

Antwort des Europäischen Rechnungshofs auf den zweiten Evaluierungsbericht der Kommission gemäß Artikel 318

1. Im November 2012 veröffentlichte die Kommission ihren zweiten Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse (Evaluierungsbericht)¹. Im vorliegenden Dokument legt der Hof seine diesbezügliche Antwort dar, die rechtzeitig für das Entlastungsverfahren 2011 vorliegen soll. Grundlage dieser Antwort bildet eine begrenzte Analyse und nicht eine Prüfung der im Bericht enthaltenen Angaben im eigentlichen Sinne.

Hauptaussage

2. Nach Auffassung des Hofes stellt die größere Reichweite eine Verbesserung gegenüber dem ersten Evaluierungsbericht dar. Der Bericht liefert gewisse Anhaltspunkte im Hinblick auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Programme, enthält aber keine schlüssigen Aussagen zu den erwarteten endgültigen Ergebnissen und Auswirkungen. Infolgedessen liefert der Evaluierungsbericht noch keine ausreichenden, relevanten und zuverlässigen Nachweise darüber, was mit den EU-Politiken erreicht wurde, und ist daher für die Zwecke, für die er im Rahmen des Entlastungsverfahrens bestimmt ist, ungeeignet.
3. Der Hof ist der Ansicht, dass ein zuverlässiges System für die Erhebung von Leistungsdaten eingerichtet werden muss, damit Ergebnisse und Auswirkungen ermittelt und darüber Bericht erstattet werden kann, sobald die entsprechenden Daten vorliegen. Die Grundsteine für dieses System müssen während der Vorbereitungen für den neuen Programmplanungszeitraum gelegt werden. Der Hof empfiehlt daher der Kommission, der Entlastungsbehörde baldmöglichst einen Plan (Übersicht) über das vorgesehene Leistungsmanagement- und Berichterstattungssystem, einschließlich Ausgestaltung und Rolle des Evaluierungsberichts, zu unterbreiten.

Hintergrund

4. Die Kommission ist gemäß dem Vertrag² zur Vorlage eines Evaluierungsberichts verpflichtet, der zu den Nachweisen gehört, auf deren Grundlage das Parlament

¹ COM(2012) 675 final.

² Artikel 318 und 319 AEUV.

der Kommission jedes Jahr Entlastung in Bezug auf die Ausführung des Haushaltsplans erteilt.

5. Der erste Evaluierungsbericht der Kommission wurde im Februar 2012³ veröffentlicht und beschränkte sich im Wesentlichen auf die Zusammenfassung der vorliegenden Evaluierungsberichte in zwei Politikbereichen. In diesem Bericht warf die Kommission "die Frage bezüglich der Funktion und des Zeitpunktes dieses Berichts (...) auf, insbesondere angesichts der unterschiedlichen Zeitpunkte und Zeiträume, auf die sich die Evaluierungen beziehen, im Vergleich zum eher jährlichen Fokus des Haushaltsentlastungsverfahrens". Außerdem gab die Kommission seinerzeit an, sie prüfe näher, "wie dieser Bericht (...) inhaltlich weiterentwickelt werden könnte".
6. In seinem Beschluss von Mai 2012 betreffend die Entlastung 2010 kam das Parlament zu der Schlussfolgerung, dass "der Inhalt des ersten Evaluierungsberichts nicht den Erwartungen entsprach, die der AEUV an einen Bewertungsbericht stellt" und forderte die Kommission auf, "den Inhalt des Evaluierungsberichts (...) auszuweiten und insbesondere den Zusatznutzen dieses Bewertungsberichts im Vergleich zu den 'herkömmlichen' Evaluierungsberichten (...) deutlich zu machen."⁴
7. Im Juni 2012 gab der Hof eine Stellungnahme zum ersten Evaluierungsbericht ab⁵, in der er zu der Schlussfolgerung gelangte, dieser sei vage formuliert, enthalte wenig Substanz und führe nur zu geringem Mehrwert. Der Hof vertrat die Auffassung, die Kommission solle sich aktiv mit dem Parlament und dem Rat austauschen, um zu klären, wie sie ihrer im Vertrag zugewiesenen Aufgabe gerecht werden sollte. Wenn der Evaluierungsbericht wirksam dazu beitragen solle, die Rechenschaftspflicht der Kommission gegenüber der Entlastungsbehörde zu verstärken, sei es erforderlich, dass die Kommission Überlegungen zum Zweck, zum Inhalt, zur Reichweite und zur Zeitplanung des Berichts anstelle.

³ COM(2012) 40 final.

⁴ Beschluss des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2012 betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2010, P7_TA (2012) 0153, Ziffern 99 und 100.

⁵ Stellungnahme Nr. 4/2012 (ABl. C 179 vom 20.6.2012, S. 1).

Der zweite Evaluierungsbericht

8. Der zweite Evaluierungsbericht vermittelt einen Überblick über die verschiedenen im Jahr 2011 fertiggestellten Evaluierungen⁶, die sämtliche Haushaltslinien mit operativen Ausgaben abdecken und nach den wichtigsten Politikbereichen des Mehrjahres-Finanzrahmens 2007-2013 gebündelt wurden. Nach Auffassung des Hofes stellt die größere Reichweite des Berichts insofern eine Verbesserung dar, als der Bericht eine leicht zugängliche Kurzübersicht über die zahlreichen durchgeführten Evaluierungen bietet. Der Bericht gibt gewisse Anhaltspunkte im Hinblick auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Programme. Allerdings beruht er im Wesentlichen auf Zwischenevaluierungen mit ausgeprägtem operativem Schwerpunkt und enthält keine schlüssigen Aussagen zu den erwarteten Ergebnissen und Auswirkungen.
9. Der Hof vertritt die (auch von der Kommission anerkannte) Auffassung, dass für alle Maßnahmen geeignete (d. h. auf den "SMART"⁷-Kriterien beruhende) Ziele, Indikatoren und Meilensteine festgelegt werden sollten⁸. Dies bildet eine grundlegende Forderung, wenn es gilt, Leistung während der gesamten Laufzeit der Programme nachzuvollziehen, und zu bewerten, ob die definierten Ziele und Auswirkungen wahrscheinlich erreicht werden. Es ist eine wichtige Aufgabe des Gesetzgebers, dafür zu sorgen, dass eindeutige Politikziele bestehen. Außerdem empfahl der Hof bereits früher⁹, dass eine klarere Definition des "europäischen Mehrwerts" den politischen Instanzen der EU bei der Festlegung der Ausgabenprioritäten eine Orientierungshilfe geben würde. Eine klarere Definition würde somit dazu beitragen, angemessene Ziele, Leistungsindikatoren und Meilensteine aufzustellen.
10. Die Kommission zeigt eine Reihe von Gesichtspunkten auf, die bei der Konzeption künftiger Berichte zu berücksichtigen sind, und weist darauf hin, dass mit der Ausarbeitung des Konzepts für die Schaffung eines Berichterstattungsrahmens inzwischen begonnen wurde. Der Hof räumt ein, dass die Kommission Zeit braucht, um ein hinreichend solides Leistungsmanagement- und Berichterstattungssystem zu entwickeln. Dennoch ist es wichtig, dass die Kommission vor Beginn der Programme des kommenden Mehrjahres-Finanzrahmens die Grundsteine für ein verlässliches System legt, das robuste Leistungsdaten liefern kann.

⁶ Insgesamt 118 Evaluierungen zuzüglich 39 bewertungsbezogener Studien.

⁷ Konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen.

⁸ Einschließlich Programme, die keine oder nur wenige operative Ausgaben umfassen.

⁹ Stellungnahme Nr. 1/2010, Ziffer 18.

11. Der Hof empfiehlt der Kommission, sich baldmöglichst mit der Entlastungsbehörde ins Benehmen zu setzen, um einen Plan (Übersicht) über das vorgesehene Leistungsmanagement- und Berichterstattungssystem zu unterbreiten. Hierzu gehören die Schritte, die notwendig sind, um während der Laufzeit der Programme bessere und aktuelle Leistungsdaten von sämtlichen Generaldirektionen zu erhalten, die Art und Weise, wie diese Daten in den leistungsbezogenen Teil der Jährlichen Tätigkeitsberichte einfließen, sowie die Verknüpfung zwischen den Jährlichen Tätigkeitsberichten, dem Synthesebericht und dem Evaluierungsbericht. Durch ein kohärentes und solides Leistungsmanagement- und Berichterstattungssystem sollte es möglich sein, dass der Evaluierungsbericht einen Zusatznutzen erbringt, indem er eine Querschnittsanalyse der Leistung für sämtliche Haushaltsbereiche liefert, einschließlich der gewonnenen Erkenntnisse und erforderlichen Abhilfemaßnahmen.
12. Wie bereits beim Vorgängerbericht fußen die substantziellen Schlussfolgerungen des zweiten Evaluierungsberichts ausschließlich auf Evaluierungsberichten. Wie der Hof in seiner Stellungnahme hervorhob, stehen der Kommission zur Erlangung eines abgerundeten Bildes über die Leistung jedoch eine ganze Reihe weiterer potenzieller Informationsquellen zur Verfügung. Dazu zählen die Sonderberichte des Hofes, die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen und die Ergebnisse interner Audits.
13. Es mag eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen, bis die Kommission in der Lage ist, einen umfassenden Evaluierungsbericht zu erstellen, der sich auf robuste Leistungsdaten stützt, die anhand eines kohärenten Leistungsmanagement- und Berichterstattungssystems generiert werden. Daher könnte es sich auch als sinnvoll erweisen, wenn die Kommission mit der Entlastungsbehörde klärt, was genau von ihr bis dahin im Zuge ihrer Evaluierungen verlangt wird.

Schlussbemerkungen

14. Die Kommission unterbreitete ihren Evaluierungsbericht im November 2012. Der Hof war deshalb bestrebt, eine rasche Antwort auszuarbeiten, die rechtzeitig für das Entlastungsverfahren vorliegt und auf einer begrenzten Analyse basiert. Der Hof wird als nächsten Schritt erwägen, an welcher Stelle und in welcher Form die im Evaluierungsbericht enthaltenen Informationen in den Prüfungsarbeiten des Hofes Berücksichtigung finden können.
15. Es steht der Kommission frei, den Hof jederzeit im Verlauf des künftigen Prozesses der konzeptionellen Ausarbeitung des Evaluierungsberichts zu konsultieren.