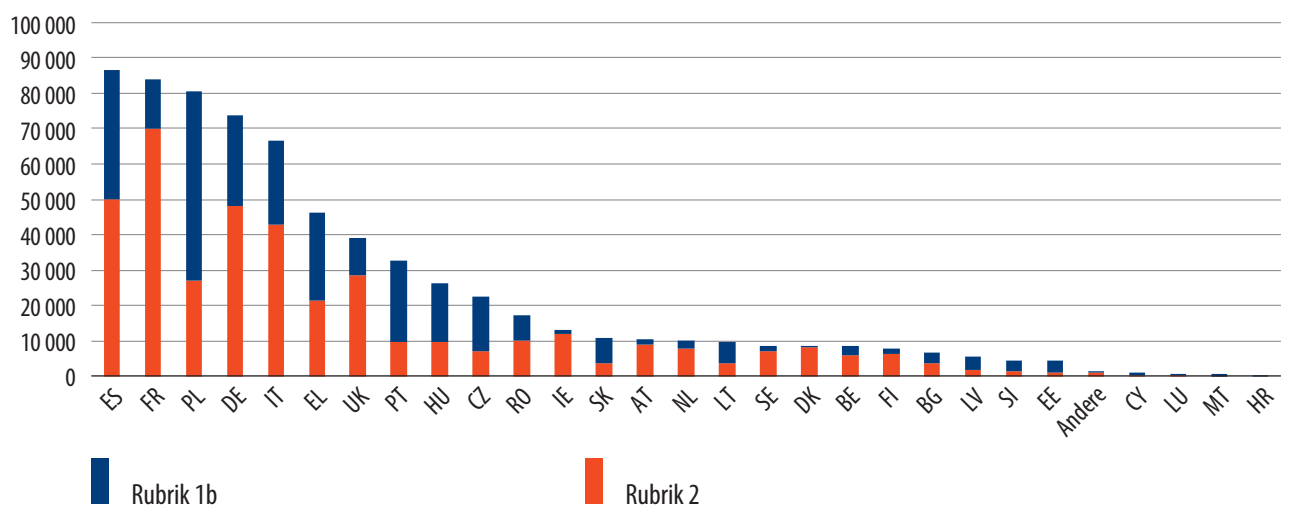
- Die Ausgaben des Zeitraums 2007-2013 wurden nach dem Muster vorangegangener Zeiträume getätigt. Obwohl bei den Ausgaben Verzögerungen zu verzeichnen waren, entsprach das Gesamtvolumen der geleisteten Zahlungen mehr oder weniger den Erwartungen, und die automatische Aufhebung von Mittelbindungen wird wohl nur in geringem Umfang zum Tragen kommen. Außer bei den Direktbeihilfen und den Marktstützungsmaßnahmen für Betriebsinhaber im Bereich Landwirtschaft ist der Druck, die Mittel in Anspruch zu nehmen, ein zentraler Aspekt des Risikos bei den Ausgaben mit geteilter Mittelverwaltung.
- Die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit der Agrarausgaben bestehen darin, dass die Flächen oder Tiere bzw. die Kosten, auf denen die Beihilfezahlungen beruhen, nicht förderfähig sind, die Empfänger von Beihilfen die Voraussetzungen dafür nicht erfüllen und die Beihilfen nicht korrekt berechnet werden (obwohl diese Risiken teilweise durch die Anwendung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems gemindert werden). Verstöße gegen Agrarumweltanforderungen, spezifische Anforderungen für Investitionsprojekte und die Vergabevorschriften sind wichtige Faktoren, die das Risiko bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums erhöhen.
- Das größte Risiko bei den Kohäsionsausgaben sind Verstöße gegen EU- und/oder nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Das zweitgrößte Risiko besteht darin, dass Ausgaben (oder Projekte) nicht für eine EU-Förderung in Betracht kommen.
- Wenngleich bei den Kontrollsystemen erheblicher Verbesserungsbedarf besteht, liegt die größte Herausforderung darin, Maßnahmen zu ergreifen, um die Verwaltung der Programme zu vereinfachen. In allen Mitgliedstaaten, für die eine Schlussfolgerung gezogen werden kann, sind wesentliche Fehlerquoten zu verzeichnen, die mit einigen Ausschlägen nach oben oder unten in der Nähe der durchschnittlichen Fehlerquote für die EU-Haushaltsmittel insgesamt liegen. Der Hof stellt in allen EU-Mitgliedstaaten Fehler fest. Während des in diesem Überblick betrachteten Zeitraums prüfte der Hof zahlreiche Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten und bei der Kommission und gelangte überwiegend zu der Schlussfolgerung, dass sie „bedingt wirksam“ sind. Die Tatsache, dass der Hof ungeachtet dieser Einstufung der Systeme bei nahezu der Hälfte der von ihm untersuchten Vorgänge Fehler aufdeckt, zeigt u. a. die Komplexität der Beihilfenvorschriften und Verwaltungssysteme für EU-Ausgabenprogramme.
- Die Berichterstattung über Risiken und Fehler durch die Behörden der Mitgliedstaaten hat sich zwar verbessert, doch ist es für die Kommission nach wie vor sehr schwierig, die Zuverlässigkeit dieser Informationen sicherzustellen.
- Die Änderungen in den Verordnungen für den neuen Programmplanungszeitraum werden möglicherweise insgesamt keine erheblichen Auswirkungen auf die Höhe des Risikos haben. Obwohl an den Vorschriften einige begrüßenswerte Vereinfachungen vorgenommen wurden, werden einige Ausgabenregelungen die Mittelbewirtschaftler in allen Mitgliedstaaten weiterhin vor Herausforderungen stellen.
- Viele Fehler sind aufgrund der Komplexität der Gesamtarchitektur für die Verwaltung und Kontrolle aufgetreten. Kommission und Mitgliedstaaten sollten weiterhin nach Möglichkeiten der Vereinfachung suchen. Inzwischen jedoch haben die Mitgliedstaaten erfahrungsgemäß Schwierigkeiten bei der Verwaltung des geltenden Systems und daher auch bei der Umsetzung der Politik. Die in den Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der Lage müssen fortgesetzt werden.

Mittelbindungen und Zahlungen bei den Rubriken 1b (Kohäsion) und 2 (Landwirtschaft) nach Mitgliedstaaten

2007-2013 - Mittelbindungen bei den Rubriken 1b und 2 nach Mitgliedstaaten (Millionen Euro)



2007-2013 - Zahlungen bei den Rubriken 1b und 2 nach Mitgliedstaaten (Millionen Euro)



Quelle: Berichte über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement für 2007-2013.

Häufigkeit der in den Prüfungsstichproben für die Bereiche Landwirtschaft und Kohäsion aufgedeckten Fehler - 2009-2013

Mitgliedstaat	Anzahl der geprüften Vorgänge insgesamt	Anzahl der mit einem oder mehreren Fehlern behafteten Vorgänge	Anzahl der Vorgänge mit folgenden Problemen:				
			sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	quantifizierbare Fehler	quantifizierbare Fehler 0 % - 20 %	quantifizierbare Fehler 20 % - 80 %	quantifizierbare Fehler 80 % - 100 %
Österreich	56	27	5	22	17	2	3
Belgien	22	7	2	5	2	3	0
Bulgarien	44	18	11	7	5	0	2
Zypern	1	1	1	0	0	0	0
Tschechische Republik	115	57	24	33	24	4	5
Deutschland	282	107	38	69	57	7	5
Dänemark	30	16	0	16	15	1	0
Estland	44	14	5	9	7	2	0
Spanien	342	176	87	89	50	18	21
Finnland	33	24	10	14	13	1	0
Frankreich	297	166	43	123	108	10	5
Griechenland	183	65	34	31	24	3	4
Kroatien	0	0	0	0	0	0	0
Ungarn	84	33	13	20	13	2	5
Irland	26	14	0	14	13	1	0
Italien	240	110	57	53	37	7	9
Litauen	49	22	16	6	3	1	2
Luxemburg	25	19	9	10	10	0	0
Lettland	47	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Niederlande	28	17	5	12	7	4	1
Polen	383	128	75	53	33	11	9
Portugal	175	78	34	44	31	6	7
Rumänien	111	62	36	26	16	1	9
Schweden	34	15	4	11	8	3	0
Slowenien	33	8	4	4	3	1	0
Slowakei	67	39	27	12	10	0	2
Vereinigtes Königreich	164	86	24	62	54	7	1
Insgesamt	2 920	1 320	571	749	561	96	92

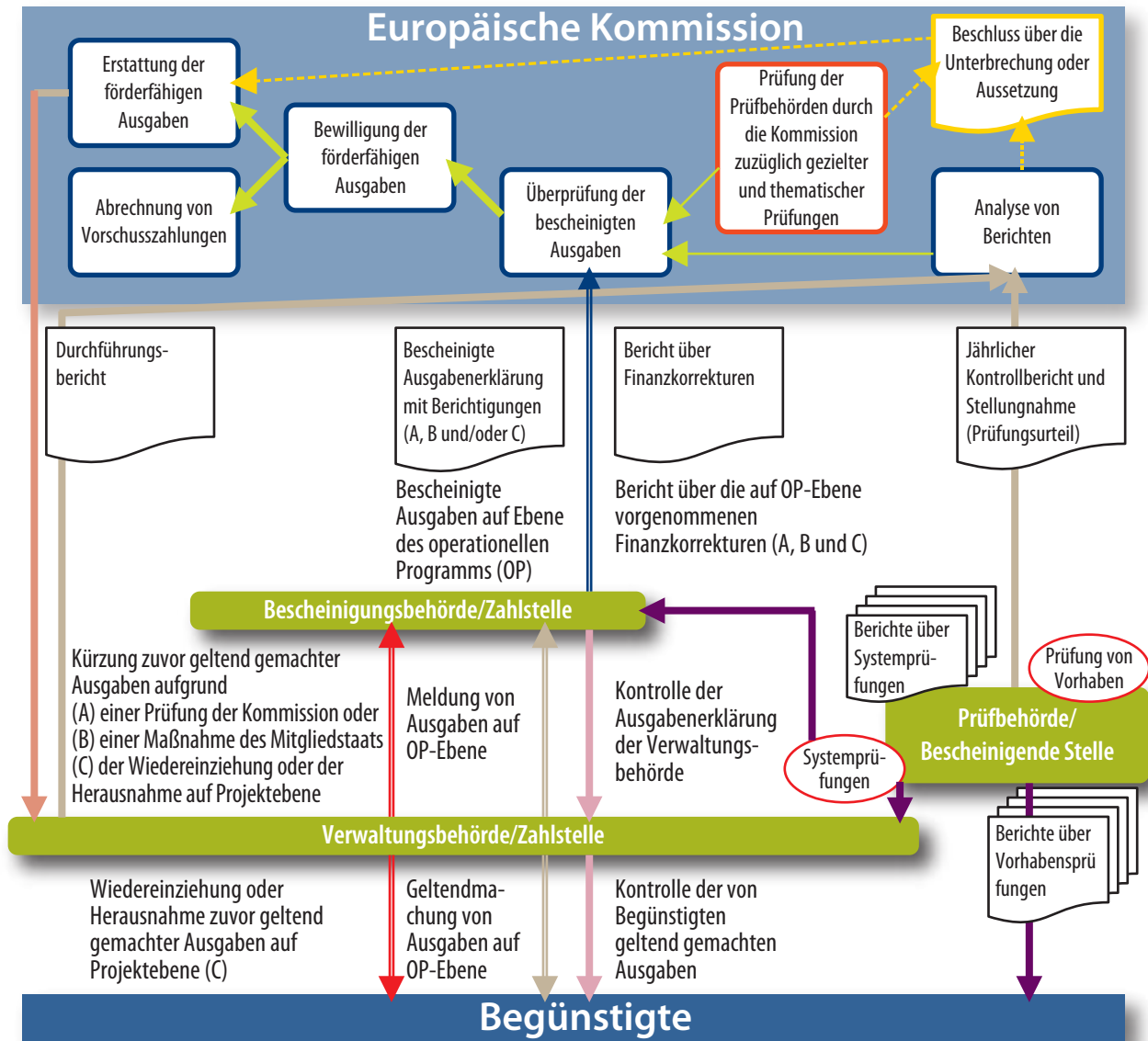
Häufigkeit der in den Prüfungsstichproben für den Bereich Landwirtschaft aufgedeckten Fehler - 2009-2013

Mitgliedstaat	Anzahl der geprüften Vorgänge insgesamt	Anzahl der mit einem oder mehreren Fehlern behafteten Vorgänge	Anzahl der Vorgänge mit folgenden Problemen:				
			sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	quantifizierbare Fehler	quantifizierbare Fehler 0 % - 20 %	quantifizierbare Fehler 20 % - 80 %	quantifizierbare Fehler 80 % - 100 %
Österreich	41	18	0	18	16	2	0
Belgien	14	4	1	3	2	1	0
Bulgarien	25	10	5	5	3	0	2
Zypern	1	1	1	0	0	0	0
Tschechische Republik	56	25	8	17	16	0	1
Deutschland	181	51	10	41	33	4	4
Dänemark	22	15	0	15	14	1	0
Estland	7	3	1	2	2	0	0
Spanien	145	64	27	37	26	7	4
Finnland	33	24	10	14	13	1	0
Frankreich	200	114	17	97	91	4	2
Griechenland	85	37	16	21	17	1	3
Kroatien	0	0	0	0	0	0	0
Ungarn	32	13	4	9	8	1	0
Irland	26	14	0	14	13	1	0
Italien	138	53	20	33	24	6	3
Litauen	16	8	5	3	2	1	0
Luxemburg	10	7	0	7	7	0	0
Lettland	24	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Niederlande	20	13	1	12	7	4	1
Polen	132	59	32	27	20	4	3
Portugal	65	32	9	23	15	1	7
Rumänien	78	43	24	19	11	1	7
Schweden	16	11	3	8	6	2	0
Slowenien	10	3	2	1	1	0	0
Slowakei	15	10	1	9	8	0	1
Vereinigtes Königreich	114	56	8	48	44	3	1
Insgesamt	1 511	699	212	487	400	46	41

Häufigkeit der in den Prüfungsstichproben für den Bereich Kohäsion aufgedeckten Fehler - 2009-2013

Mitgliedstaat	Anzahl der geprüften Vorgänge insgesamt	Anzahl der mit einem oder mehreren Fehlern behafteten Vorgänge	Anzahl der Vorgänge mit folgenden Problemen:				
			sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	quantifizierbare Fehler	quantifizierbare Fehler 0 % - 20 %	quantifizierbare Fehler 20 % - 80 %	quantifizierbare Fehler 80 % - 100 %
Österreich	15	9	5	4	1	0	3
Belgien	8	3	1	2	0	2	0
Bulgarien	19	8	6	2	2	0	0
Zypern	0	0	0	0	0	0	0
Tschechische Republik	59	32	16	16	8	4	4
Deutschland	101	56	28	28	24	3	1
Dänemark	8	1	0	1	1	0	0
Estland	37	11	4	7	5	2	0
Spanien	197	112	60	52	24	11	17
Finnland	0	0	0	0	0	0	0
Frankreich	97	52	26	26	17	6	3
Griechenland	98	28	18	10	7	2	1
Kroatien	0	0	0	0	0	0	0
Ungarn	52	20	9	11	5	1	5
Irland	0	0	0	0	0	0	0
Italien	102	57	37	20	13	1	6
Litauen	33	14	11	3	1	0	2
Luxemburg	15	12	9	3	3	0	0
Lettland	23	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Niederlande	8	4	4	0	0	0	0
Polen	251	69	43	26	13	7	6
Portugal	110	46	25	21	16	5	0
Rumänien	33	19	12	7	5	0	2
Schweden	18	4	1	3	2	1	0
Slowenien	23	5	2	3	2	1	0
Slowakei	52	29	26	3	2	0	1
Vereinigtes Königreich	50	30	16	14	10	4	0
Insgesamt	1 409	621	359	262	161	50	51

Überwachung durch die Kommission: landwirtschaft und kohäsion 2007-2013



Unterbrechungen

Bei Unterbrechungen leistet die Kommission keine Zahlungen an einen Mitgliedstaat, bis sie eine zufriedenstellende Aktualisierung der Daten in Form eines verbesserten oder angepassten Antrags (oder zusätzliche Informationen) (A) zu früher geltend gemachten Beträgen oder (B) zur aktuellen Ausgabenerklärung erhalten hat.

Prüfung durch die Kommission

Prüfungen durch die Kommission können zu einer Anpassung (A) zuvor bescheinigter und bewilligter Zahlungen führen. Sind die Behörden der Mitgliedstaaten nicht einverstanden, kann die Kommission eine Wiedereinziehungsordnung ausstellen (Nettokorrektur). In manchen (selteneren Fällen, häufig beim Abschluss des OP) kann die Prüfung durch die Kommission Auswirkungen auf (B) Ausgabenerklärungen haben, zu denen noch keine Zahlungen geleistet wurden.

Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten***Kohäsion***

Die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten prüfen das System der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden sowie Vorhaben auf der Ebene der Begünstigten. Ihre Berichte, außer denen über die Vorhaben, die nur der Kommission übermittelt werden, gehen an die Verwaltungs- und die Bescheinigungsbehörde sowie an die Kommission. Die Kommission erhält einen Gesamtbericht, der diese aussagebezogenen Prüfungshandlungen umfasst: den jährlichen Kontrollbericht mit Stellungnahme (Prüfungsurteil). Basierend auf Berichten über einzelne Systeme und/oder Vorhaben oder dem übergeordneten jährlichen Kontrollbericht können die mitgliedstaatlichen Behörden (B) oder die Kommission (A) Maßnahmen ergreifen. Die Verwaltungsbehörde kann beschließen, Ausgaben auf Projektebene wieder einzuziehen oder herauszunehmen (C).

Landwirtschaft

Die bescheinigende Stelle prüft die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und die Erklärung der Leitung der Zahlstelle. Der Bericht wird der Kommission übermittelt. Die bescheinigende Stelle prüft keine Vorhaben bei den Begünstigten.

Abkürzungen

AGRI: Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

BIP: Bruttoinlandsprodukt

BNE: Bruttonationaleinkommen

EFF: Europäischer Fischereifonds

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

EGFL: Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

EMPL: Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration

ESF: Europäischer Sozialfonds

EU: Europäische Union

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik

GD: Generaldirektion

Hof: Europäischer Rechnungshof

InVeKoS: integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

KF: Kohäsionsfonds

Kommission: Europäische Kommission

LPIS: Flächenidentifizierungssystem

MFR: Mehrjähriger Finanzrahmen

n: das nicht genannte Referenzjahr n

REGIO: Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung

Endnoten

- 1 Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und Europäischer Fischereifonds (EFF). Zusammengenommen entfallen auf diese Fonds 98,8 % der Verpflichtungen und 98,6 % der Zahlungen bei Rubrik 2 „Natürliche Ressourcen“. Die übrigen Ausgaben unterliegen anderen Arten der Mittelverwaltung.
- 2 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF) und Kohäsionsfonds (KF). Zusammengenommen entfallen auf diese Fonds 99,7 % der Verpflichtungen und 99,8 % der Zahlungen bei Rubrik 1b „Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“. Die übrigen Ausgaben unterliegen anderen Arten der Mittelverwaltung.
- 3 In dieser Zahl enthalten sind 6 Milliarden Euro für Flexibilitätsinstrumente, die zur Überschreitung der Obergrenze in Anspruch genommen werden durften.
- 4 Die Verpflichtungen und Zahlungen zu konstanten Preisen von 2004 gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung beliefen sich auf 865 bzw. 821 Milliarden Euro. Sie waren anschließend Gegenstand technischer Anpassungen (2 % pro Jahr) zwecks Abstimmung auf die aktuellen Preise. Hinzu kamen Änderungen im Zusammenhang mit dem ITER und dem Beitritt Kroatiens. Der Anstieg bei den Verpflichtungen und Zahlungen um 110 bzw. 105 Milliarden Euro ist in erster Linie auf den kumulierten Effekt der jährlichen technischen Anpassungen zurückzuführen.
- 5 Anhang II Ziffer 7 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.
- 6 Siehe Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 5. Mai 2014, IP/14/513, S. 1 und *Main economic indicators 1994-2015, (a) Real Gross Domestic Product (% change)*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-513_de.htm, sowie den Monatsbericht Oktober 2014 der Europäischen Zentralbank, S. 5 und 6, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201410en.pdf>.
- 7 Niedrigere Inflationsraten als im mehrjährigen Finanzrahmen angesetzt und niedrigere Quoten bei den tatsächlichen Mittelbindungen führen dazu, dass die tatsächlich zahlbaren Beträge geringer sind als ursprünglich geplant. Niedrigere Wachstumsraten verlangsamen die Durchführung von Projekten oder bringen sie zum Stillstand und führen zu Verzögerungen oder zum Stillstand bei den Zahlungen.
- 8 Siehe Ziffer 1.1 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.
- 9 Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Direktion D Haushaltsangelegenheiten, *EU budget and national budget: facts, figures and impact*, März 2014.
- 10 http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm. Der entsprechende Prozentsatz der EU-Ausgaben für Ungarn beträgt gemäß der Studie des Europäischen Parlaments (siehe Endnote 9) rund 19 %.
- 11 Steffen Osterloh, *The Fiscal Consequences of EU Cohesion Policy after 2013*, Instituto de Estudios Fiscales, 2009.
- 12 Artikel 29 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik.
- 13 Artikel 93 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds: „Für Mitgliedstaaten, deren BIP - wie in Anhang II aufgeführt - in den Jahren 2001-2003 weniger als 85 % des durchschnittlichen BIP der EU-25 im gleichen Zeitraum betragen hat, gilt als Frist gemäß Absatz 1 der 31. Dezember des dritten Jahres nach dem Jahr, in dem im Zeitraum 2007 bis einschließlich 2010 im Rahmen ihrer Programme die jährliche Mittelbindung vorgenommen wurde.“
- 14 Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 539/2010 wird die Regel der automatischen Aufhebung auf die Mittelbindungen des Jahres 2007 am Ende des Jahres 2009 (n+2) / Ende des Jahres 2010 (n+3) nicht angewandt. Vielmehr wird 1/6 des Gesamtbetrags der Mittelbindungen des Jahres 2007 bei der Berechnung der Aufhebungen für die Folgejahre 2008 bis 2013 hinzugerechnet.
- 15 Verordnung (EU) Nr. 1311/2011 - EFRE, ESF, KF - und Verordnung (EU) Nr. 1312/2011 - ELER.

- 16 Verordnung (EU) Nr. 1297/2013.
- 17 Der kumulierte Zielwert für 2012 bestand aus Mittelbindungen zu den Jahren 2008, 2009 und 2010 zzgl. 3/6 der Mittelbindungen für 2007 in den Fällen, die unter die (n+2)-Regel fielen; hinzu kommen die Mittelbindungen zu den Jahren 2008 und 2009 zzgl. 2/6 der Mittelbindungen für 2007 in den Fällen, die unter die (n+3)-Regel fielen.
- 18 Gemäß dem Kommissionsbericht *Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2013*, Mai 2014.
- 19 Im Bereich Kohäsion gelten als Finanzierungsinstrumente die gemäß Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 eingerichteten Instrumente. Mit Strukturfondsmitteln kann im Rahmen eines operationellen Programms Folgendes finanziert werden:
- a) Finanzierungsinstrumente für Unternehmen, vor allem kleine und mittlere Unternehmen, wie beispielsweise Risikokapitalfonds, Garantiefonds und Darlehensfonds,
 - b) Stadtentwicklungsfonds, d. h. Fonds, die im Rahmen eines integrierten Plans für nachhaltige Stadtentwicklung in öffentlich-private Partnerschaften und andere Projekte investieren,
 - c) Fonds oder andere Anreizsysteme, die Darlehen bereitstellen, Garantien für zurückzahlbare Investitionen oder gleichwertige Instrumente für Energieeffizienz und die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden, einschließlich im Wohnungsbestand.
- Am 31. Dezember 2013 waren im Bereich Kohäsion mehr als 900 Finanzierungsinstrumente eingerichtet.
- Beim ELER sind die Rechtsvorschriften für Finanzierungsinstrumente in Artikel 71 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 und in den Artikeln 50 bis 52 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 niedergelegt. Dazu gehören:
- a) Wagnis(kapital)fonds,
 - b) Garantiefonds,
 - c) Kredit-/ (Darlehens)fonds.
- Am 31. Dezember 2013 waren im Bereich Landwirtschaft weniger als 20 Finanzierungsinstrumente eingerichtet.
- 20 Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD AGRI für 2013, Anhang 10, S. 157.
- 21 Siehe auch Ziffer 2.
- 22 Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, Anhang 1.1, Ziffer 9: „Fehler in Vorgängen treten aus den verschiedensten Gründen auf und nehmen je nach Art des Verstoßes bzw. der missachteten spezifischen Regelung oder Vertragsbestimmung die unterschiedlichsten Formen an. Einzelne Vorgänge können vollständig oder teilweise mit Fehlern behaftet sein. Vor den Kontrollen des Hofes und unabhängig davon aufgedeckte und berichtete Fehler werden bei der Berechnung des Fehlers und der Fehlerhäufigkeit nicht berücksichtigt, da sie zeigen, dass die Kontrollsysteme wirksam funktionieren. Der Hof analysiert, ob die einzelnen Fehler quantifizierbar oder nicht quantifizierbar sind, wobei er berücksichtigt, ob sich messen lässt, inwieweit der geprüfte Betrag mit Fehlern behaftet war.“
Weitere Beispiele werden in den folgenden Ziffern behandelt.
- 23 Richtlinie 2014/24/EU (zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG), Richtlinie 2014/25/EU (zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG) und neue Richtlinie über die Konzessionsvergabe: Richtlinie 2014/23/EU.
- 24 Siehe http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_en.htm?locale=en.

- 25 In seiner Stellungnahme Nr. 4/2011 zum Grünbuch der Kommission über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens stellte der Hof Folgendes fest:
„Die Erfahrungen des Hofes bei der Prüfung öffentlicher Vergabeverfahren deuten darauf hin, dass die wiederkehrenden Probleme im Zusammenhang mit Verstößen gegen Vorgaben auf die unzureichende Umsetzung der geltenden Rechtsvorschriften zurückzuführen sind und auf dieser Ebene nach wie vor erheblicher Verbesserungsbedarf besteht.“
Außerdem heißt es in der Stellungnahme:
„Der Hof stellt fest, dass einige Verbesserungen vorgenommen werden könnten, um den Verwaltungsaufwand sowohl für die öffentlichen Auftraggeber als auch für die Unternehmen zu reduzieren; dies darf jedoch nicht zulasten der Grundprinzipien des gleichberechtigten Zugangs, des fairen Wettbewerbs und der wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel erfolgen. Durch bestimmte Lücken, Unklarheiten oder Mehrdeutigkeiten im derzeit geltenden Rechtsrahmen entstehen Risiken für die Rechtssicherheit bei allen Wirtschaftsteilnehmern und für die Integrität der Verfahren. Hier bedarf es möglicherweise der Klarstellung einiger Rechtsvorschriften.“ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP11_04/OP11_04_DE.PDF.
- 26 Für eine ausführliche Erläuterung siehe Sonderbericht Nr. 16/2013, Ziffer 11 und Kasten 2.
- 27 Bei Mitgliedstaaten, die in den Jahren 2009-2013 mehr als 2 % der Zahlungen erhalten haben, ist die Stichprobengröße stärker an den Zahlungen ausgerichtet als bei den Mitgliedstaaten, die weniger als 2 % der Zahlungen erhalten haben. Dies ergibt sich aus Klumpenstichproben auf der Ebene der von der Kommission geleisteten Zahlungen (siehe auch Handbuch der Prüfung der Rechnungsführung und der Compliance-Prüfung, Teil 1 Abschnitt 2.3.8; http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_DE.PDF).
- 28 Diese Vorgänge machen 81 % der Gesamtzahl der vom Hof in den Jahren 2009-2013 geprüften Vorgänge aus.
- 29 Ziffern 1.18-1.35 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009 und Ziffern 1.32-1.50 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.
- 30 Wiedereinziehungen kommen hauptsächlich im Bereich Landwirtschaft zur Anwendung.
- 31 Ziffern 1.32-1.50 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009, Ziffern 1.19-1.35 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 und Ziffern 1.13-1.15 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.
- 32 Diese Art von Einnahmen heißt zweckgebundene Einnahmen gemäß Artikel 21 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union: „Einnahmen aus der Rückerstattung von Beträgen, die rechtsgrundlos gezahlt wurden, gemäß Artikel 80“.
- 33 Für den Bereich Landwirtschaft siehe Sonderbericht des Hofes Nr. 7/2010 „Prüfung des Rechnungsabschlussverfahrens“, Ziffern 68-73 und Abbildung 3, und für den Bereich Kohäsion siehe Sonderbericht des Hofes Nr. 3/2012 „Hat die Kommission wirksam auf in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten aufgedeckte Mängel reagiert?“.
- 34 Schutz des Haushalts der Europäischen Union bis Ende 2013, COM(2014) 618 final vom 29.9.2014.
- 35 Mitteilung COM(2014) 618 final vom 29.9.2014, Schutz des Haushalts der Europäischen Union bis Ende 2013.
- 36 Ziffer 1.19 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.
- 37 Ziffern 3.8, 4.8, 5.32 und 6.24 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.
- 38 Die Kommission definiert den „Risikobetrag“ als den geschätzten Wert des Anteils der Vorgänge, der nach Anwendung aller Kontrollen (Korrekturmaßnahmen) zur Minderung der Risiken der Nichtübereinstimmung nicht in vollem Umfang mit den geltenden verordnungsrechtlichen und vertraglichen Bestimmungen übereinstimmt. *Quelle:* Anhänge zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof. Managementbilanz der Kommission 2013 - Synthesebericht. Siehe auch folgenden Link: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf
- 39 Darüber wurde im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011 in den Ziffern 4.33-4.44, im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012 in den Ziffern 4.26-4.39 und im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 in den Ziffern 4.22-4.30 berichtet.
- 40 Ziffer 3.67 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009, Ziffer 3.54 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010 und Ziffer 3.41 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

- 41 Bei flächenbezogenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums werden bestimmte wichtige Faktoren wie die beihilfefähige Fläche über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) überprüft. Andere Beihilfevoraussetzungen unterliegen bestimmten besonderen Kontrollen.
- 42 Nach der vom Hof angewandten Methode werden Systeme als wirksam bei der Eindämmung des Fehlerrisikos in Vorgängen, als bedingt wirksam (wenn einige Schwachstellen vorliegen, die die operative Wirksamkeit beeinträchtigen) oder als nicht wirksam (wenn die Schwachstellen umfassend sind und damit die operative Wirksamkeit vollständig zunichtemachen) eingestuft.
- 43 Siehe Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD AGRI für 2013, S. 119: 7,44 % Restfehlerquote bei Marktmaßnahmen (außerhalb des InVeKoS) und S. 133: 2,33 % Restfehlerquote bei Direktzahlungen (InVeKoS).
- 44 Sonderbericht Nr. 16/2013 „Modell der ‚Einigen Prüfung‘ (‚Single Audit‘) - Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme“, Ziffer 83.
- 45 Ziffern 5.46-5.50 und 5.55-5.58.
- 46 Sonderbericht Nr. 16/2013, Ziffern 35-40.
- 47 Bericht des Internen Auditdienstes: IAS.B2-2014-REGIO-003, *Final Report on the Limited Review of the Calculation and the Underlying Methodology of DG REGIO's Residual Error Rates for the 2013 Reporting Year*, S. 3.
- 48 Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 sollte am 31. Dezember 2013 auslaufen. Im Kontext der GAP-Reform wurde den Mitgliedstaaten, die diese Regelung anwenden, erlaubt, in einem verlängerten Übergangszeitraum, der spätestens Ende 2020 ausläuft, damit fortzufahren.
- 49 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates.
- 50 Stellungnahme Nr. 7/2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (ABl. C 47 vom 17.2.2012, S. 1).
- 51 Gemeinsame Aktionspläne bestehen aus einem Projekt oder einer Reihe von Projekten, die Teil eines operationellen Programms sind, und stellen einen direkten Zusammenhang zwischen der Auszahlung von EU-Mitteln und dem Erreichen spezifischer Ziel- und Outputvorgaben, vereinbarter Etappenziele sowie Ergebnisindikatoren her.
- 52 Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde.
- 53 Artikel 59 Absatz 5 Buchstabe b der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union.
- 54 „In diesem Bestätigungsvermerk wird festgestellt, ob die Angaben über die Rechnungslegung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln, ob die Ausgaben, für die bei der Kommission eine Rückerstattung beantragt wurde, rechtmäßig und ordnungsmäßig sind und ob die bestehenden Kontrollsysteme ordnungsgemäß funktionieren. In dem Bestätigungsvermerk wird auch angegeben, ob bei der Prüfungstätigkeit Zweifel an den in der Verwaltungserklärung nach Unterabsatz 1 Buchstabe a enthaltenen Feststellungen aufkommen.“ Artikel 59 Absatz 5 Buchstabe b der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union.
- 55 Die Rechnungslegung und die Prüfungsbescheinigung sind im Februar des Jahres n vorzulegen. Die Kommission kann den Mitgliedstaaten eine Fristverlängerung um einen Monat gewähren. Ähnliche Fristen gelten für den Bereich Landwirtschaft, doch werden in diesem Fall die Rechnungen der Zahlstellen am 15. Oktober des Jahres (n-1) abgeschlossen. Im Bereich Kohäsion endet das Haushaltsjahr am 30. Juni des Jahres (n-1).

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>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

