

Amtsblatt der Europäischen Union

C 375



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

59. Jahrgang

13. Oktober 2016

Inhalt

IV Informationen

INFORMATIONEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Rechnungshof

2016/C 375/01	Jahresbericht des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2015 zusammen mit den Antworten der Organe	1
2016/C 375/02	Jahresbericht des Rechnungshofs über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zum Haushaltsjahr 2015, zusammen mit den Antworten der Kommission	287

DE

IV

*(Informationen)*INFORMATIONEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN DER
EUROPÄISCHEN UNION

RECHNUNGSHOF



Der Rechnungshof der Europäischen Union hat im Einklang mit Artikel 287 Absätze 1 und 4 AEUV, mit Artikel 148 Absatz 1 und Artikel 162 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates sowie mit den Artikeln 43, 48 und 60 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 des Rates vom 18. Februar 2008 über die Finanzregelung für den 10. Europäischen Entwicklungsfonds, geändert durch Verordnung (EU) Nr. 567/2014, seine

JAHRESBERICHTE**zum Haushaltsjahr 2015****in seiner Sitzung vom 14. Juli 2016 verabschiedet.**

Diese Berichte wurden zusammen mit den Antworten der Organe auf die Bemerkungen des Hofes den für die Entlastung zuständigen Organen sowie den übrigen Organen übermittelt.

Mitglieder des Rechnungshofs:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Präsident), Kersti KALJULAIU, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS.

JAHRESBERICHT ÜBER DIE AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS

(2016/C 375/01)

INHALT

	Seite
Allgemeine Einleitung	7
Kapitel 1 — Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen	9
Kapitel 2 — Haushaltsführung und Finanzmanagement	49
Kapitel 3 — EU-Haushalt und Ergebniserbringung	77
Kapitel 4 — Einnahmen	125
Kapitel 5 — „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“	143
Kapitel 6 — „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“	161
Kapitel 7 — „Natürliche Ressourcen“	207
Kapitel 8 — „Europa in der Welt“ und „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“	253
Kapitel 9 — „Verwaltung“	275

ALLGEMEINE EINLEITUNG

0.1. Der Europäische Rechnungshof ist das gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ⁽¹⁾ für die Prüfung der Finanzen der Europäischen Union (EU) zuständige Organ. Als externer Prüfer der EU trägt der Hof zur Verbesserung des EU-Finanzmanagements bei und fungiert zugleich als unabhängiger Hüter der finanziellen Interessen der Unionsbürger. Ausführlichere Informationen über die Arbeit des Hofes sind seinem jährlichen Tätigkeitsbericht zu entnehmen, ebenso wie seinen zu den Ausgabenprogrammen und Einnahmen der EU erstellten Sonderberichten, seinen Landscape-Analysen und Stellungnahmen zu neuen oder geänderten EU-Rechtsvorschriften oder sonstigen Beschlüssen mit Auswirkungen auf das Finanzmanagement ⁽²⁾.

0.2. Dies ist der 39. Jahresbericht des Hofes über die Ausführung des EU-Haushaltsplans; er betrifft das Haushaltsjahr 2015. Der Jahresbericht zu den Europäischen Entwicklungsfonds bildet einen eigenen Teil.

0.3. Der Gesamthaushaltsplan der EU wird jährlich vom Rat und vom Europäischen Parlament beschlossen. Der Jahresbericht des Hofes bildet zusammen mit seinen Sonderberichten die Grundlage für das Entlastungsverfahren, in dessen Verlauf das Europäische Parlament nach einer Empfehlung des Rates darüber entscheidet, ob die Kommission ihre Haushaltsvollzugsaufgaben zufriedenstellend wahrgenommen hat. Gleichzeitig mit seiner Veröffentlichung übermittelt der Hof den Jahresbericht an die nationalen Parlamente, das Europäische Parlament und den Rat.

0.4. Die Erklärung über die Zuverlässigkeit der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge (nachstehend „Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge“) bildet das Kernstück des Jahresberichts des Hofes. Der Hof ergänzt diese Zuverlässigkeitserklärung mit spezifischen Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der EU.

0.5. Die Kapitelstruktur innerhalb des Berichts spiegelt die Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) wider. Der 2014 in Kraft getretene Finanzrahmen ist maßgeblich für den Umfang und die Verteilung der EU-Ausgaben im Zeitraum bis 2020.

0.6. Zu den einzelnen MFR-Rubriken wird kein gesonderter Jahresabschluss aufgestellt. Daher stellen die Schlussfolgerungen in den spezifischen Beurteilungen auch keine Prüfungsurteile dar. Stattdessen geben die Kapitel Aufschluss über für jede MFR-Rubrik relevante Fragen.

0.7. Der diesjährige Bericht des Hofes ist wie folgt gegliedert:

- Kapitel 1 enthält die Zuverlässigkeitserklärung und eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Prüfung des Hofes zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge.
- In Kapitel 2 werden die Feststellungen des Hofes zur Haushaltsführung und zum Finanzmanagement präsentiert.
- Mit Kapitel 3 wird ein Beitrag zur Verbesserung der öffentlichen Rechenschaftspflicht der EU geleistet, dem strategischen Ziel des Hofes. Im Mittelpunkt steht hier die Frage, inwieweit der Leistungsrahmen für Horizont 2020, das Forschungs- und Innovationsprogramm der EU, es der Kommission gestattet, die Fortschritte bei der Erreichung der diesbezüglichen Ziele der EU zu überwachen und zu steuern.
- Kapitel 4 enthält die Feststellungen des Hofes zu den Einnahmen.
- Die Kapitel 5 bis 9 geben für die wichtigsten MFR-Rubriken ⁽³⁾ einen Überblick über die Ergebnisse, zu denen der Hof im Zuge seiner Prüfung zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge sowie aufgrund seiner Untersuchung jährlicher Tätigkeitsberichte und weiterer Elemente der internen Kontrollsysteme sowie sonstiger Governance-Regelungen gelangt ist.

0.8. Dieser Bericht wird zusammen mit den Antworten der Kommission (oder gegebenenfalls den Antworten anderer Organe und Einrichtungen der EU) auf die Bemerkungen des Hofes veröffentlicht. Die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes tragen diesen Antworten Rechnung. Es ist als externer Prüfer jedoch allein Aufgabe des Hofes, seine Prüfungsfeststellungen zu unterbreiten, aus diesen Feststellungen Schlussfolgerungen abzuleiten und damit eine unabhängige und unparteiische Beurteilung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge vorzunehmen.

⁽¹⁾ Artikel 285 bis 287.

⁽²⁾ Abrufbar auf der Website des Hofes: <http://eca.europa.eu>

⁽³⁾ Das Kapitel 8 „Europa in der Welt“ und „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ ist in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil betrifft die MFR-Rubrik 4 „Europa in der Welt“ und der zweite Teil enthält die Analyse der MFR-Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ durch den Hof. Die Analyse der MFR-Rubrik 3 umfasst keine geschätzte Fehlerquote. Der Hof legt keine spezifische Beurteilung zu den Ausgaben der MFR-Rubrik 6 („Ausgleichszahlungen“) und zu sonstigen Ausgaben vor.

KAPITEL 1

Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers I-XII	I-XII
Einleitung	1.1-1.3
EU-Ausgaben sind ein bedeutendes Instrument zur Erreichung der politischen Ziele	1.1-1.3
Die Jahresrechnung wies keine wesentlichen falschen Darstellungen auf	1.4-1.7
Besonders wichtige Prüfungssachverhalte	1.8-1.18
Der Hof ersuchte die Kommission um zusätzliche Informationen zur Bewertung der Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung	1.9-1.11
Der Hof bewertete die Bilanzierung der Garantieoperationen des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFISI)	1.12-1.16
Der Hof bewertete den Anstieg der in der Jahresrechnung ausgewiesenen antizipativen Passiva	1.17-1.18
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge: Obwohl die vom Hof geschätzte Fehlerquote nach wie vor wesentlich ist, wurden in einigen Bereichen Verbesserungen festgestellt	1.19-1.43
Die Ergebnisse der Prüfung des Hofes für 2015 ergeben ein weitgehend ähnliches Bild wie in den Vorjahren	1.20-1.33
Die Kommission hat ihre Schätzungen der Fehlerquoten in nacheinander herausgegebenen Dokumenten erheblich nach oben korrigiert,	1.34-1.36
... und die Berechnung der Korrekturkapazität stellt für die Kommission nach wie vor eine Herausforderung dar	1.37-1.41
Rechtzeitige Korrekturmaßnahmen hatten die Senkung der geschätzten Fehlerquote des Hofes zur Folge	1.42-1.43
Der Hof leitet mutmaßliche Betrugsfälle an das OLAF weiter	1.44
Schlussfolgerungen	1.45-1.48
Prüfungsergebnisse	1.46-1.48
 Anhang 1.1 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik	
Anhang 1.2 — US-amerikanischer und EU-Ansatz zur Prüfung und Meldung von zu Unrecht geleisteten und vorschriftswidrigen Zahlungen	
Anhang 1.3 — Häufigkeit der aufgedeckten Fehler in Prüfungsstichproben für das Jahr 2015	

**DEM EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND DEM RAT VORGELEGTE ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG
DES HOFES — VERMERK DES UNABHÄNGIGEN ABSCHLUSSPRÜFERS****I. Der Hof hat**

- a) die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union, die aus dem konsolidierten Jahresabschluss⁽¹⁾ und den aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug⁽²⁾ für das am 31. Dezember 2015 endende Haushaltsjahr besteht und von der Kommission am 11. Juli 2016 gebilligt wurde, sowie
- b) die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der dieser Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge gemäß Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geprüft.

Verantwortung des Managements

II. Gemäß den Artikeln 317 und 318 AEUV und der Haushaltsordnung ist die Kommission verantwortlich für die Aufstellung und sachgerechte Darstellung der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union auf der Grundlage international anerkannter Rechnungslegungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihr zugrunde liegenden Vorgänge. Diese Verantwortung umfasst die Gestaltung, Einrichtung und Aufrechterhaltung interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Aufstellung und Darstellung von Abschlüssen notwendig sind, die frei von wesentlichen — beabsichtigten oder unbeabsichtigten — falschen Darstellungen sind. Die Kommission trägt die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Abschlüssen der Europäischen Union zugrunde liegenden Vorgänge (Artikel 317 AEUV).

Verantwortung des Prüfers

III. Aufgabe des Hofes ist es, auf der Grundlage seiner Prüfung dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihr zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Der Hof hat seine Prüfung im Einklang mit den International Standards on Auditing sowie den beruflichen Verhaltensanforderungen der IFAC und den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden der INTOSAI durchgeführt. Nach diesen Standards hat der Hof die beruflichen Verhaltensanforderungen einzuhalten und die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass hinreichende Sicherheit darüber erlangt wird, ob die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union frei von wesentlichen falschen Darstellungen ist und die zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

IV. Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen, um Prüfungsnachweise für die in der konsolidierten Jahresrechnung enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihr zugrunde liegenden Vorgänge zu erlangen. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemäßen Ermessen des Prüfers. Hierzu gehört die Beurteilung der Risiken wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — falscher Darstellungen in der konsolidierten Jahresrechnung sowie wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — Verstöße gegen die Rechtsvorschriften der Europäischen Union bei den zugrunde liegenden Vorgängen. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt der Prüfer alle für die Aufstellung und sachgerechte Darstellung der konsolidierten Jahresrechnung und die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge relevanten internen Kontrollen, um Prüfungshandlungen zu planen, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind, jedoch nicht mit dem Ziel, ein Prüfungsurteil zur Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben. Eine Prüfung umfasst auch die Beurteilung der Angemessenheit der angewandten Rechnungslegungsmethoden, der Vertretbarkeit der geschätzten Werte in der Rechnungslegung sowie der Gesamtdarstellung der konsolidierten Jahresrechnung.

V. Im Bereich der Einnahmen zieht der Hof als Ausgangspunkt für seine Untersuchung der auf der Mehrwertsteuer beruhenden und der vom Bruttonationaleinkommen abgeleiteten Eigenmittel die für ihre Berechnung relevanten makroökonomischen Aggregate heran und bewertet die Systeme der Kommission zur Verarbeitung dieser Daten bis zum Eingang der Beiträge der Mitgliedstaaten und bis zu ihrer Ausweisung in der konsolidierten Jahresrechnung. Im Bereich der traditionellen Eigenmittel untersucht der Hof die Buchführung der Zollbehörden und den Abgabenfluss bis zum Eingang der Beträge bei der Kommission und ihrer Erfassung in der Rechnungsführung.

⁽¹⁾ Der konsolidierte Jahresabschluss umfasst die Vermögensübersicht, die Ergebnisrechnung, die Kapitalflussrechnung, die Veränderungen der Nettovermögenswerte sowie eine Zusammenfassung maßgeblicher Rechnungslegungsgrundsätze und Vorschriften sowie sonstige Erläuterungen (einschließlich Segmentberichterstattung).

⁽²⁾ Die aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug umfassen die aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug sowie Erläuterungen.

VI. Im Bereich der Ausgaben prüft der Hof die Zahlungsvorgänge, nachdem die Ausgaben getätigt, erfasst und akzeptiert wurden. Diese Untersuchung erfolgt bei allen Arten von Zahlungen (einschließlich der Zahlungen für den Erwerb von Vermögenswerten) — außer bei den Vorschüssen — erst, nachdem sie getätigt wurden. Vorauszahlungen werden geprüft, wenn der Mittelempfänger Nachweise für deren ordnungsgemäße Verwendung vorlegt oder vorlegen muss und die Vorauszahlung abgerechnet wird oder zurückgefordert werden kann.

VII. Der Hof ist der Auffassung, dass die erlangten Prüfungsnachweise ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für seine Prüfungsurteile zu dienen.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

VIII. Nach Beurteilung des Hofes stellt die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union für das am 31. Dezember 2015 endende Jahr die Vermögens- und Finanzlage der Union zum 31. Dezember 2015, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows sowie die Veränderungen der Nettovermögenswerte für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr in Übereinstimmung mit der Haushaltsordnung und den auf den international anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor basierenden Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht dar.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge

Einnahmen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Einnahmen

IX. Nach Beurteilung des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2015 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Zahlungen

Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen

X. Die 2015 zulasten der — die operativen Mittel umfassenden — Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens ⁽³⁾ verbuchten Ausgaben sind in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Die vom Hof geschätzte Fehlerquote bei den der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen beträgt 3,8 %. Die Gesamtschlussfolgerung des Hofes stützt sich auf die höhere geschätzte Fehlerquote für die auf Kostenerstattungsbasis getätigten Ausgaben ⁽⁴⁾ und wird durch die von der Kommission in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts dargelegten Analyse der Risikobeträge untermauert.

Versagtes Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen

XI. Nach Beurteilung des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2015 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen wegen der Bedeutung der im Absatz „Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen“ beschriebenen Sachverhalte in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

⁽³⁾ Diese Rubriken (1 bis 4) werden in den Kapiteln 5 bis 8 des Jahresberichts 2015 behandelt.

⁽⁴⁾ 82,7 Milliarden Euro. Weitere Informationen sind den Ziffern 1.21-1.24 des Jahresberichts des Hofes für 2015 zu entnehmen.

Sonstige Informationen

XII. Der Abschnitt „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse“ ist nicht Bestandteil des Jahresabschlusses. Die Angaben im Abschnitt „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse“ stimmen mit dem Jahresabschluss überein.

14. Juli 2016

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Präsident

Europäischer Rechnungshof
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

EU-Ausgaben sind ein bedeutendes Instrument zur Erreichung der politischen Ziele

1.1. Die EU-Ausgaben beliefen sich 2015 auf 145,2 Milliarden Euro. Sie sind ein bedeutendes Instrument zur Erreichung der politischen Ziele. Weitere wichtige Instrumente sind die Rechtsetzung sowie der freie Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr und die Freizügigkeit im gesamten Gebiet der Union. Die EU-Ausgaben belaufen sich auf 2,1 % der Gesamtausgaben des Staates der EU-Mitgliedstaaten (siehe *Illustration 1.1*) und machen 1,0 % des Bruttonationaleinkommens der EU aus.

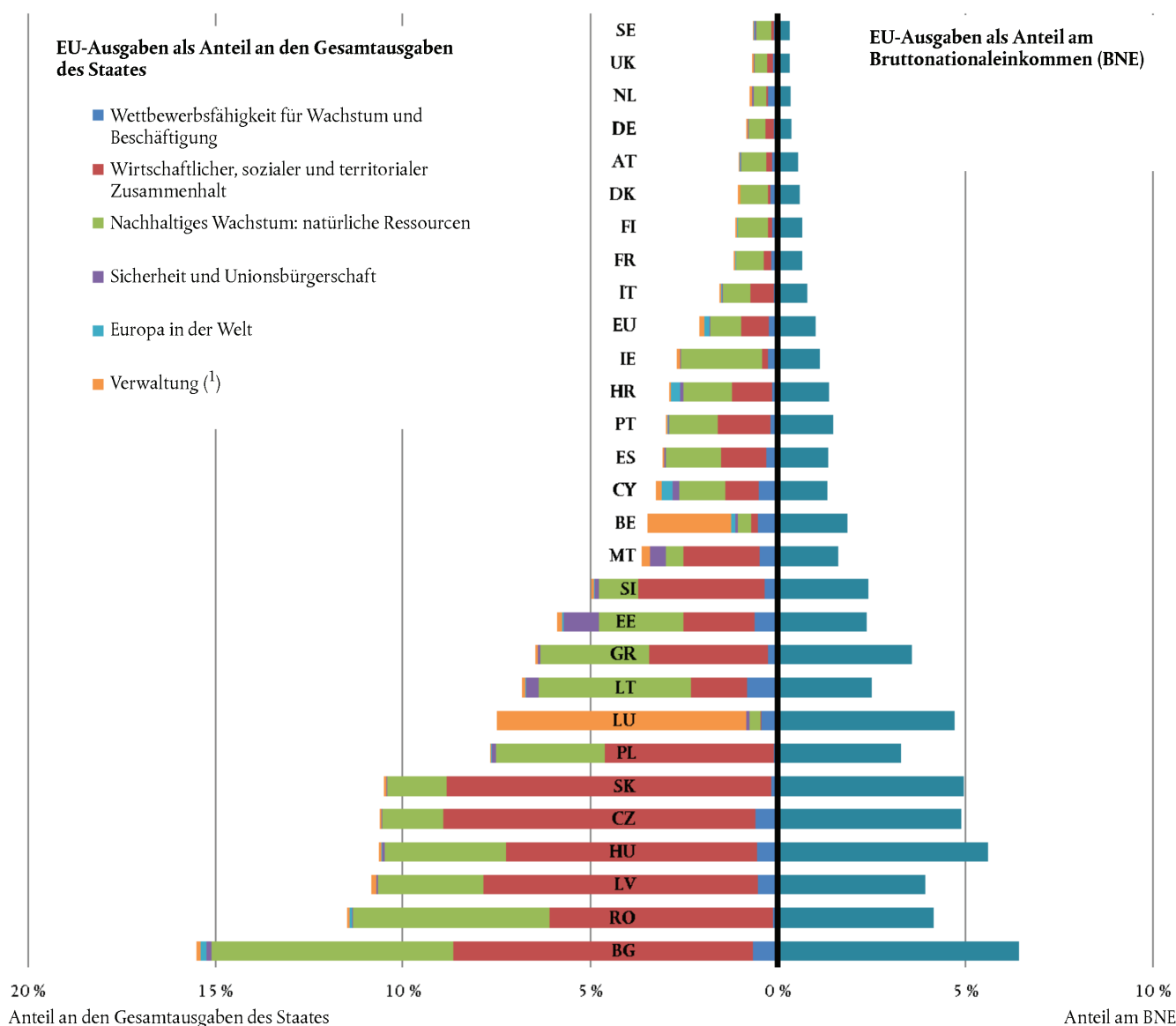
1.2. Gemäß dem Vertrag ist es Aufgabe des Hofes,

- zu überprüfen, ob die Verwendung der EU-Haushaltsmittel im Einklang mit den maßgebenden Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften steht;
- ein Prüfungsurteil zur Jahresrechnung der EU abzugeben;
- über die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit⁽⁵⁾ der EU-Ausgaben zu berichten;
- zu Legislativvorschlägen mit finanziellen Auswirkungen Stellung zu nehmen.

Mit seiner Prüfungsarbeit im Hinblick auf die Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung erfüllt der Hof das erste und zweite dieser Ziele. Diese Prüfungen ermöglichen es dem Hof, Risiken aufzuzeigen, denen die Ausgaben hinsichtlich der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit unterliegen. Bei seinen Stellungnahmen zu vorgeschlagenen Finanzvorschriften stützt sich der Hof in hohem Maße auf das Ergebnis dieser Prüfungsarbeit.

⁽⁵⁾ In Artikel 30 Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1) werden diese Begriffe wie folgt definiert:
„Der Grundsatz der Sparsamkeit erfordert, dass die Ressourcen, die von dem betreffenden Organ bei ihren [sic] Tätigkeiten eingesetzt werden, zum richtigen Zeitpunkt, in ausreichender Menge und angemessener Qualität sowie mit dem geringstmöglichen Kostenaufwand bereitgestellt werden.
Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit betrifft die optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen.
Der Grundsatz der Wirksamkeit betrifft das Erreichen bestimmter gesetzter Ziele und angestrebter Ergebnisse.“

Illustration 1.1 — EU-Ausgaben 2015 in jedem Mitgliedstaat als Anteil am Bruttonationaleinkommen (BNE) und an den Gesamtausgaben des Staates



BNE der Mitgliedstaaten: Vereinbarter Satz an Vorausschätzungen traditioneller Eigenmittel und MwSt./BNE-Bemessungsgrundlagen — 19.5.2016 — Europäische Kommission.

Mitgliedstaaten — Gesamtausgaben des Staates — Eurostat — jährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Erläuterung der Ländercodes siehe **Anhang 1.3**.

⁽¹⁾ Umfasst Ausgaben, Gehälter und sonstige Kosten von in den Mitgliedstaaten angesiedelten EU-Einrichtungen.

Quelle: Ausgaben der Europäischen Union (Rechnungsführungsdaten der Europäischen Kommission in der Zusammenstellung des Hofes).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.3. In diesem Kapitel des Jahresberichts

- legt der Hof Hintergrundinformationen zur Zuverlässigkeitserklärung vor sowie eine Übersicht über seinen Prüfungsansatz (siehe **Anhang 1.1**), seine Prüfungsfeststellungen und Prüfungsschlussfolgerungen;
- erörtert der Hof besonders wichtige Prüfungssachverhalte, die sich aus der Prüfung des Jahresabschlusses der Union ergaben;

BEMERKUNGEN DES HOFES

- vergleicht der Hof seine Ergebnisse zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben 2015 mit Feststellungen der letzten Jahre und den Einschätzungen der Europäischen Kommission.
- In **Anhang 1.2** werden der US-amerikanische und der EU-Ansatz zur Prüfung und Meldung von zu Unrecht geleisteten und vorschriftswidrigen Zahlungen erörtert.

DIE JAHRESRECHNUNG WIES KEINE WESENTLICHEN FALSCHEN DARSTELLUNGEN AUF

1.4. Die Bemerkungen des Hofes beziehen sich auf die konsolidierte Jahresrechnung⁽⁶⁾ (die „Jahresrechnung“) der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2015. Die Jahresrechnung ging beim Hof zusammen mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers am 12. Juli 2016 ein⁽⁷⁾⁽⁸⁾. Die Jahresrechnung umfasst einen Abschnitt „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse“⁽⁹⁾. Diese Analyse ist nicht Gegenstand des Prüfungsurteils des Hofes. Im Einklang mit den Prüfungsgrundsätzen hat der Hof jedoch deren Übereinstimmung mit den Angaben in der Jahresrechnung überprüft.

1.5. Aus der von der Kommission veröffentlichten Jahresrechnung ist ersichtlich, dass sich die Gesamtverbindlichkeiten zum 31. Dezember 2015 auf 226,1 Milliarden Euro beliefen gegenüber einem Gesamtvermögen von 153,7 Milliarden Euro. Das Defizit für 2015 beträgt 13,0 Milliarden Euro.

1.6. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Jahresrechnung keine wesentlichen falschen Darstellungen aufwies. Die Bemerkungen des Hofes zur Haushaltsführung und zum Finanzmanagement der EU sind Kapitel 2 zu entnehmen.

⁽⁶⁾ Die konsolidierte Jahresrechnung besteht aus

- a) dem konsolidierten Jahresabschluss, der die Vermögensübersicht (in der die Vermögenswerte und Verbindlichkeiten zum Jahresende ausgewiesen sind), die Ergebnisrechnung (in der die Erträge und Aufwendungen des Jahres ausgewiesen sind), die Kapitalflussrechnung (in der ausgewiesen ist, wie buchmäßige Änderungen sich auf die Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente auswirken) sowie die Veränderungen der Nettovermögenswerte nebst den zugehörigen Erläuterungen umfasst;
- b) den aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahrs erstrecken, sowie Erläuterungen dazu.

⁽⁷⁾ Die vorläufige Jahresrechnung ging beim Hof zusammen mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers am 31. März 2016 ein, dem gemäß der Haushaltsordnung (siehe Artikel 147 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012) letztmöglichen Zeitpunkt für die Übermittlung. Die endgültige Jahresrechnung ging am 12. Juli ein, d. h. vor der in Artikel 148 für die Übermittlung festgesetzten Frist des 31. Juli.

⁽⁸⁾ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012.

⁽⁹⁾ Siehe Leitlinie zur empfohlenen Praxis 2 „Financial Statement Discussion and Analysis“ des International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.7. Im Jahr 2015 bemühte sich die Kommission weiterhin um eine stärkere Angleichung an internationale Standards⁽¹⁰⁾ sowie an die vom International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) herausgegebene Leitlinie zur empfohlenen Praxis, die Anleitungen zur Erstellung und Darstellung der „Financial Statement Discussion and Analysis“ enthält⁽¹¹⁾.

BESONDERS WICHTIGE PRÜFUNGSSACHVERHALTE

1.8. Unter besonders wichtigen Prüfungssachverhalten sind solche Sachverhalte zu verstehen, die nach pflichtgemäßem Ermessen des Hofes in der Prüfung des Abschlusses des aktuellen Zeitraums am bedeutsamsten waren. Diese Sachverhalte wurden im Zusammenhang mit der Prüfung des Abschlusses als Ganzem und bei der Bildung des Prüfungsurteils hierzu berücksichtigt, ohne dass der Hof ein gesondertes Prüfungsurteil zu diesen Sachverhalten abgibt⁽¹²⁾.

Der Hof ersuchte die Kommission um zusätzliche Informationen zur Bewertung der Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung

1.9. Die Behörden in den Mitgliedstaaten überweisen einen Teil der von der Kommission geleisteten Vorauszahlungen in Finanzinstrumente⁽¹³⁾, welche die Form von Darlehen, Kapitalbeteiligungen oder Garantien annehmen können. Für den MFR 2007-2013 waren diese Behörden nach EU-Recht nicht verpflichtet, in regelmäßigen Abständen Berichte zu den in Finanzinstrumenten gehaltenen Beträgen zu erstellen, damit diese rechtzeitig vor Aufstellung des Abschlusses verfügbar waren bzw. sind. Infolgedessen schätzte die Kommission die Verwendung dieser Vorauszahlungen, indem sie von der Annahme ausging, dass die Mittel in voller Höhe und gleichmäßig verteilt über den gesamten Durchführungszeitraum (zunächst bis 31. Dezember 2015, doch später — ohne Rechtsgrundlage⁽¹⁴⁾ — verlängert bis 31. März 2017) verwendet werden. Ende 2014⁽¹⁵⁾ waren von den 16 Milliarden Euro (einschließlich nationaler Beiträge), die in Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung im Kohäsionsbereich eingezahlt worden waren, lediglich 9,2 Milliarden Euro (57 %) in Projekte geflossen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.9. Die Kommission erinnert daran, dass sie mit der Aussage des Hofes bezüglich der Verlängerung des Durchführungszeitraums für Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung nicht einverstanden ist (siehe auch Antworten der Kommission auf die Ziffern 6.41 und 6.45).

⁽¹⁰⁾ Beispielsweise hinsichtlich der Angaben zu Ruhestandsbezügen und sonstigen Leistungen an Arbeitnehmer.

⁽¹¹⁾ Beispielsweise durch Ausweitung des Abschnitts, der dem Risikomanagement und Ungewissheiten gewidmet ist.

⁽¹²⁾ Nach Einführung des International Standard on Auditing 701 im Jahre 2015 sind Prüfer verpflichtet, über besonders wichtige Prüfungssachverhalte zu berichten.

⁽¹³⁾ Finanzinstrumente (auch: Finanzierungsinstrumente) sind Maßnahmen, die „die Form von Beteiligungsinvestitionen und beteiligungsähnlichen Investitionen, Darlehen, Bürgschaften oder anderen Risikoteilungsinstrumenten einnehmen“. Haushaltsordnung — Begriffsbestimmungen (siehe Artikel 2 Buchstabe p der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012).

⁽¹⁴⁾ Siehe Ziffer 6.52 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

⁽¹⁵⁾ Dies sind die aktuellsten Daten, welche der Kommission von den Verwaltungsbehörden übermittelt wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.10. Der Hof forderte die Kommission auf, die Stichhaltigkeit ihrer Methodik zur Schätzung des in ihrer Vermögensübersicht ausgewiesenen Betrags zu bestätigen (3,3 Milliarden Euro zum 31. Dezember 2015). Die Kommission leitete daher einen Datenerhebungsprozess ein, der gezielt die Mitgliedstaaten mit den höchsten Salden betraf⁽¹⁶⁾.

1.11. Der Hof überprüfte das zwecks Datenerhebung bei den betroffenen Mitgliedstaaten eingerichtete Verfahren. Aus den dabei erlangten Ergebnissen zieht der Hof den Schluss, dass der in der Vermögensübersicht ausgewiesene Gesamtbetrag der Vorfinanzierungszahlungen im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten sachgerecht dargestellt ist.

Der Hof bewertete die Bilanzierung der Garantiooperationen des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI)

1.12. Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) wurde 2015 ins Leben gerufen⁽¹⁷⁾. Der EFSI ist eine gemeinsame Initiative der EU und der EIB mit dem Ziel, durch Erhöhung der Risikoübernahmekapazität der EIB-Gruppe Investitionen überall in Europa zu fördern. Im Rahmen dieser Initiative stellt der EU-Haushalt eine Garantie von bis zu 16 Milliarden Euro, um potenzielle Verluste bei EFSI-Operationen abzudecken⁽¹⁸⁾ (12,3 Milliarden Euro für ein Schuldenportfolio und 3,7 Milliarden Euro für ein Beteiligungsportfolio), wie in den Ziffern 2.32-2.38 erläutert. Dieser Aspekt stand im Mittelpunkt der Betrachtung des Hofes, da die Struktur des EFSI eine Reihe komplexer Rechnungsführungsfragen aufwarf, die sich aus den zwischen der EU und der EIB geschlossenen Vereinbarungen ergeben.

⁽¹⁶⁾ 45 % der zum 31. Dezember 2014 nicht verwendeten Beträge entfielen auf einen Mitgliedstaat (siehe Ziffer 2.31).

⁽¹⁷⁾ Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 — der Europäische Fonds für strategische Investitionen (ABl. L 169 vom 1.7.2015, S. 1) („EFSI-Verordnung“).

⁽¹⁸⁾ Schuldenportfolio-Operationen umfassen Standarddarlehen, Garantien und Rückgarantien. Beteiligungsportfolio-Operationen umfassen direkte und indirekte Eigenkapitalbeteiligungen oder Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen und nachrangige Darlehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.13. Im Rahmen des EFSI-Schuldenportfolios deckt die Haushaltsgarantie der EU den Erstverlust eines Portfolios von Finanzoperationen, für welche die EIB verantwortlich zeichnet. Die Kommission weist diese daher als Verbindlichkeit aufgrund einer finanziellen Garantie aus⁽¹⁹⁾. Im Rahmen des EFSI-Beteiligungsportfolios nimmt die EIB auf eigenes Risiko und auf Risiko der EU gleiche, parallele Investitionen vor. Bei Kapitalbeteiligungen der EIB auf Risiko der EU wird das Gesamtrisiko aus dem EU-Haushalt getragen. An jedem Jahresende überweist die Kommission der EIB einen Betrag in Höhe der Wertminderungen (nicht realisierte Verluste), der realisierten Verluste bei Desinvestition und der Finanzierungskosten der EIB abzüglich der Zinseinnahmen, Dividenden und realisierten Gewinne. Es erfolgt keine Überweisung der EIB an die EU für nicht realisierte Gewinne über den Anfangswert der Investition hinaus. Die mit der EU-Haushaltsgarantie gesicherten Investitionen im Rahmen des Beteiligungsportfolios (nur in Verbindung mit dem Finanzierungsfenster „Infrastruktur und Innovation“) beliefen sich zum Jahresende auf 7,6 Millionen Euro⁽²⁰⁾.

1.14. Der Rechnungsführer übte erhebliches Beurteilungsermessen aus, indem er zu dem Schluss gelangte, der EFSI erfülle nicht die Kriterien für die Klassifizierung als gemeinschaftliche Tätigkeit⁽²¹⁾. Andere komplexe Bilanzierungsfragen betreffen den Ansatz und die Bewertung von Verbindlichkeiten aufgrund einer finanziellen Garantie für das Schuldenportfolio, die EU-Garantie von Kapitalbeteiligungen und den Ansatz potenzieller Gewinne im Rahmen des Beteiligungsportfolios.

1.15. Im Mittelpunkt der Prüfungshandlungen des Hofes stand die Analyse der Kontrollindikatoren. Hätte die Kommission den EFSI als gemeinschaftliche Tätigkeit behandelt, so hätte dies zusätzliche Angaben zum Anteilseigentum und den Stimmrechten, die Einbeziehung in die Erläuterung 9 zum Jahresabschluss (Konsolidierungskreis) und die Erfassung eines EU-Anteils an den Vermögenswerten, Schulden, Aufwendungen und Erlösen des Beteiligungsportfolios erforderlich gemacht. Allerdings hätte sich dies Ende 2015 auf die Nettosition der EU nicht ausgewirkt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.14. Der Rechnungsführer der Kommission hat, wie er dies häufig und für viele andere Rechnungsführungsfragen tun muss, sein fachliches Urteil bei seiner Entscheidung über die Bilanzierung für den EFSI abgegeben. Dieses Urteil basierte auf einer eingehenden Analyse der Fakten durch die Dienststellen für die Rechnungsführung in der Kommission und der einhelligen Unterstützung der Beratergruppe der EU für Rechnungslegungsstandards.

1.15. Die Kommission hat alle nach für diese Konten geltenden EU-Rechnungslegungsvorschriften obligatorischen Angaben in die Erläuterungen zur Jahresrechnung 2015 aufgenommen. Außerdem liefern sowohl die Erläuterungen als auch die Erörterung und Analyse des Jahresabschlusses (FSDA) umfangreiche ergänzende Informationen über die Art, den Umfang und die finanziellen Auswirkungen des EFSI für die EU.

⁽¹⁹⁾ Bei der Bewertung von Verbindlichkeiten aufgrund einer finanziellen Garantie ist der höhere der beiden folgenden Beträge zugrunde zu legen: Betrag der erwarteten Verluste und ursprünglich erfasster Betrag ggf. abzüglich der kumulierten Amortisationen der Erlöse.

⁽²⁰⁾ Die 2015 geschlossenen Verträge beliefen sich auf 125 Millionen Euro. Die Hälfte davon wird mit der EU-Garantie gesichert. Die im Rahmen dieser Verträge geleisteten Auszahlungen beliefen sich auf 7,6 Millionen Euro.

⁽²¹⁾ Gemäß IPSAS 35 „Konzernabschlüsse“ und IPSAS 37 „Gemeinsame Vereinbarungen“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.16. Für das Schuldenportfolio überprüfte der Hof auch die Angemessenheit der Rechnungslegungsmethoden und stellte fest, dass dessen Bilanzierung nach Maßgabe und im Einklang mit internationalen Standards erfolgt ist⁽²²⁾. Hinsichtlich des Beteiligungsportfolios vertritt der Hof die Auffassung, dass falls in künftigen Jahren der Wert der Kapitalbeteiligungen über deren Anfangsbewertung hinaus ansteigt, dies in der Jahresrechnung der EU erfasst werden sollte. Ende 2015 haben die betroffenen Beträge (siehe Ziffer 1.13) keine wesentlichen Auswirkungen auf die konsolidierte Jahresrechnung der EU. Künftig wäre die Wirkung von Gewinnen auf die Nettoposition der EU dieselbe, unabhängig davon, ob die Kommission diese Operationen als gemeinschaftliche Tätigkeit oder als Derivat verbucht⁽²³⁾. Der Hof behält diese Frage im Auge und kommt gleichzeitig zu dem Schluss, dass sie keine Auswirkungen auf sein Prüfungsurteil für 2015 hat.

Der Hof bewertete den Anstieg der in der Jahresrechnung ausgewiesenen antizipativen Passiva

1.17. In der endgültigen Jahresrechnung 2015 schätzte die Kommission die entstandenen förderfähigen Aufwendungen, die fällig sind, aber noch nicht gemeldet wurden, auf 106 Milliarden Euro und erfasste sie als antizipative Passiva⁽²⁴⁾. Dies entspricht einem Anstieg von 18 Milliarden Euro gegenüber 2014.

1.18. Der Hof untersuchte die in den wichtigsten Generaldirektionen für die Schätzungen zum Jahresende angewandten Methoden und Kontrollsysteme und die von den Mitgliedstaaten eingereichten Kostenaufstellungen im ersten Quartal 2016. Die Prüfer zogen Stichproben von Rechnungen und Vorfinanzierungen und nahmen Prüfungshandlungen in Bezug auf diese Elemente vor, um dem Risiko einer falschen Darstellung der Rechnungsabgrenzung zu begegnen. Der Hof ersuchte den Rechnungsführer um zusätzliche Erläuterungen zum Anstieg der in der Jahresrechnung ausgewiesenen antizipativen Passiva. Die Prüfungsarbeit zur vorläufigen Jahresrechnung und die Nettoanpassungen in Höhe von 3,3 Milliarden Euro⁽²⁵⁾ in der endgültigen Jahresrechnung bewogen den Hof zu der Schlussfolgerung, dass der in der endgültigen konsolidierten Vermögensübersicht ausgewiesene Gesamtbetrag der antizipativen Passiva sachgerecht dargestellt ist.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.16. Die Kommission begrüßt, dass der Hof die Bilanzierung des Schuldenportfolios für angemessen hält und im Einklang mit internationalen Standards einstuft.

Gespräche zwischen der Kommission und der EZB-Gruppe über das Beteiligungsportfolio, das 2015 nicht umgesetzt wurde, laufen noch. Der Rechnungsführer entscheidet nach Konsultation der Beratergruppe der EU für Rechnungslegungsstandards über die Bilanzierung der Beteiligungen, sobald die geänderte Rechtsgrundlage fertiggestellt ist.

1.17. Die Kommission wird die Erfahrung mit der Schätzung der entstandenen förderfähigen Aufwendungen nutzen, um die Rechnungsabgrenzung künftig weiter zu verbessern.

⁽²²⁾ Die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) bilden eine Gesamtheit von Rechnungslegungsstandards, die vom IPSAS-Board herausgegeben werden. Die IPSAS sind weltweit von Einrichtungen des öffentlichen Sektors zwecks Aufstellung des Jahresabschlusses heranzuziehen.

⁽²³⁾ Gemäß IPSAS 29 Textziffer 10 ist ein Derivat ein Finanzinstrument, das die drei folgenden Merkmale aufweist: a) seine Wertentwicklung ist an einen bestimmten Zinssatz, den Preis eines Finanzinstruments, einen Rohstoffpreis oder eine ähnliche Variable gekoppelt; b) es erfordert keine Anfangsauszahlung oder eine, die im Vergleich zu anderen Vertragsformen, von denen zu erwarten ist, dass sie in ähnlicher Weise auf Änderungen der Marktbedingungen reagieren, geringer ist; und c) es wird zu einem späteren Zeitpunkt beglichen.

⁽²⁴⁾ Hierunter fallen die antizipativen Passiva auf der Passivseite der Vermögensübersicht in Höhe von 67 Milliarden Euro und 39 Milliarden Euro, um die sich die Vorfinanzierungen auf der Aktivseite der Vermögensübersicht verringern.

⁽²⁵⁾ Verringerung der antizipativen Passiva für die GD REGIO um 4,1 Milliarden Euro und Erhöhung für die GD EMPL um 0,8 Milliarden Euro.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE: OBWOHL DIE VOM HOF GESCHÄTZTE FEHLER- QUOTE NACH WIE VOR WESENTLICH IST, WUR- DEN IN EINIGEN BEREICHEN VERBESSERUNGEN FESTGESTELLT

1.19. Der Hof prüft die Einnahmen und Ausgaben der EU, um zu beurteilen, ob diese mit den maßgebenden Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften in Einklang stehen. Der Hof legt seine Prüfungsergebnisse zu den Einnahmen in Kapitel 4 und zu den Ausgaben in den Kapiteln 5 bis 9 vor (siehe **Illustration 1.2**).

- a) Die Einnahmen waren nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet (siehe Ziffer 4.22).
- b) Bei den Ausgaben stellt der Hof nach wie vor eine wesentliche Fehlerquote fest. Mit 3,8 % lag die geschätzte Fehlerquote bei den Ausgaben unter der Quote für 2014 (4,4 %) (siehe **Illustration 1.2**).
 - i) Die Ausgaben in der MFR-Rubrik 5 („Verwaltung“) waren nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet (siehe Ziffer 9.16).
 - ii) Die operativen Ausgaben waren in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet (siehe Ziffern 5.35-5.36, 6.76-6.77, 7.64-7.65 und 8.33-8.34), wobei die Fehlerquoten bei den auf der Grundlage der Kosten-erstattung getätigten Ausgaben deutlich höher waren (siehe Ziffer 1.22).

Illustration 1.2 — Übersicht über die Prüfungsergebnisse 2015 zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

Kapitel des Jahresberichts	MFR-Rubrik	Geprüfte Vorgänge (Milliarden Euro)	Geschätzte Fehlerquote 2015 (%)	Konfidenzintervall (%)		Geschätzte Fehlerquote 2014 (%)
				Untere Fehlergrenze (LEL)	Obere Fehlergrenze (UEL)	
5. Wettbewerbsfähigkeit	Rubrik 1a	14,5	4,4	2,0	6,7	5,6
6. Kohäsion	Rubrik 1b	53,9	5,2	2,8	7,6	5,7
7. Natürliche Ressourcen	Rubrik 2	58,6	2,9	1,7	4,2	3,6 ⁽¹⁾
8. Europa in der Welt	Rubrik 4	6,9	2,8	1,0	4,6	2,7
9. Verwaltung	Rubrik 5	9,0	0,6	0,0	1,2	0,5
Sonstiges ⁽¹⁾	Rubrik 3, 6 und andere	3,0	—	—	—	—
Insgesamt		145,9	3,8	2,7	4,8	4,4 ⁽²⁾
Einnahmen		153,8	0	0	0	0

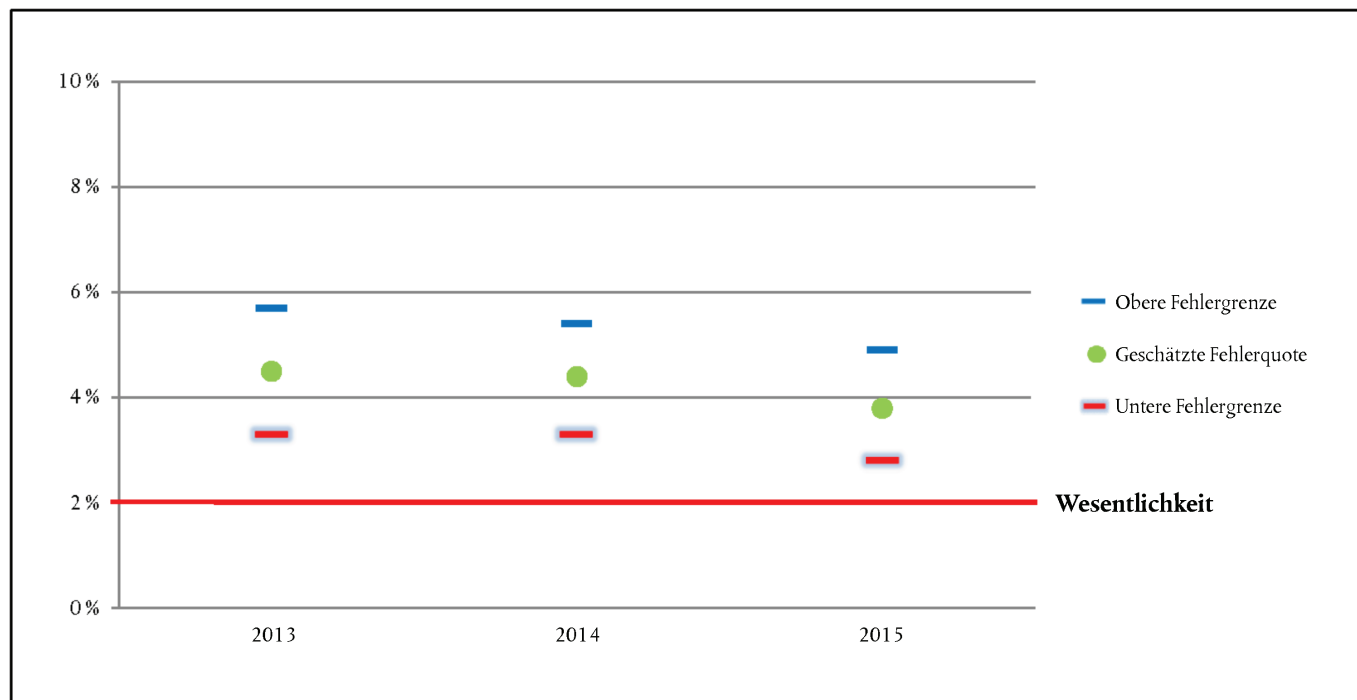
⁽¹⁾ Der Hof legt keine spezifische Beurteilung für die Ausgaben im Rahmen der MFR-Rubriken 3 (Sicherheit und Unionsbürgerschaft) und 6 (Ausgleichszahlungen) vor sowie für andere Ausgaben (Sonderinstrumente außerhalb des MFR 2014-2020 wie die Soforthilfereserve, der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, der Solidaritätsfonds der Europäischen Union und das Flexibilitätsinstrument). Die Prüfungsarbeit in diesen Bereichen fließt jedoch in die Gesamtschlussfolgerung ein, die der Hof zu den Ausgaben des Haushaltsjahrs 2015 zieht.

⁽²⁾ Im Jahr 2015 änderte sich der Rechtsrahmen für die Gemeinsame Agrarpolitik, weswegen der Hof Cross-Compliance-Regelungen nicht länger in seine Vorgangsprüfungen einbezieht. 2014 trugen diese Fehler 0,6 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote für die MFR-Rubrik 2 bei. Während des Zeitraums 2011-2014 belief sich deren jährlicher Beitrag zur geschätzten Gesamtfehlerquote auf 0,1-0,2 Prozentpunkte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Ergebnisse der Prüfung des Hofes für 2015 ergeben ein weitgehend ähnliches Bild wie in den Vorjahren

1.20. Die vom Hof geschätzte Gesamtfehlerquote liegt — auch wenn sie sich in den letzten Jahren verbesserte — auch weiterhin deutlich über dem Richtwert des Hofes für die Wesentlichkeit (siehe *Illustration 1.3*).

Illustration 1.3 — Geschätzte Fehlerquote in den Jahren 2013-2015

Quelle: Europäischer Rechnungshof (siehe *Illustration 1.2*).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kostenerstattung ist mit höheren Fehlerquoten verbunden

1.21. Für die EU-Ausgaben gibt es vorwiegend zwei Arten von Ausgabenprogrammen. Die Unterschiede zwischen den beiden Grundlagen für die Zahlung (Kostenerstattung und Zahlungsansprüche) erklären einen großen Teil der Differenzen bei der geschätzten Fehlerquote.

- Kostenerstattung, bei der die EU förderfähige Kosten für förderfähige Tätigkeiten erstattet: Hierunter fallen Forschungsprojekte (Kapitel 5), Fortbildungsprogramme (Kapitel 6) sowie Projekte zur regionalen und ländlichen Entwicklung (Kapitel 6 und 7) und Entwicklungsprojekte (Kapitel 8). Bei diesen Regelungen müssen die Empfänger in ihrem Antrag Angaben machen, um zu belegen, dass sie an einer förderfähigen Maßnahme teilnehmen und ihnen Kosten entstanden sind, die für eine Erstattung infrage kommen. Das Erfordernis genauer Angaben zieht komplizierte Förderfähigkeitsregeln nach sich (was kann beantragt werden) sowie formale Vorgaben (wie entstehen die Kosten, z. B. Vergabevorschriften oder Vorschriften über staatliche Beihilfen).
- Zahlungsansprüche, bei denen die Zahlung davon abhängt, ob bestimmte Bedingungen erfüllt werden: Solche Programme umfassen Stipendien für Studierende und Forschungsstipendien (Kapitel 5), Budgethilfe⁽²⁶⁾ (Kapitel 8) sowie Gehälter und Versorgungsbezüge (Kapitel 9). Die Direktbeihilfen für Landwirte (Kapitel 7) beruhen auf Zahlungsansprüchen und werden auf der Grundlage von Angaben berechnet, die von den Landwirten bestätigt oder gemeldet werden; das Risiko potenziell unrichtiger Erklärungen wird weitgehend dadurch eingedämmt, dass von den Begünstigten eine vereinfachte Form von Angaben erwartet wird, die größtenteils vor der Zahlung beispielsweise durch Abgleich mit Datenbanken und Orthobildern überprüft werden können.

1.21.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Auswirkungen der vom Hof genannten komplizierten Förderfähigkeitsregeln erheblich gemildert werden, wenn vereinfachte Kostenoptionen herangezogen werden.

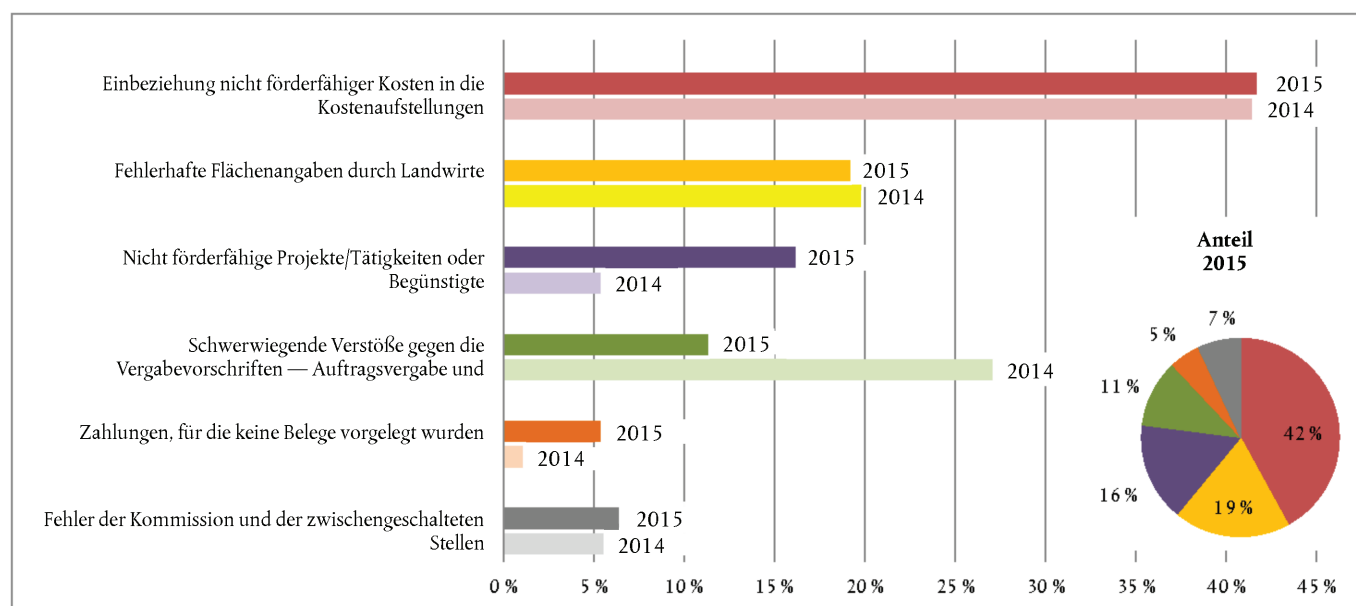
⁽²⁶⁾ Budgethilfeszahlungen sind ein Beitrag zum allgemeinen Haushalt eines Staates oder zu den von diesem für eine spezifische Politik oder ein spezifisches Ziel bereitgestellten Mitteln (siehe auch Ziffer 8.7).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.22. Förderfähigkeitsfehler bei den Kostenerstattungsregelungen machen den Hauptanteil an den für 2015 aufgedeckten Fehlern aus.

- a) Bei den aufgrund von Erstattungsregelungen getätigten Ausgaben liegt die geschätzte Fehlerquote bei 5,2 % (2014: 5,5 %). Zu den typischen Fehlern in diesem Bereich gehören:
- Einbeziehung nicht förderfähiger Kosten in die Kostenaufstellungen,
 - nicht förderfähige Projekte, Tätigkeiten oder Begünstigte,
 - schwerwiegende Verstöße gegen die Vergabevorschriften ⁽²⁷⁾ (**Illustration 1.4**).
- b) Bei den aufgrund von Zahlungsansprüchen getätigten Ausgaben liegt die geschätzte Fehlerquote bei 1,9 % (2014: 2,7 %). Zu den typischen Fehlern in diesem Bereich gehören geringfügig überhöhte Flächenangaben oder Betriebsflächenangaben durch Landwirte (Ziffer 7.16).

Illustration 1.4 — Aufschlüsselung der geschätzten Gesamtfehlerquote nach Fehlerart



Die Vergleichszahl des Jahres 2014 für „Fehler der Kommission und der zwischengeschalteten Stellen“ ist die Summe aus „Verwaltungsfehlern im Bereich „Natürliche Ressourcen““ und „Sonstige Fehlerarten“.

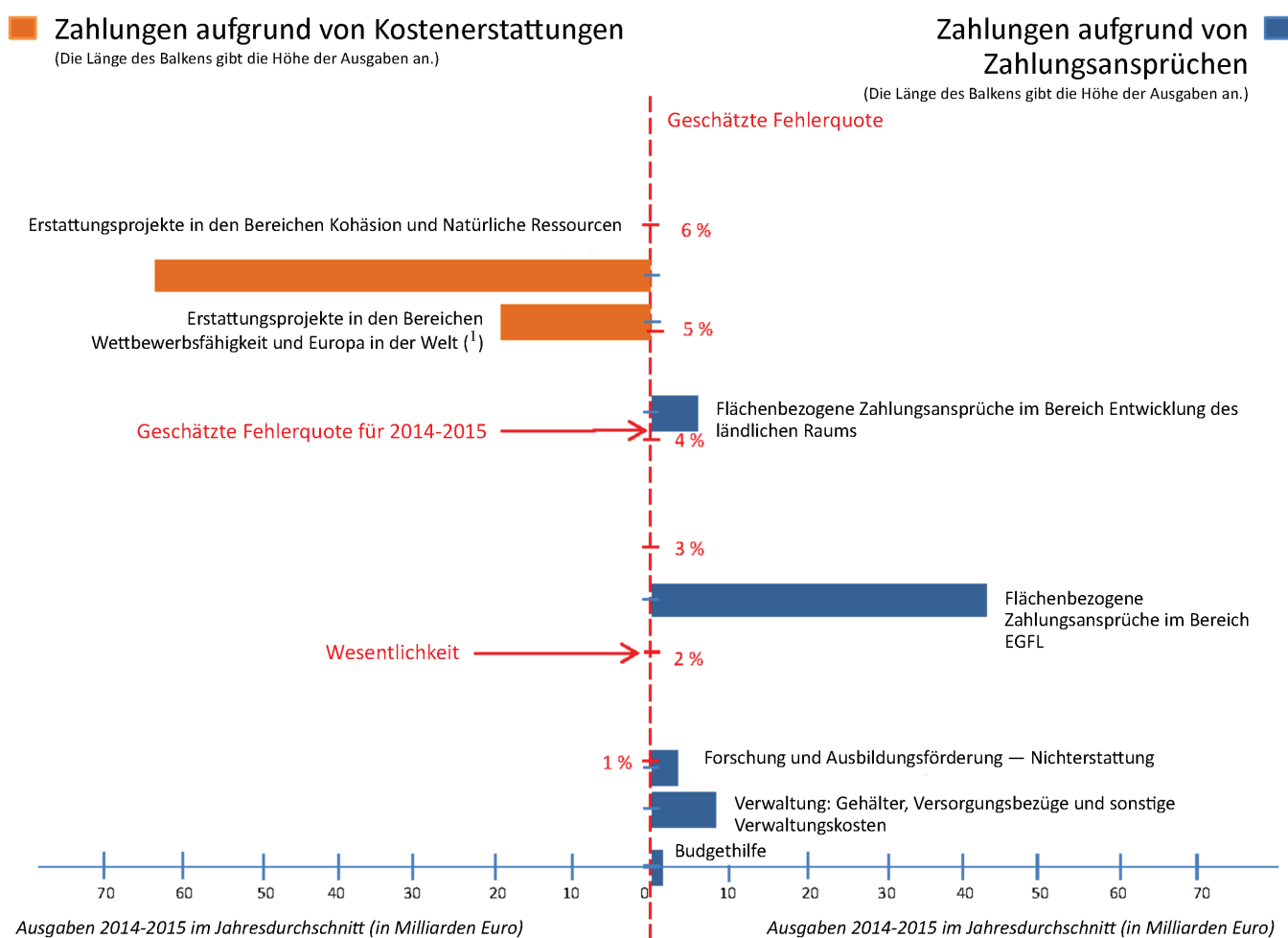
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

⁽²⁷⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.23. **Illustration 1.5** beruht auf allen in Bezug auf EU-Ausgaben während der letzten zwei Jahre sowohl für die Jahresberichte zum Gesamthaushaltsplan als auch für die Europäischen Entwicklungsfonds durchgeführten Vorgangsprüfungen. Im Allgemeinen gilt: Je komplexer die Angaben, die von den Begünstigten verlangt werden, desto höher das Fehlerrisiko.

Illustration 1.5 — Zusammenhang zwischen der Grundlage für die Zahlung und der geschätzten Fehlerquote bei EU-Vorgängen (2014-2015)



⁽¹⁾ Die Erstattung für die Rubrik „Europa in der Welt“ umfasst von mehreren Gebern finanzierte Projekte, auf die in der Praxis viele Merkmale der auf Zahlungsansprüchen basierenden Ausgaben zutreffen und die niedrigere Fehlerquoten aufweisen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

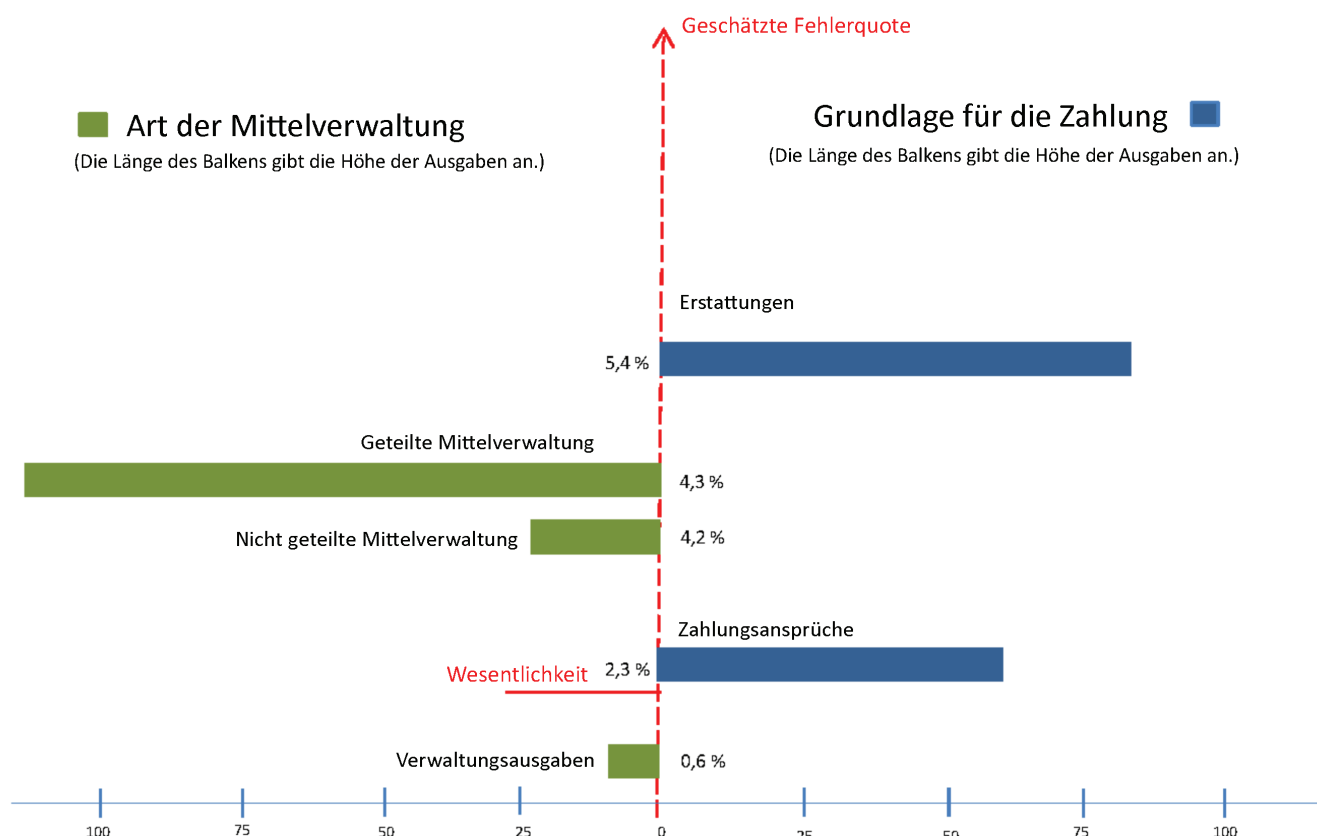
1.24. Der Hof analysierte sonstige Risikofaktoren und ihren Zusammenhang mit der geschätzten Fehlerquote und stellte fest, dass bei den Ausgaben unter direkter Mittelverwaltung zwei Risikofaktoren einen besonders hohen Einfluss auf die Fehlerquote haben.

- In Bereichen, in denen vor Ausführung der Zahlung eine Prüfung oder Inspektion vorgeschrieben ist, ermittelt der Hof in der Regel eine geringere Fehlerquote.
- Erstattungen zugunsten von Projekten, an denen zahlreiche Partner beteiligt sind (z. B. Konsortien) weisen höhere Fehlerquoten auf als Erstattungen an einen einzigen Begünstigten.

Die Art der Mittelverwaltung hat nur wenig Einfluss auf die Fehlerquoten

1.25. Mehr als die Art der Mittelverwaltung wirken sich die unterschiedlichen Risikomuster von Erstattungsregelungen und auf Zahlungsansprüchen basierenden Regelungen auf die jeweilige Fehlerquote in den verschiedenen Ausgabenbereichen aus⁽²⁸⁾. Die geschätzte Fehlerquote steht in einem deutlich stärkeren Zusammenhang mit der Grundlage für die Zahlung als mit der Art der Mittelverwaltung. Im Bereich Wettbewerbsfähigkeit (von der Kommission direkt sowie indirekt über beauftragte Einrichtungen verwaltet) und im Kohäsionsbereich (unter geteilter Mittelverwaltung) stellte der Hof in den letzten beiden Jahren die höchsten Fehlerquoten fest. Die Ausgaben in beiden Bereichen erfolgen vorwiegend aufgrund von Erstattungsregelungen (siehe **Illustration 1.6**).

⁽²⁸⁾ Direkte Mittelverwaltung (direkt von der Europäischen Kommission ausgeführte Haushaltsmittel), indirekte Mittelverwaltung (Nicht-EU-Partnerländern, internationalen Organisationen usw. übertragene Haushaltsvollzugsaufgaben), geteilte Mittelverwaltung (zwischen Kommission und Mitgliedstaaten geteilter Haushaltsvollzug).

Illustration 1.6 — Durchschnittliche geschätzte Fehlerquote nach Art der Mittelverwaltung und Grundlage für die Zahlung (2014-2015) ⁽¹⁾

Ausgaben 2014-2015 im Jahresdurchschnitt: 145,9 Milliarden Euro, aufgegliedert nach Art der Mittelverwaltung

Ausgaben 2014-2015 im Jahresdurchschnitt: 145,9 Milliarden Euro, aufgegliedert nach Grundlage für die Zahlung

⁽¹⁾ Auf beiden Seiten des Diagramms ist derselbe Ausgabenbetrag dargestellt. Auf der linken Seite sind die Ausgaben nach Art der Mittelverwaltung aufgegliedert; hier zeigt sich, dass der Großteil der operativen Ausgaben unter geteilter Mittelverwaltung erfolgt. Auf der rechten Seite sind die Ausgaben nach der Grundlage für die Zahlung aufgegliedert, woraus ersichtlich ist, dass die aufgrund der Kostenerstattung getätigten Ausgaben deutlich höher sind als die auf Zahlungsansprüchen basierenden Ausgaben. Auf der vertikalen Achse ist die jeweilige geschätzte Fehlerquote für beide Fälle angegeben. Hieran wird erkennbar, dass sich die Art der Mittelverwaltung nur wenig, die Grundlage für die Zahlung hingegen in ganz erheblichem Maße auswirkt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

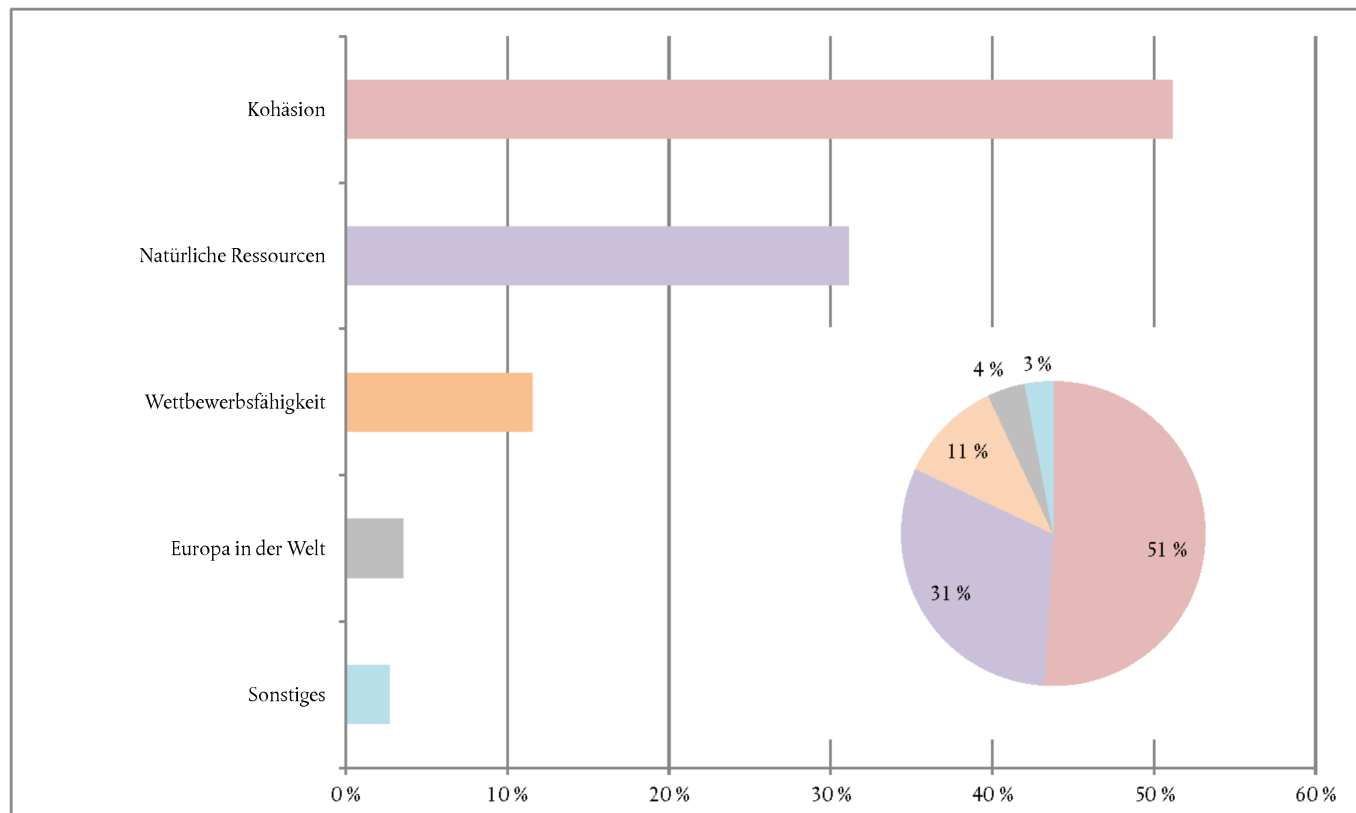
Die Ergebnisse in den verschiedenen Ausgabenbereichen weisen unterschiedliche Fehlermuster auf

1.26. Wie aus **Illustration 1.7** zu ersehen, trägt der Kohäsionsbereich am meisten zur vom Hof geschätzten Fehlerquote für 2015 bei, gefolgt von den Bereichen „Natürliche Ressourcen“, „Wettbewerbsfähigkeit“ und „Europa in der Welt“. Diese Verteilung deckt sich mit unseren Feststellungen für 2014.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.26. Die Kommission bewertet die Fehler wie der Hof und wird sie ordnungsgemäß verfolgen, um den EU-Haushalt zu schützen.

Illustration 1.7 — Beitrag der verschiedenen MFR-Rubriken zur geschätzten Gesamtfehlerquote (2015)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.27. Wettbewerbsfähigkeit (Kapitel 5): Die geschätzte Fehlerquote liegt bei 4,4 % und ist damit gegenüber dem Ergebnis für 2014 (5,6 %) zurückgegangen. Die meisten Ausgaben erfolgen hier auf Kostenerstattungsbasis, und die Fehler in diesem Bereich spiegeln im Wesentlichen die verschiedenen Kategorien nicht förderfähiger Kosten wider (vor allem Personalkosten, sonstige direkte Kosten und indirekte Kosten).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.28. Kohäsion (Kapitel 6): Die geschätzte Fehlerquote beträgt 5,2 % und liegt damit unter dem Ergebnis für 2014 (5,7 %). Nahezu sämtliche Ausgaben in diesem Bereich basieren auf der Kostenerstattung. Auf nicht förderfähige Kosten in Ausgabenerklärungen und nicht förderfähige Projekte entfallen drei Viertel der Fehlerquote. Schwerwiegende Verstöße gegen die Vergabevorschriften machen ein Siebtel der Gesamtquote aus (2014: die Hälfte).

1.29. Natürliche Ressourcen (Kapitel 7): Die geschätzte Fehlerquote liegt bei 2,9 % und ist damit ähnlich hoch wie 2014 (3,6 %) ⁽²⁹⁾. Auf den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) entfallen mehr als drei Viertel der Ausgaben in diesem Bereich; dieser Fonds ist weniger fehleranfällig (2,2 %) als der Teilbereich Entwicklung des ländlichen Raums (5,3 %), wo bei den Investitionsausgaben — landwirtschaftliche Betriebe werden im Wege der Kostenerstattung förderfähiger Ausgaben subventioniert — vom Hof schon seit Langem höhere Fehlerquoten festgestellt werden. Die flächenbezogene Direktunterstützung für Landwirte macht fast zwei Drittel der Ausgaben der MFR-Rubrik 2 aus. Infolgedessen hatten überhöhte Flächenangaben den höchsten Anteil an der geschätzten Fehlerquote (mehr als die Hälfte). Fehler im Zusammenhang mit nicht förderfähigen Begünstigten, Tätigkeiten oder Ausgaben machten ein Fünftel der geschätzten Fehlerquote aus. Die Verstöße gegen die Vergabevorschriften haben im Vergleich zu 2014 zugenommen.

1.30. Europa in der Welt (Kapitel 8): Die geschätzte Fehlerquote beträgt 2,8 % und liegt damit nahe am Ergebnis für 2014 (2,7 %). Auf Abrechnungen der Kommission für nicht erbrachte Bauleistungen und Dienstleistungen bzw. nicht erfolgte Lieferungen zusammen mit von der Kommission erstatteten nicht förderfähigen Kosten entfallen zwei Drittel der Gesamtfehlerquote.

1.31. Verwaltung (Kapitel 9): Die geschätzte Fehlerquote liegt bei 0,6 % und entspricht damit mehr oder weniger dem Ergebnis für 2014 (0,5 %). Die meisten Ausgaben in diesem Bereich betreffen die von den Organen und Einrichtungen der EU gezahlten Gehälter, Versorgungsbezüge und Zulagen. Eine geringe Zahl von Fehlern bei den Zulagen hatte den größten Anteil an der Fehlerquote in diesem Bereich, die insgesamt nicht wesentlich ist.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.28. Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu den Ziffern 6.11 und 6.76.

1.29. Die niedrigere Fehlerquote für den EGFL spiegelt die Wirksamkeit des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) und insbesondere des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS) bei ordnungsgemäßer Umsetzung wider, was die Vermeidung von Fehlern vom ersten Moment des Prozesses an angeht. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass InVeKoS insgesamt ein solides System für die Verwaltung der GAP-Ausgaben darstellt (siehe Ziffern 7.16 und 7.18).

Die höhere Fehlerquote bei der Entwicklung des ländlichen Raums ist zum Teil auf die Komplexität der Vorschriften für einige Maßnahmen zurückzuführen. Allerdings ist die Fehlerquote für die Entwicklung des ländlichen Raums in den letzten Jahren zurückgegangen, obwohl sie über der Wesentlichkeitsschwelle liegt.

⁽²⁹⁾ Die Ergebnisse für 2014 umfassen die Quantifizierung von Cross-Compliance-Fehlern. 2014 trugen diese Fehler 0,6 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote für die MFR-Rubrik 2 bei (siehe **Illustration 1.2**). Im Zeitraum 2011-2014, als der Hof diese Fehler quantifizierte, schlugen sie sich im Bereich „Marktstützung und Direktzahlungen“ mit 0,4 Prozentpunkten und im Bereich „Entwicklung des ländlichen Raums“ mit 0,3 Prozentpunkten nieder.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.32. Der Hof nimmt keine Einschätzung der Fehlerquote in anderen Ausgabenbereichen einschließlich der MFR-Rubrik 3 vor (siehe Kapitel 8). Insgesamt beliefen sich die von der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes in diesen Bereichen abgedeckten Ausgaben auf 3 Milliarden Euro (2,1 % der von der Prüfung des Hofes erfassten Ausgaben). Die Ergebnisse der in diesen Bereichen durchgeführten Prüfungshandlungen fließen auch weiterhin in die Gesamtschlussfolgerung des Hofes für 2015 ein.

1.33. Für 2015 beträgt die geschätzte Fehlerquote bei den Ausgaben unter geteilter Mittelverwaltung insgesamt 4,0 % (2014: 4,6 %) und bei allen anderen operativen Ausgaben⁽³⁰⁾ 3,9 % (2014: 4,6 %). Die geschätzte Fehlerquote bei den Verwaltungsausgaben beträgt 0,6 % (2014: 0,5 %).

Die Kommission hat ihre Schätzungen der Fehlerquoten in nacheinander herausgegebenen Dokumenten erheblich nach oben korrigiert, ...

1.34. Jede Generaldirektion der Kommission erstellt einen Jährlichen Tätigkeitsbericht, der eine Erklärung enthält, mit der der Generaldirektor die Gewähr dafür übernimmt, dass die im Bericht enthaltenen Finanzinformationen sachgerecht dargestellt sind und die Vorgänge, die in seinen Verantwortungsbereich fallen, rechtmäßig und ordnungsgemäß sind. Außerdem legen die Generaldirektionen Rechenschaft über die Erreichung der wichtigsten politischen Ziele ab (erörtert in Kapitel 3) und legen einen Managementbericht des Generaldirektors vor, der für das Kollegium der Kommissionsmitglieder bestimmt ist. Im Jahr 2015 vereinfachte die Kommission die Struktur der Jährlichen Tätigkeitsberichte und räumte den Generaldirektionen mehr Flexibilität in der Darstellung ein.

⁽³⁰⁾ Hauptsächlich in den Kapiteln 5 und 8 behandelte Ausgaben sowie zum Teil auch Ausgaben, die Gegenstand der Kapitel 6 und 7 sind. Die hochgerechnete Fehlerquote bei den Ausgaben unter geteilter Mittelverwaltung basiert auf der Untersuchung von 580 Vorgängen (aus einer Grundgesamtheit von 113 Milliarden Euro). Die hochgerechnete Fehlerquote bei den anderen Arten operativer Ausgaben basiert auf der Untersuchung von 318 Vorgängen (aus einer Grundgesamtheit von 24 Milliarden Euro).

Illustration 1.8 — Ergebnisse der Prüfung 2015 des Hofes im Vergleich zu den geschätzten Risikobeträgen bei Zahlung und der Korrekturkapazität in der Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts und in den jährlichen Tätigkeitsberichten für 2015

Kapitel des Jahresberichts ⁽¹⁾	Geschätzte Fehlerquote (%)	Konfidenzintervall (%)		Jährliche Tätigkeitsberichte der Kommission Generaldirektion ⁽³⁾ ⁽⁴⁾	Bruttoexposition bei den Zahlungen ⁽⁵⁾ von den GD gemeldet (%)		Von der Kommission angepasste finanzielle Exposition ⁽⁵⁾ (%) (siehe Ziffer 1.35)		Korrekturkapazität der Kommission (%)
		Untere Fehlergrenze (LEL)	Obere Fehlergrenze (UEL)		Niedrigster Wert	Höchster Wert	Niedrigster Wert	Höchster Wert	
Kapitel 5 — Wettbewerbsfähigkeit	4,4	2,0	6,7	CONNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, MOVE, REA, RTD und TAXUD	1,2	1,4	1,9	2,2	0,9
Kapitel 6 — Kohäsion	5,2	2,8	7,6	EMPL und REGIO	2,5	4,3	2,9	5,1	1,6-2,7 ⁽⁷⁾
Kapitel 7 — Natürliche Ressourcen	2,9	1,7	4,2	AGRI, CLIMA, ENV, MARE und SANTE	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9
Europa in der Welt und EEF ⁽²⁾	3,1	1,7	4,5	AGRI, DEVCO ⁽²⁾ , EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, FPI, HOME, NEAR, REGIO, TRADE	2,2	2,3	2,6	2,7	0,6
Kapitel 9 — Verwaltung	0,6	0,0	1,2	Verwaltung ⁽⁶⁾	0,3	0,4	0,3	0,4	0,0
Quelle: Europäischer Rechnungshof.					Quelle: Jährliche Tätigkeitsberichte der Kommission.				
Quelle: Europäischer Rechnungshof.					Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der GD Haushalt.				

⁽¹⁾ Siehe Fußnote 1 der **Illustration 1.2**.

⁽²⁾ Einschließlich des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds.

⁽³⁾ Einige Generaldirektionen verwalten Ausgaben unter mehr als einer MFR-Rubrik (AGRI, EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, HOME, REGIO und SANTE).

⁽⁴⁾ Erläuterung der Kürzel siehe **Anhang 1.3**.

⁽⁵⁾ Die finanzielle Exposition ist definiert als Prozentsatz der Ausgaben, die zum Zeitpunkt der Auszahlung möglicherweise nicht im Einklang mit den geltenden rechtlichen und vertraglichen Anforderungen stehen.

⁽⁶⁾ BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, JRC, OIB, OLAF, OP, PMO, SCIC, SG, SJ.

⁽⁷⁾ Für den Kohäsionsbereich stellte die Kommission die Korrekturkapazität als Bandbreite dar, wobei der höhere Wert auf den durchschnittlichen Finanzkorrekturen und Einziehungen der Vergangenheit beruht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.35. Die Kommission meldet drei Arten von geschätzten Fehlerquoten:

- ursprüngliche Schätzungen, die der Kommission von den im Rahmen sektorspezifischer Rechtsvorschriften eingerichteten Stellen und Behörden⁽³¹⁾ und sonstigen Einrichtungen gemeldet werden (diese gehen dem Hof im April und Mai zu);
- Schätzungen (die in einigen Fällen deutlich höher sind⁽³²⁾) in den Jährlichen Tätigkeitsberichten, die auf der Grundlage der von der Kommission vorgenommenen Bewertung verfügbarer Informationen angepasst wurden, die dem Hof ebenfalls im April und Mai zur Verfügung stehen;
- die im Juli 2016 in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts veröffentlichten angepassten Zahlenangaben, bei denen die Differenzen zwischen Cashflows und Abrechnungen berücksichtigt sind.

Die geschätzte Fehlerquote des Hofes basiert auf der Untersuchung einer statistischen Stichprobe von Zwischen- und Abschlusszahlungen und abgerechneten Vorschüssen (siehe **Illustration 1.8**). Im Unterschied zu den mit der Verwaltung von Bundesmitteln betrauten US-Behörden (siehe **Anhang 1.2**) ist die Europäische Kommission nicht verpflichtet, eine eigene, statistisch gültige Schätzung der Fehlerquote vorzunehmen.

1.36. Nach Maßgabe der Haushaltsordnung muss der Hof der Kommission seine vorläufigen Bemerkungen an dem Tag, an dem die Kommission einen Synthesebericht unterzeichnet, übermitteln. In diesem Jahr hat die Kommission dem Hof ihre Management- und Leistungsbilanz einschließlich des Syntheseberichts für 2015 am 5. Juli 2016, dem Datum des kontradiktorischen Verfahrens, übermittelt. Der Hof legt daher im vorliegenden Bericht keine substanziellen Bemerkungen zum Synthesebericht (der in diesem Jahr Teil der Management- und Leistungsbilanz ist) vor. Der Synthesebericht und die Management- und Leistungsbilanz sind nicht Bestandteil des Jahresabschlusses, und der Hof übernimmt keine Zuverlässigkeitsgewähr für deren Inhalt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.35. Die Kommission beschloss, ihre Schätzwerte für den jährlichen Geschäfts- und Ergebnisbericht (AMPR) anzupassen, damit sie mit der geschätzten Fehlerquote des Hofes besser vergleichbar sind.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Verweis auf die statistische Methodik, die von den US-Behörden, die Bundesmittel verwalten, angewendet wird und für Fonds unter geteilter Mittelverwaltung nicht angemessen ist. Bei der geteilten Mittelverwaltung verlässt die Kommission sich nicht auf Prüfung der Ausgaben durch die eigenen Dienststellen auf EU-Ebene, sondern auf Prüfstellen in souveränen Mitgliedstaaten, die Aufwendungen dieser Mitgliedstaaten prüfen, häufig mit nationaler Kofinanzierung. Daher vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Erstellung eines EU-weit statistisch gültigen Schätzwerts der Fehlerquote durch selbstprüfende Begünstigte für die Ausgaben im Bereich der geteilten Mittelverwaltung keinen Mehrwert liefern würde.

Im Einklang mit den Anforderungen des Rechtsrahmens wird die Kommission weiterhin mit den Prüfstellen der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und gemeinsam einen statistisch gültigen Ansatz zur Schätzung der Fehlerquote auf Programmebene festlegen und diese Fehlerquoten nach der Validierung verwenden. Die Kommission wendet somit den Grundsatz der „Einzigigen Prüfung“ an, indem sie ihre Tätigkeit auf die Prüfung der Prüfer in den Mitgliedstaaten und die Validierung ihrer Arbeit konzentriert. Dies basiert auf der Stellungnahme Nr. 2/2004 des Hofes zum Modell der „Einzigigen Prüfung“ (und Vorschlag für einen Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft). Dieser Ansatz entspricht voll und ganz dem Ziel, den Verwaltungsaufwand der Begünstigten zu verringern, aber auch den Bedarf an Stellen für Prüfer in der Europäischen Kommission.

⁽³¹⁾ Die mit der Kommission vereinbarte Verfahren durchführen.

⁽³²⁾ Beispielsweise passte die GD AGRI die von den Zahlstellen gemeldete durchschnittliche Fehlerquote für den EGFL von 0,68 % auf 1,47 % an und für den ELER von 1,78 % auf 4,99 % (siehe auch Ziffern 7.53 und 7.55-7.56).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

... und die Berechnung der Korrekturkapazität stellt für die Kommission nach wie vor eine Herausforderung dar

1.37. Seit 2014 unterbreiten die Generaldirektionen ihre Schätzung der Fehlerquote zusammen mit der Schätzung der künftigen „Korrekturkapazität“. Die Kommission definiert dies als konservative Schätzung des Ausgabenbetrags, der gegen geltende Rechtsvorschriften und Vertragsbedingungen verstößt und den die Generaldirektion im Rahmen von Kontrollen nach Genehmigung der Zahlung ermittelt und korrigiert ⁽³³⁾.

1.38. Für die Berechnung der „Korrekturkapazität“ liefert die GD BUDG den Generaldirektoren den Durchschnittsbetrag der seit 2009 in der Jahresrechnung ausgewiesenen Einziehungen und Finanzkorrekturen ⁽³⁴⁾. Von den 48 Generaldirektionen und Exekutivagenturen haben 29 die erforderlichen Anpassungen vorgenommen, damit diese Zahl einer konservativeren Schätzung entspricht, insbesondere indem Ex-ante-Korrekturen und andere nicht relevante Korrekturen und Einziehungen sowie einmalige Ereignisse herausgenommen wurden ⁽³⁵⁾ oder indem sie eine alternative Basis wählten ⁽³⁶⁾. In ihrer jährlichen Management- und Leistungsbilanz schätzt die Kommission die künftigen Korrekturen im Zusammenhang mit den Ausgaben für 2015 auf dieser Grundlage auf 2,1 Milliarden Euro (2014: 2,7 Milliarden Euro). Die potenziellen künftigen Korrekturen werden von ihr mit einem Betrag von 2,7 Milliarden Euro höher eingeschätzt.

1.39. Im Abschnitt „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse“ 2015 sind insgesamt vorgenommene Finanzkorrekturen und Einziehungen in Höhe von 3,9 Milliarden Euro ausgewiesen. Wie in früheren Jahren umfasste der in der Jahresrechnung ausgewiesene Betrag ein breites Spektrum von Maßnahmen, die sowohl vor als auch nach der Tätigkeit (oder Akzeptierung) von Ausgaben durch die Kommission zur Anwendung kamen. Aus **Illustration 1.9** ist die Einordnung der Finanzkorrekturen und Einziehungen durch den Hof und ihre Aufteilung nach Ausgabenbereich zu ersehen.

1.38. In ihrem AMPR gibt die Kommission für die geschätzten künftigen Korrekturen eine Spanne von 2,1 bis 2,7 Mrd. EUR an. Beide Werte sind konservativ geschätzt.

⁽³³⁾ Europäische Kommission. *Guideline on key concepts and definitions for determining error rates, amounts at risk and estimated future corrections*.

⁽³⁴⁾ Bis 2014 hat die Kommission ihre Angaben zu Finanzkorrekturen und Einziehungen auf freiwilliger Basis in einer Erläuterung zum Jahresabschluss offengelegt. Diese freiwilligen Angaben finden sich nunmehr im Abschnitt „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse“.

⁽³⁵⁾ Beispielsweise EACEA, EASME, INEA, GD ENER, GD MOVE, GD SANTE, GD BUDG, GD COMP und SG. Die Prüfung der im Jahr 2015 erfassten Finanzkorrekturen und Einziehungen durch den Hof ergab insbesondere, dass die Generaldirektionen Beträge einbezogen, die nicht im Zusammenhang mit Fehlern, Unregelmäßigkeiten oder Betrug standen (d. h. Rückfluss nicht in Anspruch genommener Vorfinanzierungen) und einige „ex ante“ vorgenommene Finanzkorrekturen und Einziehungen (d. h. Einziehungen von Vorfinanzierungen im Zusammenhang mit Fehlern, Unregelmäßigkeiten oder Betrug oder Abzüge von Kostenaufstellungen vor Akzeptierung der Ausgaben) als „ex post“ einstufen. Diese Probleme wirken sich nicht auf die EU-Rechnungslegung als Ganzes aus, haben jedoch möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Berechnung der Korrekturkapazität zahlreicher Generaldirektionen.

⁽³⁶⁾ Beispielsweise die GD REGIO und die GD EMPL.

Illustration 1.9 — Einordnung der 2015 vorgenommenen Korrekturmaßnahmen und Aufteilung nach Ausgabenbereich

„Korrekturen“ sind nicht alle gleich

— Vor den Ausgaben, nach den Ausgaben, mit/ohne Ersatz

Die Kommission gibt für 2015 Korrekturmaßnahmen in Höhe von 3,9 Milliarden Euro an



1,2 Milliarden Euro **Korrekturen und Einziehungen**, die „an der Quelle“ vor Akzeptierung der Ausgaben **stattfanden**



1,1 Milliarden Euro **Rücknahmen** nach Akzeptierung der Ausgaben, indem nicht förderfähige Beträge durch neue Projekte/Kosten ersetzt wurden



1,6 Milliarden Euro **Nettokorrekturen** nach Akzeptierung der Ausgaben, die im Allgemeinen zu zweckgebundenen Einnahmen führten



— Nach Bereichen aufgegliedert

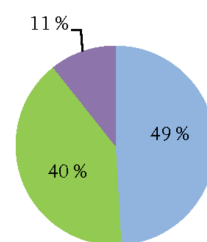
Korrekturen und Einziehungen „an der Quelle“ führten zur Verringerung oder zum Wegfall von Kohäsionsausgaben (geteilte Mittelverwaltung) und Ausgaben unter direkter und indirekter Mittelverwaltung



Rücknahmen betrafen lediglich Kohäsionsausgaben



Die meisten **Nettokorrekturen** erfolgten aufgrund von Konformitätsbeschlüssen in der Landwirtschaft



0,0 0,5 1,0 1,5 2,0 2,5 3,0 3,5 4,0

Milliarden Euro

■ Landwirtschaft ■ Kohäsion ■ Direkte/indirekte Mittelverwaltung

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Abschnitts „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse“ in der konsolidierten Jahresrechnung 2015 der EU und zugrunde liegender Daten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.40. Im Jahr 2015 wurden rund 1,2 Milliarden Euro der von der Kommission angegebenen Finanzkorrekturen und Einziehungen „an der Quelle“ vorgenommen (d. h., sie fanden statt, bevor die Kommission die Ausgaben akzeptierte). Dies entspricht mehr als einem Viertel des angegebenen Gesamtbetrags an Finanzkorrekturen und Einziehungen. Infolgedessen hat die Kommission diese Beträge nicht als Ausgaben ausgewiesen: Sie entsprechen Abzügen von den beantragten Beträgen vor ihrer Genehmigung. Im Rahmen der direkten und indirekten Mittelverwaltung machten diese Abzüge — in der Regel als Einziehungen erfasst — mehr als zwei Drittel der angegebenen Gesamtkorrekturtätigkeit für 2015 aus.

1.41. Der restliche Anteil (2,7 Milliarden Euro) betrifft Anträge, welche die Kommission bereits akzeptiert hatte. Davon

- a) entfallen rund 1,1 Milliarden Euro auf Rücknahmen zuvor genehmigter Anträge auf Erstattung für Kohäsionsprojekte oder Ausgaben seitens der Mitgliedstaaten und den Ersatz durch neue Projekte oder Ausgaben. Diese Rücknahmen werden zusammen mit neuen Projekten und Ausgaben dargestellt und bilden damit einen Teil der Grundgesamtheit, aus der der Hof seine Stichprobe zieht. Rücknahmen haben nicht zur Folge, dass Mittel in den EU-Haushalt zurückfließen: Sie gelten als wirksame Korrekturmaßnahme immer dann, wenn die Ersatzprojekte und die Ersatzausgaben keine wesentlichen Fehler aufweisen;
- b) betreffen rund 1,5 Milliarden Euro Konformitätsbeschlüsse in der Landwirtschaft, welche die Kommission als zweckgebundene Einnahmen erfasst, die der Finanzierung von Agrarausgaben dienen. Diese Korrekturen werden oftmals pauschal vorgenommen und beziehen sich eher auf Systemmängel als auf Fehler auf der Ebene der Endbegünstigten.

Rechtzeitige Korrekturmaßnahmen hatten die Senkung der geschätzten Fehlerquote des Hofes zur Folge

1.42. Der Hof ist bestrebt, Korrekturmaßnahmen Rechnung zu tragen, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission im Vorfeld der Zahlung oder der Untersuchung des Hofes getroffen werden. Der Hof überprüft die Anwendung dieser Korrekturen (zu denen Einziehungen bei den Begünstigten und Berichtigungen auf Projektebene gehören) und passt die Berechnung der Fehlerquote gegebenenfalls an. Die Auswirkungen der Korrekturmaßnahmen variieren jedoch erheblich je nach Ausgabenbereich und Korrekturmaßnahme.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.43. Die Kommission und die Behörden der Mitgliedstaaten hatten bei 16 der im Jahr 2015 im Rahmen einer Stichprobe geprüften Vorgänge Korrekturmaßnahmen angewandt, welche sich direkt auf den betroffenen Vorgang auswirkten und für die Berechnungen des Hofes relevant waren. Diese Korrekturmaßnahmen hatten eine Senkung der vom Hof geschätzten Fehlerquote um 0,5 Prozentpunkte zur Folge (2014: 1,1 Prozentpunkte). Andere Ergebnisse zur Zahl der betroffenen Vorgänge und zu den Auswirkungen auf die vom Hof geschätzte Fehlerquote sind kein Indiz dafür, dass die Korrekturmaßnahmen mehr oder weniger wirksam sind: Da diese Maßnahmen für einen relativ kleinen Anteil der Stichprobe des Hofes gelten, sind Fluktuationen von Jahr zu Jahr zu erwarten.

DER HOF LEITET MUTMASSLICHE BETRUGSFÄLLE AN DAS OLAF WEITER

1.44. Stößt der Hof im Zuge seiner Prüfungen auf mutmaßliche Betrugsfälle, so übermittelt er diese dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) zwecks Analyse und eventueller Ermittlungen. Der Hof kann zu einzelnen Fällen oder zur diesbezüglichen Reaktion des OLAF nicht Stellung nehmen. Im Zusammenhang mit der Prüfung 2015 ist jedoch Folgendes festzuhalten:

- Der Hof beurteilte die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von rund 1 200 Vorgängen.
- Er fand 12 mutmaßliche Betrugsfälle vor (2014: 22), die er an das OLAF weiterleitete⁽³⁷⁾.
- Die häufigsten Fälle mutmaßlichen Betrugs betrafen Interessenkonflikte und künstlich geschaffene Bedingungen für die Erlangung von Beihilfen, gefolgt von Kostenaufstellungen, welche die Förderfähigkeitskriterien nicht erfüllten.

⁽³⁷⁾ Im Kalenderjahr 2015 übermittelte der Hof dem OLAF 27 Fälle (in Bezug auf die Prüfungsjahre 2014 und 2015) (2014: 16). Einige dieser Fälle ergeben sich aus Prüfungshandlungen, die nicht im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeitserklärung standen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN

1.45. Der Hauptzweck dieses Kapitels besteht darin, die in der Zuverlässigkeitserklärung erteilten Prüfungsurteile zu untermauern.

Prüfungsergebnisse

1.46. Die Prüfungsergebnisse des Hofes stimmen ungeachtet der in einigen Bereichen erzielten Verbesserungen weitgehend mit den Ergebnissen der Vorjahre überein.

1.47. Wie aus den **Illustrationen 1.5** und **1.6** hervorgeht, zeigen die Ergebnisse des Hofes den engen Zusammenhang zwischen der Grundlage für die Zahlung und den Fehlerquoten. Der Hof stellt auch weiterhin fest, dass die Fehlerquoten bei den auf der Grundlage der Kostenerstattung getätigten Ausgaben deutlich höher sind als bei den auf Zahlungsansprüchen basierenden Ausgaben.

1.48. Die Kommission hat weitere Schritte zur Verbesserung ihrer Quantifizierung der Risikobeträge und der Korrekturkapazität ergriffen. Die von der Kommission zu beiden Punkten vorgenommene Bewertung ist allerdings noch verbesserungsbedürftig.

1.48. Die Kommission hat ihre Methodik verbessert und die Zahlen für den EU-Haushalt im AMPR 2015 sofern notwendig berichtigt, um zu gewährleisten, dass die gemeldeten Zahlen einen konservativen Schätzwert der Risikobeträge und der Korrekturkapazität liefern. Unter Berücksichtigung des neuen Rechtsrahmens für 2014-2020 könnten künftige Anpassungen der Methodik angezeigt sein.

ANHANG 1.1

PRÜFUNGSANSATZ UND PRÜFUNGMETHODIK

1. Der Prüfungsansatz des Hofes ist in dem auf seiner Website veröffentlichten Handbuch der Prüfung der Rechnungsführung und der Compliance-Prüfung dargelegt. Zur Planung seiner Prüfungsarbeit verwendet er ein Assurance-Modell (Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit). Hierzu gehört auch die Abwägung des Risikos, dass Fehler auftreten (inhärentes Risiko), und des Risikos, dass Fehler nicht verhindert oder aufgedeckt und korrigiert werden (Kontrollrisiko).

TEIL 1 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik für die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

2. Die konsolidierte Jahresrechnung besteht aus

A. dem konsolidierten Jahresabschluss und

B. den aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug.

Die konsolidierte Jahresrechnung sollte

— die Vermögens- und Finanzlage der Europäischen Union zum Jahresende,

— die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows und

— die Veränderungen der Nettovermögenswerte zum Jahresende

in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellen.

Die Prüfung des Hofes umfasst

a) eine Bewertung des Kontrollumfelds im Rechnungswesen,

b) die Erprobung des Funktionierens der wichtigsten Rechnungsführungsverfahren und des Rechnungsabschlussprozesses am Jahresende,

c) analytische Prüfungen (Kongruenz und Plausibilität) der wichtigsten Rechnungsführungsdaten,

d) Analysen und Abstimmungen von Rechnungen und/oder Kontensalden,

e) aussagebezogene Prüfungshandlungen in Bezug auf Mittelbindungen, Zahlungen und spezifische Posten der Vermögensübersicht anhand repräsentativer Stichproben,

f) nach Möglichkeit Verwertung der Arbeit anderer Prüfer in Übereinstimmung mit den International Standards on Auditing; dies gilt insbesondere für die Prüfung der von der Kommission verwalteten Anleihe- und Darlehenstätigkeiten, für welche externe Prüfungsbescheinigungen vorliegen.

TEIL 2 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

3. Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge umfasst die Direktprüfung von Vorgängen (siehe **Illustration 1.2**). Der Hof ermittelt, ob diese mit den einschlägigen Vorschriften und Verordnungen in Einklang stehen.

Wie geht der Hof bei der Prüfung von Vorgängen vor?

4. Bei der Direktprüfung von Vorgängen im Hinblick auf die jeweilige spezifische Beurteilung (Kapitel 5 bis 9) stützt sich der Hof auf eine repräsentative Stichprobe von Vorgängen. Die Prüfung des Hofes ermöglicht eine Schätzung, inwieweit die Vorgänge in der betreffenden Grundgesamtheit nicht ordnungsgemäß sind.

5. Bei der Vorgangsprüfung wird jeder einzelne ausgewählte Vorgang untersucht. Dabei ermittelt der Hof, ob beantragte bzw. geleistete Zahlungen für die im Haushalt und in der einschlägigen Rechtsgrundlage vorgesehenen Zwecke getätigt wurden. Der Hof untersucht außerdem die Berechnung des Betrags, auf den sich der Antrag oder die Zahlung beläuft (bei größeren Anträgen erfolgt dies auf der Grundlage einer repräsentativen Auswahl von Elementen, auf die sich die Beihilfe stützt). Zu diesem Zweck wird der Vorgang von den Haushaltskonten bis zur Ebene des Endempfängers (z. B. Landwirt, Veranstalter einer Schulungsmaßnahme oder Träger eines Entwicklungshilfeprojekts) zurückverfolgt. Der Hof prüft auf jeder Ebene die Einhaltung der einschlägigen Bedingungen. Ein Fehler liegt vor, wenn der Vorgang (auf einer beliebigen Ebene)

— nicht richtig berechnet wurde oder

— nicht im Einklang mit einer verordnungsrechtlichen Anforderung oder Vertragsbestimmung steht.

6. Im Bereich der Einnahmen zieht der Hof als Ausgangspunkt für seine Untersuchung der auf der Mehrwertsteuer beruhenden und der vom Bruttonationaleinkommen abgeleiteten Eigenmittel die für ihre Berechnung relevanten makroökonomischen Aggregate heran. Der Hof untersucht ferner die Kontrollsysteme der Kommission zur Verarbeitung dieser Daten bis zum Eingang der Beiträge der Mitgliedstaaten und bis zu ihrer Ausweisung in der konsolidierten Jahresrechnung und stützt sich darauf zur Erlangung seiner Prüfungssicherheit. Im Bereich der traditionellen Eigenmittel untersucht der Hof die Buchführung der Zollbehörden und den Abgabenfluss bis zum Eingang der Beträge bei der Kommission und ihrer Erfassung in der Rechnungsführung.

7. Im Bereich der Ausgaben prüft der Hof die Zahlungsvorgänge, nachdem die Ausgaben getätigt, erfasst und akzeptiert wurden. Diese Untersuchung erfolgt bei allen Arten von Zahlungen (einschließlich der Zahlungen für den Erwerb von Vermögenswerten). Vorschüsse werden vom Hof nicht zu dem Zeitpunkt, an dem sie getätigt werden, untersucht. Er prüft Vorauszahlungen,

- nachdem der Endempfänger der EU-Mittel (z. B. ein Landwirt, ein Forschungsinstitut oder ein mit der Erbringung öffentlich ausgeschriebener Bau- oder Dienstleistungen betrautes Unternehmen) Nachweise für deren ordnungsgemäße Verwendung vorgelegt hat und
- nachdem die Kommission (oder ein sonstiges Organ oder eine andere Einrichtung, das/die mit der Verwaltung von EU-Mitteln betraut ist) durch Abrechnung der Vorauszahlung akzeptiert hat, dass die endgültige Mittelverwendung gerechtfertigt ist.

8. Die Prüfungsstichprobe des Hofes ist so konzipiert, dass sie eine Schätzung der Fehlerquote in der geprüften Grundgesamtheit als Ganzer erlaubt. Der Hof untersucht größere Anträge oder Zahlungen, indem er anhand des Monetary-Unit-Sampling (MUS) bei einzelnen Vorgängen zu prüfende Elemente (z. B. Rechnungen von Projekten, Parzellen, die ein Landwirt in seinem Antrag aufführt, siehe Ziffer 5) auswählt. In diesen Fällen bildet folglich die Fehlerquote, die in Bezug auf ein Element ermittelt wurde, das Bestandteil eines Projekts oder Antrags eines Landwirts ist, nicht die Fehlerquote für das geprüfte Projekt oder den geprüften Antrag des Landwirts, sondern fließt in die Gesamtbewertung der EU-Ausgaben ein.

9. Der Hof untersucht nicht in jedem Jahr Vorgänge in allen Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen. Die im Jahresbericht aufgeführten Beispiele dienen zur Veranschaulichung der typischsten aufgedeckten Fehler. Die namentliche Nennung von Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen bedeutet nicht, dass die betreffenden Beispiele nicht auch in anderen Ländern oder Regionen auftreten. Die in diesem Bericht zwecks Veranschaulichung angeführten Beispiele bilden keine Grundlage, auf der etwaige Schlussfolgerungen zu den betreffenden Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen gezogen werden können.

10. Der Ansatz des Hofes ist nicht darauf ausgelegt, Daten zur Fehlerhäufigkeit innerhalb einer Grundgesamtheit zu erlangen. Infolgedessen sind die Zahlenangaben zur Fehlerhäufigkeit kein Indiz für die Häufigkeit des Auftretens von Fehlern in EU-finanzierten Vorgängen oder in einzelnen Mitgliedstaaten. Beim Stichprobenansatz des Hofes werden unterschiedliche Vorgänge unterschiedlich gewichtet. Die Stichprobenauswahl spiegelt den Wert der betroffenen Ausgaben und die Intensität der Prüfungsarbeiten wider. Diese Gewichtung ist aus einer Übersicht über die Häufigkeit nicht mehr zu ersehen. In einer solchen Übersicht erhält im Bereich „Natürliche Ressourcen“ die Entwicklung des ländlichen Raums genauso viel Gewicht wie die Direktzahlungen, und Ausgaben des Sozialfonds erhalten im Kapitel „Kohäsion“ genauso viel Gewicht wie Zahlungen der Regionalpolitik und der Kohäsionspolitik. Die relative Fehlerhäufigkeit in Stichproben, die in verschiedenen Mitgliedstaaten gezogen wurden, kann keinen Aufschluss über die relative Fehlerquote in den verschiedenen Mitgliedstaaten geben.

Wie bewertet und präsentiert der Hof die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen?

11. 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 fehlerbehaftet sein. Vor den Überprüfungen 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 funktioniert haben. Der Hof analysiert, ob die einzelnen Fehler quantifizierbar oder nicht quantifizierbar sind, wobei er berücksichtigt, ob sich messen lässt, inwieweit der geprüfte Betrag fehlerbehaftet war.

12. Bei der Anwendung der Vergabevorschriften treten viele Fehler auf. Zur Einhaltung des im EU-Recht verankerten Grundprinzips des Wettbewerbs müssen bedeutende Verfahren bekannt gemacht und Angebote nach vorgegebenen Kriterien bewertet werden. Aufträge dürfen nicht künstlich in der Absicht aufgeteilt werden, Schwellenwerte zu unterschreiten ⁽¹⁾.

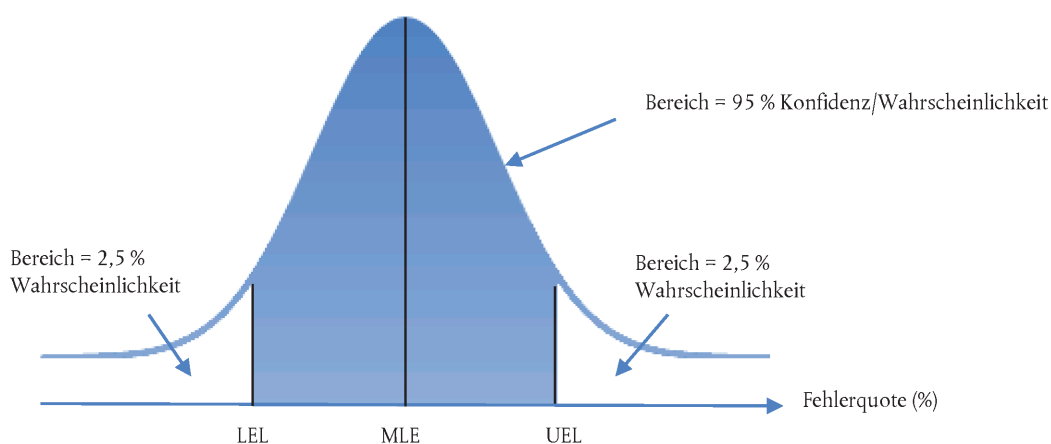
⁽¹⁾ Siehe auch Ziffern 6.30-6.35 und Sonderbericht Nr. 10/2015 „Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden“.

13. Die Kriterien des Hofes für die Quantifizierung von Fehlern hinsichtlich der Vergabevorschriften sind im Dokument *Non-compliance with the rules on public procurement — types of irregularities and basis for quantification* (Verstöße gegen die Vergabevorschriften — Arten von Unregelmäßigkeiten und Grundlage für die Quantifizierung) beschrieben⁽²⁾.

14. Die vom Hof vorgenommene Quantifizierung kann von der Quantifizierung abweichen, die die Kommission oder die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung zugrunde legen, wie auf Verstöße gegen die Vergabevorschriften zu reagieren ist.

Geschätzte Fehlerquote

15. Der Hof schätzt die Fehlerquote, indem er die wahrscheinlichste Fehlerquote (MLE — *most likely error*) zugrunde legt. Er verfährt so bei jeder MFR-Rubrik und bei den Ausgaben zulasten des Gesamthaushaltsplans insgesamt. Lediglich quantifizierte Fehler werden in die Berechnung einbezogen. Die MLE ist eine statistische Schätzung des wahrscheinlichen Prozentsatzes der in der Grundgesamtheit auftretenden Fehler. Beispiele für Fehler sind quantifizierbare Verstöße gegen geltende Verordnungen, Vorschriften und Auftragsbedingungen bzw. Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen. Der Hof ermittelt auch die untere Fehlergrenze (LEL — *lower error limit*) und die obere Fehlergrenze (UEL — *upper error limit*) (siehe nachstehende Abbildung).



16. Der Prozentsatz der schattierten Fläche unterhalb der Kurve gibt an, mit welcher Wahrscheinlichkeit die Fehlerquote der Grundgesamtheit zwischen der LEL und der UEL liegt.

17. Der Hof plant seine Prüfungsarbeiten auf der Grundlage einer Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Er legt diese Wesentlichkeitsschwelle bei seiner Beurteilung der Prüfungsergebnisse als Richtschnur an. Der Hof berücksichtigt bei der Bildung seines Prüfungsurteils außerdem Art, Betrag und Kontext der Fehler.

Wie geht der Hof bei der Untersuchung von Systemen und der Berichterstattung über die Ergebnisse vor?

18. Systeme werden von der Kommission, den anderen Organen und Einrichtungen der EU, den Behörden der Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen mit dem Ziel eingerichtet, die Risiken für den Haushalt und damit für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu beherrschen. Die Untersuchung von Systemen stellt eine Prüfungshandlung dar, aus der sich besonders gut Empfehlungen für Verbesserungen ableiten lassen.

19. In jeder MFR-Rubrik wie auch im Bereich der Einnahmen gibt es eine Vielzahl von Einzelsystemen. Der Hof wählt jedes Jahr eine Stichprobe von Systemen zur Prüfung aus. Er legt die Ergebnisse mit Verbesserungsempfehlungen vor.

Wie gelangt der Hof zu seinen Prüfungsurteilen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung?

20. Der Hof stützt sein Prüfungsurteil zur Ordnungsmäßigkeit der der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union zugrunde liegenden Vorgänge auf die gesamte in den Kapiteln 4 bis 9 beschriebene Prüfungsarbeit. Sein Prüfungsurteil erfolgt in Form der Zuverlässigkeitserklärung. Bei der Bildung seines Prüfungsurteils wägt der Hof ab, ob ein Fehler umfassend ist. Auf der Grundlage der durchgeführten Prüfungshandlungen bildet er sich ein fundiertes Urteil darüber, ob die Fehler in der Grundgesamtheit oberhalb oder unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegen. Insgesamt beläuft sich die vom Hof vorgenommene bestmögliche Schätzung der Fehlerquote für die im Jahr 2015 geleisteten Gesamtausgaben auf 3,8 %. Der Hof ist zu mehr als 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der geprüften Grundgesamtheit wesentlich ist. Die für die verschiedenen MFR-Rubriken geschätzten Fehlerquoten variieren wie in den Kapiteln 5 bis 9 beschrieben. Der Hof stufte die Fehlerquote als umfassend ein, denn sie erstreckt sich auf die Mehrzahl der Ausgabenbereiche.

⁽²⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Mutmaßlicher Betrug

21. Hat der Hof Anlass zu der Annahme, dass eine Betrugshandlung vorliegt, leitet er die Angelegenheit an das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) weiter, das für die Durchführung etwaiger weiterer Ermittlungen zuständig ist. Der Hof meldet dem OLAF alljährlich mehrere Fälle.

TEIL 3 — Verbindung zwischen dem Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und den Prüfungsurteilen zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

22. Der Hof erteilt

- a) ein Prüfungsurteil zur konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union für das abgeschlossene Haushaltsjahr sowie
- b) Prüfungsurteile zur Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Zahlungen, welche der Jahresrechnung zugrunde liegen.

23. Prüfung und Prüfungsurteile des Hofes stehen im Einklang mit den International Standards on Auditing sowie den beruflichen Verhaltensanforderungen der IFAC und den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden der INTOSAI.

In diesen Prüfungsgrundsätzen sind auch Fälle geregelt, in denen Prüfer Prüfungsurteile zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und zur Ordnungsmäßigkeit der dieser Rechnungsführung zugrunde liegenden Vorgänge abgeben, indem sie festhalten, dass ein modifiziertes Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Vorgänge als solches nicht zwangsläufig ein modifiziertes Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung nach sich zieht. Im Jahresabschluss, zu dem der Hof ein Prüfungsurteil abgibt, wird eingeräumt, dass im Zusammenhang mit Verstößen gegen die für Ausgaben zulasten des EU-Haushalts geltenden Regeln ein wesentliches Problem besteht. Der Hof hat daher beschlossen, dass das Vorliegen einer wesentlichen Fehlerquote hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit an sich kein Anlass dafür ist, sein separates Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung zu modifizieren.

ANHANG 1.2

US-AMERIKANISCHER UND EU-ANSATZ ZUR PRÜFUNG UND MELDUNG VON ZU UNRECHT GELEISTETEN UND VORSCHRIFTSWIDRIGEN ZAHLUNGEN

1. Gemäß einem vom US-Kongress erlassenen Gesetz sind sämtliche Regierungsbehörden gehalten, ihre Zahlungen einer hinlänglichen Überprüfung zu unterziehen, um eine statistisch gültige Schätzung des jährlichen Betrags zu Unrecht geleisteter Zahlungen in Programmen zu berechnen, bei denen aufgrund einer Risikoanalyse davon auszugehen ist, dass derartige Zahlungen mehr als 1,5 % der ausgezahlten Gesamtsumme ausmachen könnten⁽³⁾. Die Behörden müssen das Ergebnis als hochgerechneten Gesamtbetrag und als Prozentsatz der geleisteten Zahlungen veröffentlichen. Die Prüfer von Regierungsbehörden⁽⁴⁾ müssen Bericht darüber erstatten, ob Ermittlung und Offenlegung dieser Zahlen im Einklang mit dem einschlägigen Kongressgesetz stehen⁽⁵⁾.
2. In den USA (wie auch in der EU für vorschriftswidrige Zahlungen) ist die Definition des Begriffs „zu Unrecht geleistet“ abhängig von der Regelung, nach der die Zahlung erfolgt. Die im US-System zugrunde gelegte allgemeine Definition für zu Unrecht geleistete Zahlungen⁽⁶⁾ ähnelt der für vorschriftswidrige Zahlungen, die in Kapitel 1 dieses Jahresberichts erörtert werden. In der Tabelle weiter unten sind Gemeinsamkeiten und Unterschiede des US-amerikanischen und des EU-Ansatzes für die Überprüfung und die Berichterstattung zu den Ausgaben herausgestellt.
3. Der Gesamtbetrag der zu Unrecht geleisteten Zahlungen im US-System umfasst ein breites und vielfältiges Spektrum an öffentlichen Ausgaben, das von der Sozialfürsorge bis hin zur Verteidigung reicht. Die Hauptausgabenbereiche des EU-Haushalts (Landwirtschaft, Infrastruktur) machen nur einen relativ kleinen Teil des US-Bundeshaushalts aus. Aus der Aufgliederung der Fehlerarten ergeben sich einige deutliche Unterschiede in den Fehlermustern. Verstöße gegen spezifische Bestimmungen (wie z. B. die ordnungsgemäße Beschaffung und Fragen im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen, die sich aus der politischen Priorität der EU zur Schaffung eines Binnenmarkts ergeben) wirken sich auf die geschätzte Fehlerquote in der EU stärker aus, als dies beim Gesamtbetrag zu Unrecht geleisteter Zahlungen im US-System der Fall ist. Zu niedrige Zahlungen stellen eine bedeutende Komponente des US-Gesamtbetrags dar, was auf die Fehlerquote der EU nicht zutrifft. Auch Belegfehler haben größere Auswirkungen auf die US-Zahlen, als dies bei der geschätzten Fehlerquote der EU der Fall ist.
4. Bei ihren Schätzungen von zu Unrecht geleisteten Zahlungen dürfen sich die US-amerikanischen Behörden nicht auf Selbstauskünfte von Empfängern staatlicher Zahlungen als einzige Grundlage für diese Schätzungen verlassen⁽⁷⁾; sie dürfen auch nicht den Gesamtbetrag der zu Unrecht geleisteten Zahlungen mit den Auswirkungen von Rückforderungsmaßnahmen verrechnen. Wie in den Ziffern 1.42-1.43 beschrieben, haben vor der Prüfung des Hofes ergriffene Korrekturmaßnahmen die Senkung seiner geschätzten Fehlerquote zur Folge.
5. Die betroffenen Behörden widmen der Untersuchung ausgewählter Zahlungen erhebliche Ressourcen. So werden beispielsweise für die US Social Security Administration (für Soziale Sicherheit zuständige US-Behörde) jährlich nahezu 6 000 Zahlungen überprüft, um die Quote der zu Unrecht geleisteten Zahlungen zu berechnen, und rund 90 Mannjahre werden der Erfüllung dieser Aufgabe zugewiesen. Die staatlichen Stellen, mit denen die Prüfer des Hofes die Frage erörterten, bekundeten, diese Vorgehensweise gestatte es den betroffenen Behörden, fundierte Informationen zu den Mustern von zu Unrecht geleisteten Zahlungen zu erlangen, was sie oftmals in die Lage versetze, geeignete Maßnahmen zur Minderung des Fehlerrisikos zu konzipieren und umzusetzen.
6. Die für 2015 gemeldeten zu Unrecht geleisteten Zahlungen beliefen sich auf 136,7 Milliarden USD (123,2 Milliarden Euro)⁽⁸⁾, was 4,4 % der Ausgaben der US-Bundesregierung entspricht⁽⁹⁾. Zahlreiche Unterschiede bestehen hinsichtlich der Art der abgedeckten Ausgaben und der spezifischen Fehlerdefinitionen. Der Hauptunterschied besteht darin, dass in den USA die mit der Mittelbewirtschaftung betrauten Stellen ihre eigene statistisch gültige Schätzung der Fehlerquote vornehmen müssen.

⁽³⁾ Die Behörden nehmen ihre eigene Risikoanalyse vor. Die Schätzung des Umfangs der zu Unrecht geleisteten Zahlungen erfolgt bei bestimmten Ausgabenprogrammen automatisch, und die Schwelle von 1,5 % kann herabgesetzt werden.

⁽⁴⁾ Bei den meisten Behörden der Generalinspektor (*Inspector General*), ansonsten der Rechnungshof (Government Accountability Office, GAO).

⁽⁵⁾ Derzeit der *Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act of 2012* (IPERIA). Bestimmte Behörden begannen 2003 mit der ersten Meldung zu Unrecht geleisteter Zahlungen gemäß dem *Improper Payments Information Act of 2002* (IPIA). Siehe auch paymentaccuracy.gov.

⁽⁶⁾ Anhang C zum Rundschreiben Nr. A-123 *Requirements for Effective Estimation and Remediation of Improper Payments*.

⁽⁷⁾ Die Europäische Kommission verwendet in hohem Maße Daten, die ihr von Stellen und Behörden, die gemäß sektorspezifischen Rechtsvorschriften eingerichtet wurden, sowie von anderen Einrichtungen übermittelt werden (Ziffer 1.35).

⁽⁸⁾ Durchschnittlicher Wechselkurs im Jahr 2015: 1 Euro = 1,1095 USD.

⁽⁹⁾ Finanzbericht 2015 der US-Bundesregierung.

Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen dem US-amerikanischen Modell und dem Modell des Europäischen Rechnungshofs für die Schätzung der Fehlerquote bei den Haushaltsausgaben

		US-Bundesregierung	Europäischer Rechnungshof
Zuständigkeit für die Berechnung der geschätzten Fehlerquote	Die mittelverwaltenden Stellen müssen eine statistische Schätzung der Fehlerquote liefern	✓	✗
	Die externen Prüfer berechnen die statistische Schätzung der Fehlerquote	✗	✓
Abdeckung	Alle Zahlungen aus dem Haushalt sind in das Stichprobenverfahren einbezogen	✗	✓
	Lediglich die Ausgaben für die von den mittelverwaltenden Stellen als risikoreich angesehenen Programme werden in das Stichprobenverfahren einbezogen	✓	✗
Grundlegende Fehler	Förderfähige Empfänger erhielten fehlerhafte Beträge	✓	✓
	Zahlungen gingen an nicht förderfähige Empfänger	✓	✓
	Zahlungen erfolgten für nicht förderfähige Waren oder Dienstleistungen	✓	✓
	Zahlungen erfolgten für nicht erhaltene Waren oder nicht erbrachte Dienstleistungen	✓	✓
	Doppelzahlungen	✓	✓
	Zahlungen, für die keine oder unzureichende Belege vorliegen	✓	✓
Grundlage für die Fehlerberechnung	Prüfung einer Stichprobe von Vorgängen, die mithilfe statistischer Methoden ausgewählt wurden	✓	✓
	Ex post durchgeführte Korrekturmaßnahmen (von den Mittelverwaltern durchgeführt) können dazu führen, dass die geschätzte Fehlerquote gesenkt wird	✗	✓
Darstellung der geschätzten Fehlerquote	Hochgerechneter Fehler, ausgedrückt als Geldbetrag	✓	✗
	Hochgerechneter Fehler, ausgedrückt als Prozentsatz	✓	✓
Ergebnisse	Durchschnittliche Quote 2012-2015	4,1 %	4,3 %
	Quote für 2015	4,4 %	3,8 %

ANHANG 1.3

HÄUFIGKEIT DER AUFGEDECKTEN FEHLER IN PRÜFUNGSSTICHPROBEN FÜR DAS JAHR 2015

Mitgliedsstaat (geteilte Mittelverwaltung)	MFR-Rubrik 1b — Kohäsion					MFR-Rubrik 2 — Natürliche Ressourcen										MFR-Rubriken unter geteilter Mittelverwaltung 1b — Kohäsion und 2 — Natürliche Ressourcen (insgesamt)										
	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Kohäsionsfonds (KF) und Europäischer Sozialfonds (ESF)					Marktstützung und Direktzahlungen					Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei															
	Anzahl der Vorgänge, die folgende Fehler aufweisen:					Anzahl der Vorgänge, die folgende Fehler aufweisen:					Anzahl der Vorgänge, die folgende Fehler aufweisen:					Anzahl der Vorgänge, die folgende Fehler aufweisen:										
	Anzahl der fehlerbehafteten Vorgänge	Nur sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Anzahl der fehlerbehafteten Vorgänge	Nur sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Anzahl der fehlerbehafteten Vorgänge	Nur sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Anzahl der fehlerbehafteten Vorgänge	Nur sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %		
BE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	0	2	1	1	0	5	2	0	2	1	1	0	
BG	9	0	0	0	0	4	2	0	2	2	0	5	0	0	0	0	0	0	18	2	0	2	2	0	0	
CZ	28	6	2	4	2	4	0	0	0	0	0	5	4	0	4	4	0	0	37	10	2	8	6	0	2	
DK	0	0	0	0	0	8	5	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	8	5	0	5	5	0	0	
DE	16	6	3	3	2	1	0	24	5	2	3	0	14	3	0	3	2	1	0	54	14	5	9	7	2	0
IE	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	
EL	17	2	2	0	0	8	1	0	1	1	0	5	2	0	2	1	0	1	30	5	2	3	2	0	1	
ES	17	7	5	2	0	2	0	20	5	0	5	4	0	1	21	8	3	5	58	20	8	12	7	4	1	
FR	8	3	0	3	2	0	1	32	10	1	9	7	2	0	14	11	8	3	54	24	9	15	11	3	1	
IT	25	9	5	4	1	2	1	20	8	1	7	5	2	0	22	13	7	6	67	30	13	17	10	5	2	
CY	0	0	0	0	0	4	3	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	4	3	0	3	3	0	0	
LV	4	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1	1	0	0	
LT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	3	3	0	0	0	0	5	3	3	0	0	0	0	
HU	17	6	2	4	1	3	0	8	3	0	3	3	0	5	1	0	1	1	30	10	2	8	5	3	0	

Mitgliedstaat (geteilte Mittelverwaltung)	MFR-Rubrik 1b — Kohäsion					MFR-Rubrik 2 — Natürliche Ressourcen					MFR-Rubriken unter geteilter Mittelverwaltung 1b — Kohäsion und 2 — Natürliche Ressourcen (insgesamt)																
	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Kohäsionsfonds (KF) und Europäischer Sozialfonds (ESF)					Marktsstützung und Direktzahlungen					Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei					MFR-Rubriken unter geteilter Mittelverwaltung 1b — Kohäsion und 2 — Natürliche Ressourcen (insgesamt)											
	Anzahl der Vorgänge, die folgende Fehler aufweisen:					Anzahl der Vorgänge, die folgende Fehler aufweisen:					Anzahl der Vorgänge, die folgende Fehler aufweisen:					Anzahl der Vorgänge, die folgende Fehler aufweisen:											
	Anzahl der fehlerbehafteten Vorgänge	Nur sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Anzahl der fehlerbehafteten Vorgänge	Nur sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Anzahl der fehlerbehafteten Vorgänge	Nur sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Anzahl der fehlerbehafteten Vorgänge	Nur sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %			
NL	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0		
AT	8	2	1	1	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	18	2	1	1	0	1	0		
PL	41	16	11	5	1	2	8	0	0	0	22	4	3	1	1	0	0	0	71	20	14	6	2	2	2		
PT	12	5	5	0	0	0	0	0	0	0	8	2	2	0	0	0	0	0	20	7	7	0	0	0	0		
RO	4	2	0	2	1	1	8	2	1	1	11	3	0	3	0	2	1	23	7	1	6	2	3	1	1		
SI	8	1	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	1	1	0	0	0	0	0		
SK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1	0	1	0	0	1	5	1	0	1	0	0	1	1		
FI	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1	5	4	0	4	0	0	0	9	5	0	5	5	0	0	0		
SE	0	0	0	0	0	0	4	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	4	2	0	2	2	0	0	0		
UK	9	6	2	4	3	1	8	5	0	5	10	6	3	3	3	0	0	27	17	5	12	11	1	1	0		
Insgesamt	223	72	39	33	14	13	180	52	5	47	42	4	1	172	67	29	38	26	8	4	575	191	73	118	82	25	11

Der Hof trägt den Korrekturmaßnahmen Rechnung, was sich auf die einzelnen Feststellungen in der Tabelle auswirkt (siehe auch Ziffer 1.42-1.43). Der Hof untersucht nicht in jedem Jahr Vorgänge in allen Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen. Für 2015 hat der Hof keine Vorgänge in Luxemburg, Malta, Kroatien und Estland geprüft. Der Ansatz des Hofes ist nicht darauf ausgelegt, Daten zur Fehlerhäufigkeit innerhalb einer Grundgesamtheit zu erlangen. Infolgedessen sind die Zahlenangaben zur Fehlerhäufigkeit kein Indiz für die Häufigkeit des Auftretens von Fehlern in EU-finanzierten Vorgängen oder in einzelnen Mitgliedstaaten. Die relative Fehlerhäufigkeit in Stichproben, die in verschiedenen Mitgliedstaaten gezogen wurden, kann keinen Aufschluss über die relative Fehlerquote in den verschiedenen Mitgliedstaaten geben.

Generaldirektion der Europäischen Kommission (GD), andere Organe und Einrichtungen (alle Arten der Mittelverwaltung)		Anzahl der untersuchten Vorgänge insgesamt	Anzahl der Vorgänge mit einem oder mehreren Fehlern	Anzahl der Vorgänge, die folgende Fehler aufweisen:				
				Nur sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierte Fehler	Quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler < 20 %	Quantifizierbare Fehler 20 % — 80 %	Quantifizierbare Fehler 80 % — 100 %
Europäische Kommission								
AGRI	GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	344	116	31	85	68	12	5
DEVCO	GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung	49	14	5	9	7	2	0
HOME	GD Migration und Inneres	8	4	2	2	2	0	0
JUST	GD Justiz und Verbraucher	1	0	0	0	0	0	0
SANTE	GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit	2	1	0	1	0	1	0
EACEA	Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur	7	5	1	4	3	0	1
EMPL	GD Beschäftigung, Soziales und Integration	82	30	16	14	8	5	1
JRC	Gemeinsame Forschungsstelle	3	2	2	0	0	0	0
NEAR	GD Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen	46	13	2	11	8	3	0
PMO	Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche	71	7	3	4	1	1	2
REGIO	GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung	150	43	23	20	7	8	5
ESTAT	Eurostat	1	0	0	0	0	0	0
CONNECT	GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien	20	9	2	7	4	2	1
MOVE	GD Mobilität und Verkehr	7	1	1	0	0	0	0
RTD	GD Forschung und Innovation	55	35	15	20	14	5	1
ENER	GD Energie	11	7	5	2	2	0	0
GROW	GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU	7	1	1	0	0	0	0

Generaldirektion der Europäischen Kommission (GD), andere Organe und Einrichtungen (alle Arten der Mittelverwaltung)	Anzahl der untersuchten Vorgänge insgesamt	Anzahl der Vorgänge mit einem oder mehreren Fehlern	Anzahl der Vorgänge, die folgende Fehler aufweisen:				
			Nur sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierte Fehler	Quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler < 20 %	Quantifizierbare Fehler 20 % — 80 %	Quantifizierbare Fehler 80 % — 100 %
EAC	32	13	7	6	5	1	0
ECFIN	2	1	0	1	1	0	0
TAXUD	1	1	1	0	0	0	0
COMM	1	0	0	0	0	0	0
FISMA	1	0	0	0	0	0	0
ENV	7	2	0	2	2	0	0
MARE	12	3	3	0	0	0	0
ECHO	36	7	1	6	6	0	0
OP	1	1	1	0	0	0	0
DIGIT	3	1	1	0	0	0	0
HR	5	0	0	0	0	0	0
OIB	6	1	1	0	0	0	0
OIL	2	0	0	0	0	0	0
SJ	1	1	0	1	1	0	0
SCIC	1	0	0	0	0	0	0
Zwischensumme Europäische Kommission	975	319	124	195	139	40	16

Generaldirektion der Europäischen Kommission (GD), andere Organe und Einrichtungen (alle Arten der Mittelverwaltung)	Anzahl der untersuchten Vorgänge insgesamt	Anzahl der Vorgänge mit einem oder mehreren Fehlern	Anzahl der Vorgänge, die folgende Fehler aufweisen:				Quantifizierbare Fehler 80 % — 100 %
			Nur sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierte Fehler	Quantifizierbare Fehler	Quantifizierbare Fehler < 20 %	Quantifizierbare Fehler 20 % — 80 %	
Andere Organe und Einrichtungen							
Europäisches Parlament	25	2	1	1	1	0	0
Europäischer Auswärtiger Dienst	25	9	7	2	2	0	0
Rat der Europäischen Union	9	0	0	0	0	0	0
Gerichtshof der Europäischen Union	6	1	1	0	0	0	0
Europäischer Rechnungshof	3	0	0	0	0	0	0
Sonstige Einrichtungen	6	0	0	0	0	0	0
Zwischensumme andere Organe und Einrichtungen	74	12	9	3	3	0	0
Insgesamt	1 049	331	133	198	142	40	16

KAPITEL 2

Haushaltsführung und Finanzmanagement

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	2.1-2.4
Bemerkungen	2.5-2.38
Zunahme der noch abzuwickelnden Mittelbindungen und weiterer Anstieg des künftigen Zahlungsbedarfs	2.5-2.10
Ursprünglicher Haushalt für Zahlungen 2015 höher als in Vorjahren ...	2.11
... und infolge von Zahlungen aufgrund zweckgebundener Einnahmen und übertragener Mittel überschritten die endgültigen Zahlungen die MFR-Obergrenze	2.12-2.13
Rückgang der Anträge auf Kostenerstattung im Kohäsionsbereich	2.14-2.15
Unverändert lange Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der anfänglichen Mittelbindung und dem Zeitpunkt, zu dem die Ausgaben akzeptiert werden	2.16-2.18
Mittelausschöpfung bei den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) erheblich im Rückstand	2.19-2.21
Finanzinstrumente bilden einen immer größeren Teil des Haushalts ...	2.22-2.26
... und der Vermögensübersicht ...	2.27-2.30
.... und die bei Finanzinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung nicht in Anspruch genommenen Beträge sind nach wie vor relativ hoch	2.31
Die ersten Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFIS) wurden erfasst, ...	2.32-2.37
... während sich der Start der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) verzögert hat	2.38
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	2.39-2.47
Schlussfolgerungen für 2015	2.39-2.46
Empfehlungen	2.47

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

2.1. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die wichtigsten Fragen der Haushaltsführung und des Finanzmanagements im Jahr 2015, die sich auf den EU-Haushalt und die Vermögensübersicht auswirken. Hierzu gehören das Gesamtvolumen der Ausgaben und der Mittelbindungen, die Beziehung zwischen Haushalts- und Finanzbuchführung, die Finanzinstrumente und die Frage des Zusammenhangs zwischen Haushaltsplan und mehrjährigem Finanzrahmen (MFR).

2.2. Der MFR bildet einen sieben Jahre umspannenden Rahmen für den jährlichen Haushalt der EU. Grundlage des MFR ist eine Verordnung des Rates⁽¹⁾, in der die allgemeinen jährlichen Obergrenzen der Mittel für Zahlungen und der Mittel für Verpflichtungen festgelegt sind. Im derzeit geltenden MFR wird für den Siebenjahreszeitraum⁽²⁾ 2014-2020 die Obergrenze für die Mittel für Verpflichtungen auf 1 083 Milliarden Euro und für die Mittel für Zahlungen auf 1 024 Milliarden Euro festgesetzt. Ein neues Element dieses MFR besteht darin, dass die im Rahmen der Obergrenze der Mittel für Zahlungen⁽³⁾ und die im Rahmen der Obergrenze der Mittel für Verpflichtungen⁽⁴⁾ nicht in Anspruch genommenen Beträge automatisch die MFR-Obergrenzen der Folgejahre erhöhen.

2.3. Das Jahr 2015 war das zweite Jahr des laufenden MFR. Mehr als drei Viertel der operativen Ausgaben betrafen Regelungen, die unter den Geltungsbereich des vorangegangenen MFR fallen (Beihilfen an Landwirte für 2014, Erstattung von Zahlungsanträgen für Kohäsionsprojekte im Rahmen der operationellen Programme 2007-2013 und Forschungsprojekte des 2007 angelaufenen Siebten Rahmenprogramms). Im Rahmen des neuen MFR leistete die Kommission Vorfinanzierungszahlungen in Höhe von 9,6 Milliarden Euro zu den neuen operationellen Programmen im Bereich Kohäsion.

⁽¹⁾ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884). Die in dieser Ziffer aufgeführten Höchstbeträge sind zu jeweiligen Preisen angegeben.

⁽²⁾ Die Beträge sind zu jeweiligen Preisen angegeben.

⁽³⁾ Gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 passt die Kommission jedes Jahr die Obergrenze der Mittel für Zahlungen nach oben an, und zwar jeweils um den Betrag, der der Differenz zwischen den ausgeführten Zahlungen und der Obergrenze der Mittel für Zahlungen des MFR für das Jahr n-1 entspricht. Diese jährlichen Anpassungen dürfen für die Jahre 2018, 2019 und 2020 die Höchstbeträge von 7, 9 und 10 Milliarden Euro (zu Preisen von 2011) nicht überschreiten.

⁽⁴⁾ In Artikel 14 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 heißt es: Bleiben Spielräume innerhalb der Obergrenzen für Mittel für Verpflichtungen des MFR für die Jahre 2014-2017 verfügbar, so bilden sie einen Gesamtspielraum für Mittel für Verpflichtungen des MFR über die Obergrenzen hinaus, die im MFR für die Jahre 2016-2020 für Politikziele im Zusammenhang mit Wachstum und Beschäftigung — insbesondere Jugendbeschäftigung — festgelegt sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.4. Am EU-Gesamthaushalt an sich lässt sich der Großteil der Vorteile einer EU-Mitgliedschaft (wie etwa der Zugang zum Binnenmarkt) nicht festmachen, ebenso wenig sind in ihm sämtliche Kosten erfasst (wie die Kofinanzierung und die Umsetzung der geteilten Mittelverwaltung). Wie der Hof feststellte⁽⁵⁾, werden mehrere Finanzmechanismen zur Unterstützung von EU-Politiken nicht direkt aus dem EU-Haushalt finanziert und auch nicht in der Vermögensübersicht der Union ausgewiesen. Hierzu zählen die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität, der Europäische Stabilitätsmechanismus, der einheitliche Abwicklungsmechanismus sowie die Europäische Investitionsbank⁽⁶⁾ (EIB) und der (damit verbundene) Europäische Investitionsfonds (EIF). Einige dieser Finanzmechanismen unterliegen nicht der Prüfung durch den Hof, was den Umfang, in dem sie durch dieses Kapitel abgedeckt werden, einschränkt. Andere Mechanismen sind zum Teil in der Vermögensübersicht der EU ausgewiesen, wie beispielsweise die Mischfinanzierungsfazilitäten⁽⁷⁾ und der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) (siehe Ziffern 2.32-2.37). Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF)⁽⁸⁾ stellt einen Mechanismus dar, der vom Hof gesondert geprüft wird. Die diesbezüglichen Bemerkungen des Hofes zur Haushaltsführung und zum Finanzmanagement sind Gegenstand eines eigenen Jahresberichts⁽⁹⁾.

BEMERKUNGEN

Zunahme der noch abzuwickelnden Mittelbindungen und weiterer Anstieg des künftigen Zahlungsbedarfs

Im Jahr 2015 nahm die Kommission mehr Mittelbindungen vor als in den Vorjahren

2.5. Die Kommission wies Mittelbindungen über insgesamt 177,2 Milliarden Euro aus, was 97,7 % des verfügbaren Gesamtvolumens entspricht. Die Grundlage für eine „Mittelbindung“ unterscheidet sich je nach Haushaltsbereich (siehe **Illustration 2.1**).

⁽⁵⁾ Rede des Präsidenten des Europäischen Rechnungshofs vor dem Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments vom 10. November 2015

(<http://www.eca.europa.eu/en/Pages/AR2014.aspx>).

⁽⁶⁾ Im Jahr 2015 zahlte die EIB 57,4 Milliarden Euro innerhalb der EU aus (EIB, Statistischer Bericht 2015, S. 2).

⁽⁷⁾ Die Mischfinanzierungsfazilitäten der EU in der Außenpolitik der Union sind komplementär zu anderen Hilfemodalitäten. Dieser Mechanismus beruht auf einer Kombination von EU-Finanzhilfen mit von öffentlichen und privaten Finanzinstitutionen gewährten Darlehen oder Eigenkapitalbeteiligungen.

⁽⁸⁾ Im Jahr 2015 wurden im Rahmen der EEF 3 088 Millionen Euro ausgezahlt.

⁽⁹⁾ Siehe Ziffern 13-17 des Jahresberichts des Rechnungshofs über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zum Haushaltsjahr 2015 im vorliegenden Amtsblatt.

Illustration 2.1 — Mittelbindungen

Mittelbindungen sind erforderlich für eine Vielzahl von Verträgen, Beschlüssen oder Vereinbarungen zwischen der EU und Einzelpersonen, Unternehmen, Organisationen, Institutionen, Agenturen oder Regierungen. Beispiele:

Rubrik des MFR	Typische Grundlage für die Mittelbindung	Mittelbindungen des Jahres 2015 insgesamt (Milliarden Euro)
Rubrik 1a — Wettbewerbsfähigkeit	Verträge mit Forschern und Forschungseinrichtungen, Organisationen, die Weltraumprogramme verwalten, nationalen Agenturen, die Erasmus-Programme durchführen.	18,9
Rubrik 1b — Kohäsion	Jahrestranchen für geplante Kohäsionsausgaben in jedem Mitgliedstaat im MFR-Zeitraum.	69,5
Rubrik 2 — Natürliche Ressourcen	Vereinbarungen mit Landwirten und Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft, die Bedingungen mit einer Geltungsdauer von mehr als einem Jahr umfassen, im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums. Fischereiabkommen mit Drittländern zur Gewährung von Fangrechten.	67,4
Rubrik 3 — Sicherheit und Unionsbürgerschaft	Verträge und Vereinbarungen zur Förderung von Gesundheit, Kultur, Asyl, Gleichheit und Gerechtigkeit.	2,8
Rubrik 4 — Europa in der Welt	Finanzierungsvereinbarungen, die mit Entwicklungspartnern für einen bestimmten Zeitraum geschlossen werden.	9,4
Rubrik 5 — Verwaltung	Beschaffungsaufträge für Lieferungen und Dienstleistungen.	9,2

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.6. Die im Jahr 2015 verfügbaren Mittel für Verpflichtungen waren höher als in den Vorjahren. Dies ist u. a. auf zwei im Einklang mit den EU-Haushaltsvorschriften getroffene Entscheidungen zurückzuführen, die im Zusammenhang mit der verzögerten Genehmigung der Programme des laufenden MFR stehen:

- i) die Entscheidung des Rates, nicht in Anspruch genommene Mittel in Höhe von 16,5 Milliarden Euro von 2014 auf 2015⁽¹⁰⁾ zu übertragen, wodurch sich die MFR-Obergrenze auf 163 Milliarden Euro erhöhte;
- ii) die Entscheidung der Kommission, nicht in Anspruch genommene Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 12,1 Milliarden Euro, von denen 11 Milliarden Euro „kurz vor dem Abschluss standen“, auf 2014 zu übertragen⁽¹¹⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.6. Mit dieser Erhöhung der im Jahr 2015 verfügbaren Mittel für Verpflichtungen war gerechnet worden, denn sie enthielt zusätzliche Verpflichtungen im Bereich der Kohäsionspolitik, die für das Jahr 2014 vorgesehen, aber im Einklang mit dem Rechtsrahmen aufgrund von Verzögerungen bei der Genehmigung operationeller Programme im Kohäsionsbereich verschoben worden waren.

⁽¹⁰⁾ Mit der Verordnung (EU, Euratom) 2015/623 des Rates (ABl. L 103 vom 22.4.2015, S. 1) wurden insgesamt 21,1 Milliarden Euro aus 2014 auf kommende Jahre übertragen (2015 — 16,5 Milliarden Euro, 2016 — 4,5 Milliarden Euro und 2017 — 0,1 Milliarden Euro). Der Berichtigungshaushaltsplan Nr. 1 von 2015 war auch eine notwendige Voraussetzung für diese Übertragung.

⁽¹¹⁾ Gemäß Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a der Haushaltsordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1) können Mittel auf das folgende Haushaltsjahr übertragen werden (http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_de.cfm).

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.7. Eine weitere Erhöhung der verfügbaren Mittel für Verpflichtungen war auf zweckgebundene Einnahmen⁽¹²⁾ (6,8 Milliarden Euro) und weitere Berichtigungshaushaltspläne (0,5 Milliarden Euro) zurückzuführen. Die insgesamt verfügbaren Mittel für Verpflichtungen beliefen sich somit auf 181,3 Milliarden Euro, was 1,3 % des BNE der EU entspricht. Bei den Mitteln für Zahlungen standen lediglich 2 Milliarden Euro für Übertragungen auf 2015 zur Verfügung. Die Übertragung von Mitteln für Verpflichtungen erhöht daher den Druck auf künftige Zahlungshaushalte.

2.8. Bei noch abzuwickelnden Mittelbindungen handelt es sich um Mittelbindungen, die zwar vorgenommen wurden, für die aber noch keine Zahlung erfolgte und die auch nicht aufgehoben wurden. Sie beliefen sich auf 217,7 Milliarden Euro (siehe **Illustration 2.2**).

2.9. Verbindlichkeiten und antizipative Passiva schlagen sich in der Vermögensübersicht nieder, ohne zwangsläufig eine Mittelbindung erforderlich zu machen (z. B. für Ruhegehälter der EU-Beamten oder die voraussichtlichen Kosten für die Stilllegung von Atomanlagen in der EU). Aufgrund von Verbindlichkeiten und antizipativen Passiva, die nicht durch eine Mittelbindung gedeckt sind, kommen weitere 121 Milliarden Euro hinzu, was mit Stand zum 31. Dezember 2015 ein aus künftigen Haushaltsplänen zu finanzierendes Gesamtvolumen in Höhe von 339 Milliarden Euro (2014: 305 Milliarden Euro)⁽¹³⁾ ergibt.

2.10. Wie der Hof in vorangegangenen Jahren feststellte⁽¹⁴⁾, mangelt es an einer von der Kommission erstellten und jährlich aktualisierten Cashflow-Prognose, die einen Zeitraum von sieben bis zehn Jahren umspannt und Aufschluss gibt über die Haushaltsobergrenzen, den Zahlungsbedarf, die Kapazitätsengpässe und potenzielle Aufhebungen von Mittelbindungen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.7. Da für die meisten dieser Verpflichtungen die Regel „N+3“ gilt, ist es normal, dass zusätzliche Verpflichtungen dieser Art nicht zu einem entsprechenden Anstieg der Zahlungen führen. Stattdessen führen sie zu einer Erhöhung bei den noch abzuwickelnden Zahlungen (RAL).

2.10. Siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 2.40.

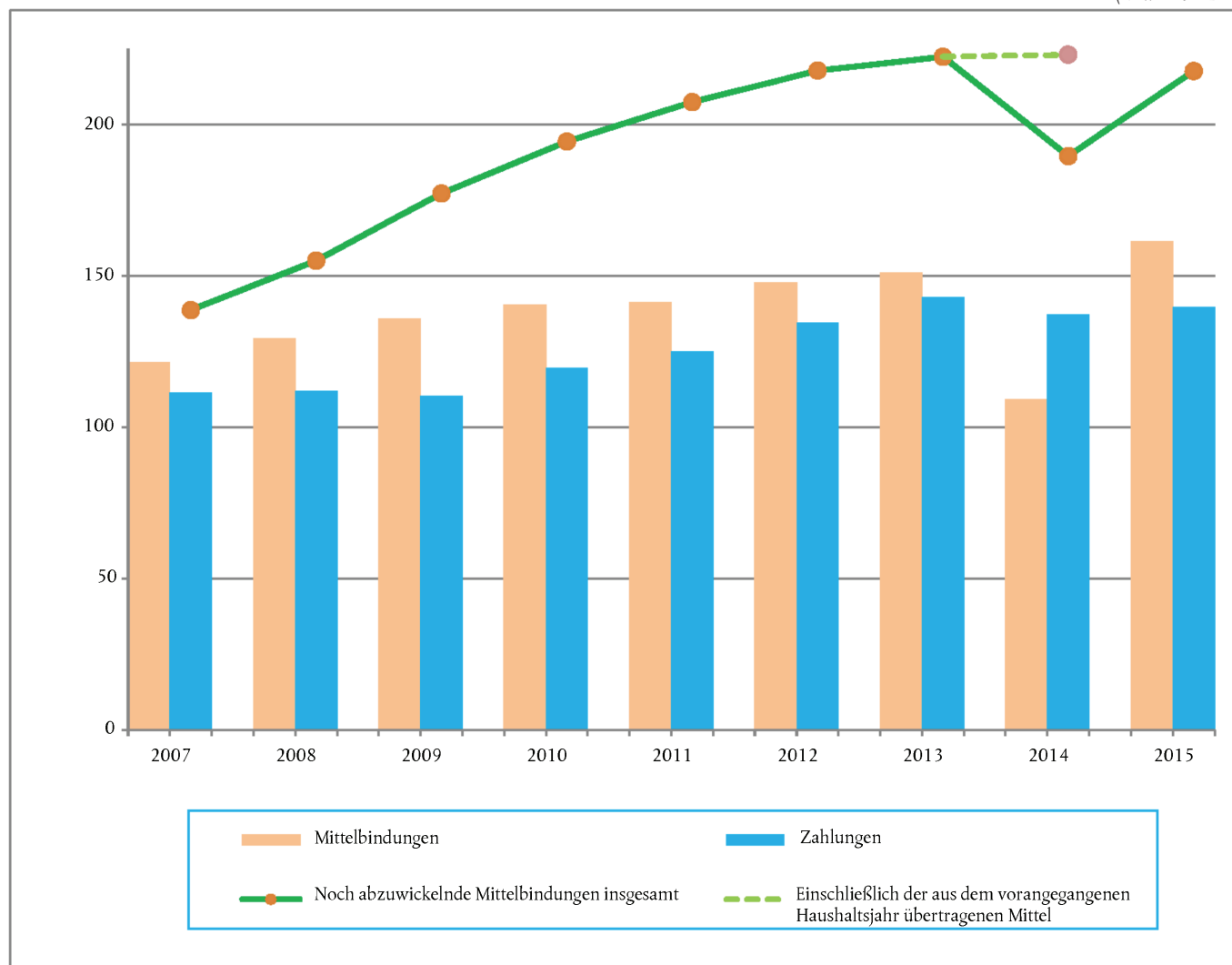
⁽¹²⁾ Zweckgebundene Einnahmen sind Einnahmen, die für bestimmte Zwecke vorgesehen sind. Zweckgebundene Einnahmen stammen hauptsächlich aus im Agrarbereich verhängten Sanktionen und sonstigen Rückforderungen sowie aus Beiträgen Dritter, einschließlich der EFTA-Staaten und der Bewerberländer.

⁽¹³⁾ Davon entfallen 19,1 Milliarden Euro (33 Milliarden Euro im Jahr 2014) auf Verbindlichkeiten gegenüber Landwirten, die in der Regel in den ersten zwei Monaten des darauf folgenden Jahres abgerechnet werden.

⁽¹⁴⁾ Siehe Ziffer 2.22 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014, Ziffer 1.50 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013 und Ziffer 1.59 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

Illustration 2.2 — Entwicklung der kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen

(Milliarden Euro)



Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahre 2007-2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Ursprünglicher Haushalt für Zahlungen 2015 höher als in Vorjahren ...

2.11. Planung und Berichterstattung in Bezug auf den Haushaltsplan für Zahlungen der EU erfolgen auf Kassenbasis, und die Einnahmen und Mittel für Zahlungen sind auszugleichen: Die Union ist nicht befugt, im Rahmen des Haushalts Kredite aufzunehmen⁽¹⁵⁾. Der ursprüngliche EU-Haushalt für Zahlungen des Jahres 2015 war der bisher höchste.

⁽¹⁵⁾ Artikel 17 der Haushaltsordnung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

... und infolge von Zahlungen aufgrund zweckgebundener Einnahmen und übertragener Mittel überschritten die endgültigen Zahlungen die MFR-Obergrenze

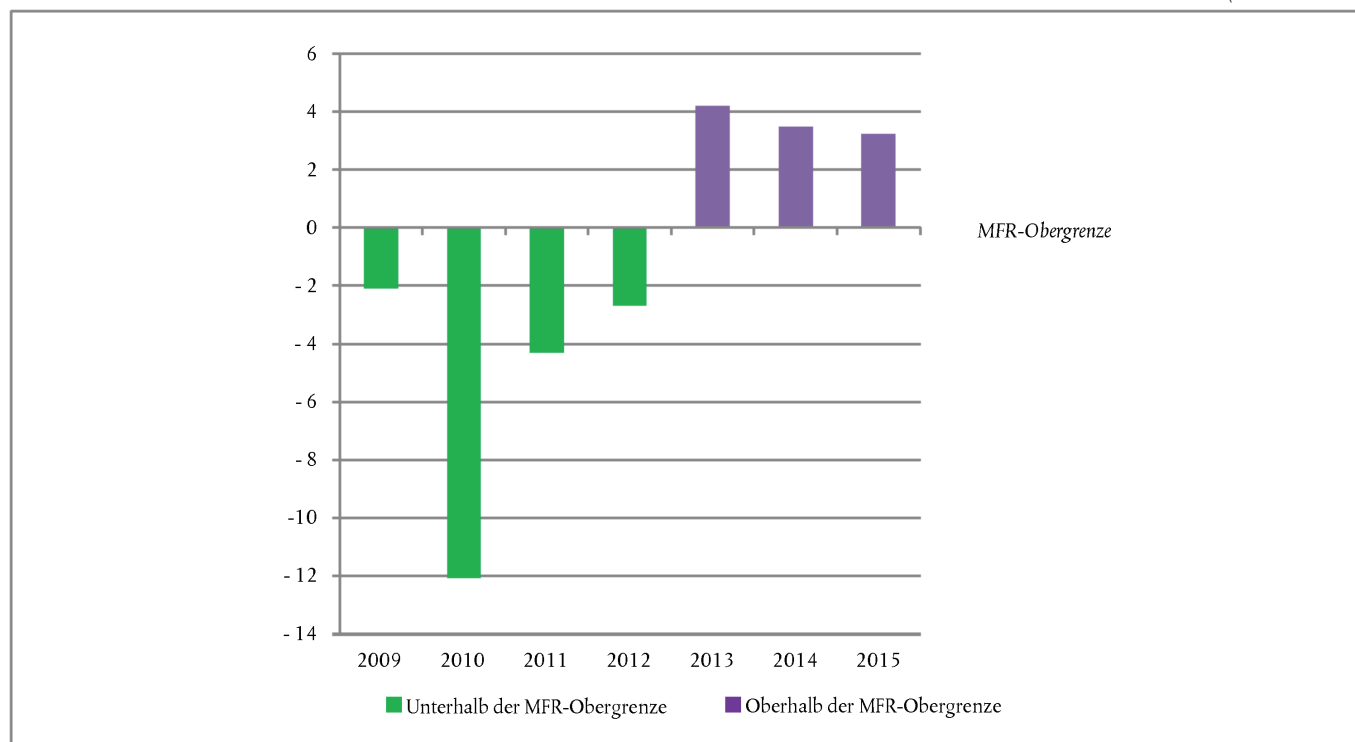
2.12. Gemäß der 2013 erlassenen Verordnung zur Festlegung des MFR⁽¹⁶⁾ liegt die Obergrenze für die Mittel für Zahlungen für 2015 bei 142 Milliarden Euro⁽¹⁷⁾. Der ursprüngliche Haushalt wurde knapp unter dieser Obergrenze auf 141,2 Milliarden Euro angesetzt. Die endgültige Höhe der Zahlungen überstieg das im ursprünglichen Haushaltsplan angesetzte Mittelvolumen um 4 Milliarden Euro (siehe Ziffer 2.2 und **Illustration 2.4**) und liegt damit hinter 2013 an zweiter Stelle. Dies stellt das dritte Jahr in Folge dar, in dem die endgültige Höhe der Zahlungen die Obergrenze des MFR für das Jahr überschritt. **Illustration 2.3** zeigt die Kluft zwischen der MFR-Obergrenze und den endgültigen Zahlungen während der letzten sieben Jahren.

2.12. Der Hof vergleicht die verabschiedeten Haushaltspläne mit der Höhe der Zahlungen, unter anderem:

- Zahlungen, die im Zusammenhang mit durch zweckgebundene Einnahmen erwirtschafteten Mitteln für Zahlungen geleistet wurden (diese verstehen sich zusätzlich zu den im Haushalt 2015 genehmigten Mitteln für Zahlungen und der MFR-Obergrenze), und
- Zahlungen im Zusammenhang mit aus Vorjahren übertragenen Mitteln für Zahlungen (diese sind von der Obergrenze der Mittel für Zahlungen des MFR für das laufende Jahr abzuziehen, sofern die betreffenden Mittel für Zahlungen vom Europäischen Parlament und vom Rat genehmigt wurden).

Illustration 2.3 — Endgültige Zahlungen im Vergleich zur MFR-Obergrenze

(Milliarden Euro)



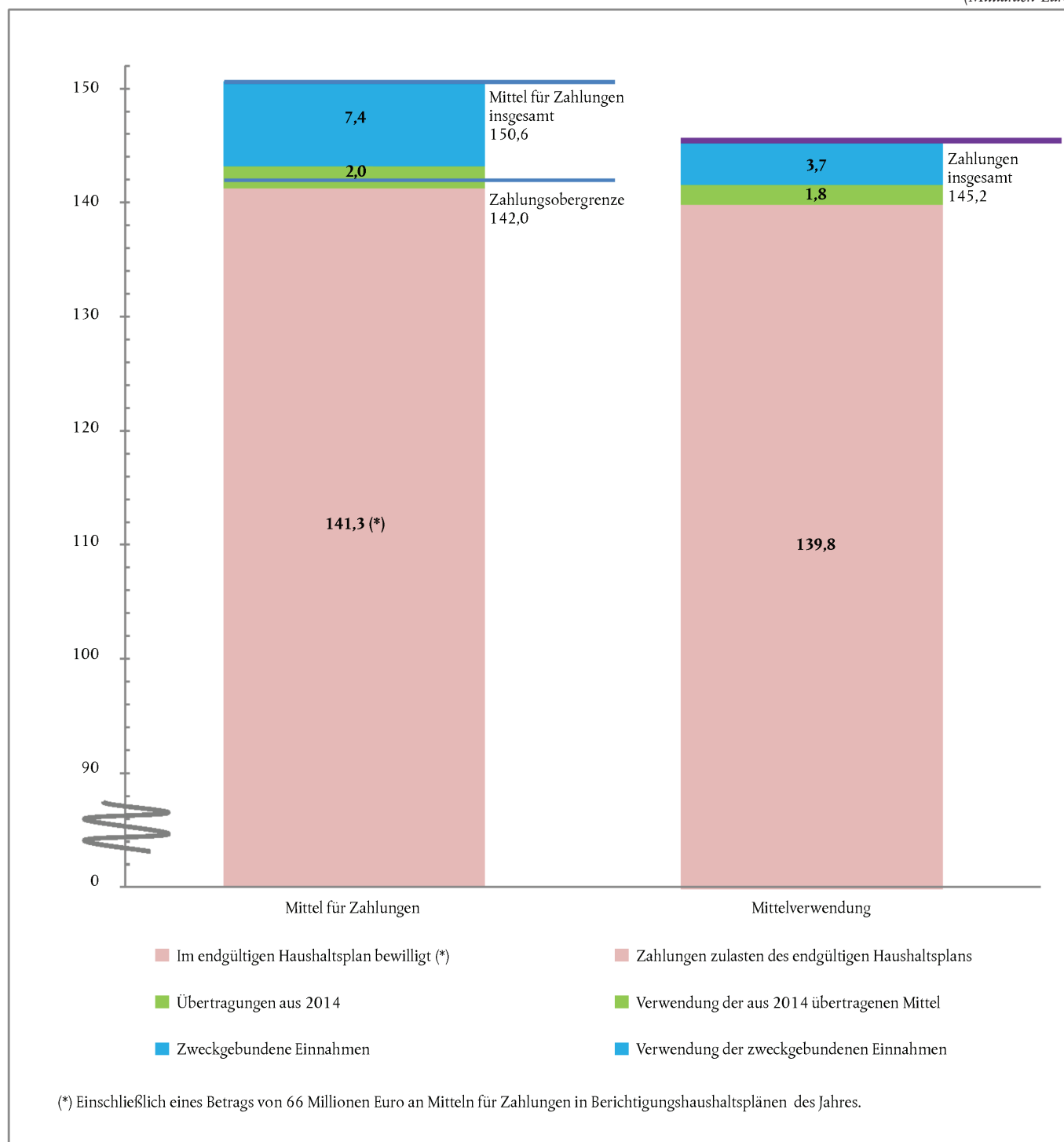
Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahre 2009-2015 und MFR-Verordnungen.

⁽¹⁶⁾ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013.

⁽¹⁷⁾ Geändert durch die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament — Technische Anpassung des Finanzrahmens an die Entwicklung des Bruttonationaleinkommens für das Haushaltsjahr 2016 (COM(2015) 320 final).

Illustration 2.4 — Mittel für Zahlungen und Zahlungen im Jahr 2015

(Milliarden Euro)



Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahr 2015, „Aggregierte Übersichten über den Haushaltsvollzug sowie Erläuterungen“, Tabellen 5.1 und 5.3.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.13. Parlament und Rat billigten acht Berichtigungshaushaltspläne. Der Berichtigungshaushaltsplan Nr.1 war der umfangreichste und betraf die Umwidmung von 16,5 Milliarden Euro (Ziffer 2.6). Im Wege der weiteren Berichtigungshaushaltspläne wurden die verfügbaren Mittel für Verpflichtungen insgesamt um 486 Millionen Euro und die verfügbaren Mittel für Zahlungen insgesamt um 85 Millionen Euro aufgestockt. Die Anpassungen betrafen insbesondere:

- die Umschichtung von Mitteln für Verpflichtungen in Höhe von 1,4 Milliarden Euro zugunsten der Dotierung des EFSI-Garantiefonds, weitgehend aus der Fazilität „Connecting Europe“ (siehe Ziffer 2.35);
- die Aufstockung der für die Migration bereitgestellten Mittel für Verpflichtungen um 407 Millionen Euro;
- die Umschichtung von Mitteln für Zahlungen in Höhe von 127 Millionen Euro aus anderen Rubriken des Haushaltsplans in den Bereich der Migration.

Rückgang der Anträge auf Kostenerstattung im Kohäsionsbereich

2.14. Die Behörden der Mitgliedstaaten meldeten 2015 im Vergleich zu 2014 ein geringeres Volumen an Anträgen auf Kostenerstattung für Kohäsionsmaßnahmen (42,2 Milliarden Euro im Jahr 2015 gegenüber 56,6 Milliarden Euro im Jahr 2014). Dies führte dazu, dass das Volumen an unbeglichenen Erstattungsanträgen von 23,2 Milliarden Euro Ende 2014 auf 10,8 Milliarden Euro⁽¹⁸⁾ zum Jahresende 2015 sank. Die im letzten Monat des Jahres eingegangenen Anträge sind mit 10,5 Milliarden Euro (gegenüber 19,4 Milliarden Euro im Jahr 2014) um fast die Hälfte zurückgegangen; dies gilt auch für die in den letzten vier Tagen des Jahres eingegangenen Anträge (5,4 Milliarden Euro im Jahr 2015 gegenüber 10,1 Milliarden Euro im Jahr 2014). Von der Gesamtsumme an unbeglichenen Anträgen in Höhe von 10,8 Milliarden Euro zum Jahresende waren Mittel in Höhe von 2,8 Milliarden Euro seit Ende 2014 nicht zur Auszahlung gekommen.

2.15. Der EU-Haushalt sieht sowohl für den MFR 2007-2013 als auch für den MFR 2014-2020 Vorfinanzierungen für alle Mitgliedstaaten vor. Insgesamt beliefen sich die nicht abgerechneten Vorfinanzierungsbeträge Ende 2015 auf 32,7 Milliarden Euro⁽¹⁹⁾. Damit ist der Gesamtbetrag der „unbezahlten Rechnungen“ kein Indiz dafür, dass den Mitgliedstaaten allgemein Beträge aus dem Haushalt „geschuldet“ werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.15. Laut der Dachverordnung 2014-2020 ist die Vorfinanzierung im laufenden Programmplanungszeitraum zur Finanzierung der innerhalb des fraglichen Programmplanungszeitraums durchgeführten Vorhaben zu verwenden.

⁽¹⁸⁾ Siehe Erläuterung 2.12 zum Jahresabschluss. Nicht beglichene Anträge auf Kostenerstattung, welche die Kommission als korrekt befunden und im Rechnungsführungssystem für die Auszahlung freigegeben hat, beliefen sich auf 3,3 Milliarden Euro (1,3 Milliarden Euro).

⁽¹⁹⁾ Wobei 23,1 Milliarden Euro dem Zeitraum 2007-2013 und 9,6 Milliarden Euro dem Zeitraum 2014-2020 zuzurechnen sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Unverändert lange Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der anfänglichen Mittelbindung und dem Zeitpunkt, zu dem die Ausgaben akzeptiert werden

2.16. Der **Illustration 2.5** ist zu entnehmen, seit wann die noch abzuwickelnden Mittelbindungen und Vorfinanzierungen bestehen. Die durchschnittliche Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der Mittelbindung und der entsprechenden Zahlung beträgt 2,4 Jahre (2,1 Jahre im Jahr 2014). In den meisten Fällen besteht die erste Zahlung für ein Programm oder Projekt (Verringerung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen) aus einer Vorfinanzierung. Vorfinanzierungsbeträge gelten solange als offen, bis der Empfänger der EU-Mittel die Dienstleistung erbracht oder Belege für die Verwendung der EU-Finanzierung vorgelegt hat.

2.17. Das Volumen der noch abzuwickelnden Mittelbindungen („Bestand“) ist fast zweieinhalb Mal so hoch wie das Volumen der in einem Jahr erfassten Mittelbindungen („Fluss“)⁽²⁰⁾. Der Bruttobetrag der offenen Vorfinanzierungen entspricht etwas mehr als einem halben Jahr an Zahlungen. Die durchschnittliche Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der Mittelbindung und dem Zeitpunkt, an dem die Ausgaben akzeptiert werden, beläuft sich insgesamt betrachtet für den EU-Haushalt auf drei Jahre. Der Rückgriff auf die Vorfinanzierung ist bei den Ausgabenbereichen unter indirekter Mittelverwaltung/direkter Mittelverwaltung (wo der Bestand der Vorfinanzierungen 1,6 Jahren an Zahlungen entspricht) deutlich stärker ausgeprägt als bei der geteilten Mittelverwaltung. Für die Rubrik 4 entspricht der Gesamtbetrag der Mittelbindungen und der offenen Vorfinanzierungen 4,6 Jahren normaler Verausgabung.

2.18. Die lange Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der anfänglichen Mittelbindung und der endgültigen Abrechnung der Ausgaben steht im Zusammenhang mit Problemen fehlender Unterlagen beim Abschluss und verringert die Flexibilität. Wie in Ziffer 2.3 angemerkt, bezogen sich die 2015 geleisteten Zahlungen auch weiterhin häufig auf Programme früherer Zeiträume.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.17. Die Kommission ist der Auffassung, dass die noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL) im Einklang mit den maßgeblichen Vorschriften für die automatische Aufhebung von Mittelbindungen stehen.

2.18. Im Kohäsionsbereich endet die Frist für die Förderfähigkeit am 31. Dezember 2015. Abschlussunterlagen müssen bis zum 31. März 2017 eingereicht werden. Die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 sieht vor, dass ein Anteil von 5 % der gesamten Zuweisungen an EU-Mitteln zurückbehalten wird, bis das Programm abgeschlossen ist.

Die Mitgesetzgeber beschlossen, die Verordnung zu ändern und für zwei Mitgliedstaaten die N+2-Frist für die automatische Aufhebung zu verlängern. Dies minderte den auf den betreffenden Mitgliedstaaten lastenden Druck, Auszahlungsanträge innerhalb eines kürzeren Vergleichszeitraums einreichen zu müssen. Darüber hinaus lässt der Beitrittsvertrag Kroatiens eine Ausnahme von der Vorschrift der automatischen Aufhebung der Mittelbindung vor. Außerdem sieht er die „N+3“-Regelung vor.

Schließlich wurde im Jahr 2014 die „Task Force for Better Implementation“ (Task Force für eine bessere Umsetzung) eingerichtet, um den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, die Mittel für die Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2007-2013 optimal zu nutzen. Der Fortschritt wird von der Kommission überwacht.

⁽²⁰⁾ Bei den Kohäsionsausgaben im Rahmen von operationellen Programmen des MFR 2007-2013 sollte die automatische Aufhebung von Mittelbindungen für alle Mitgliedstaaten — mit Ausnahme von Kroatien, Rumänien und der Slowakei (hier gilt die n+3-Regel) — auf der Grundlage der n+2-Regel erfolgen.

Illustration 2.5 — Aufschlüsselung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen und Vorfinanzierungen der Kommission

(Millionen Euro)

Noch abzuwickelnde Mittelbindungen ⁽¹⁾											
Rubrik		< 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Insgesamt	Jahr der Mittelbindung ⁽²⁾
1a	Wettbewerbsfähigkeit	295	672	1 209	1 541	3 885	5 942	7 844	13 066	34 455	2,1
1b	Kohäsion	1 653	38	237	1 455	7 191	29 459	21 324	65 016	126 372	2,6
2	Natürliche Ressourcen	223	62	82	127	213	7 231	2 140	18 112	28 191	1,8
3	Sicherheit und Unionsbürgerschaft	21	39	62	136	277	580	350	1 671	3 137	1,5
4	Europa in der Welt	938	522	883	1 412	3 364	4 719	5 390	7 446	24 673	3,0
5	Verwaltung	0	0	0	0	0	0	0	295	295	0,0
Insgesamt		3 130	1 333	2 473	4 671	14 931	47 931	37 049	105 606	217 123 ⁽³⁾	2,4

Vorfinanzierungen ⁽⁴⁾											
Rubrik		< 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Insgesamt	Jahr der Zahlung ⁽⁵⁾
1a	Wettbewerbsfähigkeit	127	165	422	1 382	3 353	6 117	5 343	8 636	25 545	1,5
1b	Kohäsion	12 934	9 347	689	69	33	75	2 042	7 523	32 711	0,6
2	Natürliche Ressourcen	3 443	131	60	78	120	172	393	2 397	6 795	0,1
3	Sicherheit und Unionsbürgerschaft	19	27	58	92	192	675	792	1 430	3 284	1,6
4	Europa in der Welt	236	461	397	817	947	1 634	2 520	5 446	12 458	1,6
5	Verwaltung	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0,0
Gesamtbetrag (Bruttovorfinanzierungen)		16 758	10 130	1 626	2 439	4 645	8 673	11 090	25 434	80 795 ⁽⁶⁾	0,6

⁽¹⁾ Quelle: Jahresrechnung 2015 der Europäischen Kommission, Tabelle 2.5 der „Übersichten über den Haushaltsvollzug sowie Erläuterungen“.⁽²⁾ Quelle: Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement — 2015, Abschnitt A.7.2.⁽³⁾ In den noch abzuwickelnden Mittelbindungen ist der Betrag von 570 Millionen Euro von anderen Organen und Einrichtungen nicht enthalten.⁽⁴⁾ Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.⁽⁵⁾ Vorfinanzierungen mit Stand zum 31.12.2015 geteilt durch Zahlungen zulasten der Mittel des Jahres.⁽⁶⁾ Siehe Jahresrechnung 2015 der Europäischen Kommission, Erläuterung 2.5.1.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Mittelausschöpfung bei den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) erheblich im Rückstand

2.19. Ende 2015 beliefen sich die an Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen für die ESI-Fonds des MFR 2007-2013⁽²¹⁾ auf 400,8 Milliarden Euro (90 % von insgesamt 446,2 Milliarden Euro⁽²²⁾ für alle genehmigten operationellen Programme). **Illustration 2.6** enthält eine Analyse des Umfangs der von der Kommission aufgrund von Mittelbindungen geleisteten Zahlungen für jeden Mitgliedstaat. Mehr als die Hälfte der nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen der ESI-Fonds, die nicht zu Zahlungen geführt haben, entfällt auf fünf Mitgliedstaaten⁽²³⁾.

2.20. In einigen Mitgliedstaaten macht der nicht abgerufene EU-Beitrag⁽²⁴⁾ zusammen mit der erforderlichen nationalen Kofinanzierung einen bedeutenden Anteil an den Gesamtausgaben des Staates aus (siehe **Illustration 2.7**). In sieben Mitgliedstaaten entspricht der kumulierte Gesamtanteil, der zugunsten von EU-Fonds geltend gemacht werden könnte (unter Zugrundelegung der beiden Zeiträume 2007-2013 und 2014-2020) mehr als 15 % der jährlichen Gesamtausgaben des Staates.

2.21. Um alle im Rahmen des MFR 2007-2013 verfügbaren Mittel verwenden zu können, werden die mitgliedstaatlichen Behörden gültige Anträge vorlegen müssen, die der Summe aller noch abzuwickelnden Mittelbindungen zusammen mit der erforderlichen nationalen Kofinanzierung und der bereits aus dem Haushalt bereitgestellten Vorfinanzierung entsprechen. Die **Illustration 2.8** zeigt die relativen Anteile der nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen 2007-2013 für jeden Mitgliedstaat zusammen mit den Vorfinanzierungszahlungen für den MFR 2014-2020 zum Jahresende 2015.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.19. Die fünf vom Hof genannten Mitgliedstaaten stehen für die bedeutendsten Zuweisungen aus dem ESI-Fonds.

Was die Frage der niedrigen Ausschöpfungsraten betrifft, engagiert sich die von der Kommission eingerichtete „Task Force for Better Implementation“ aktiv in der Unterstützung der am stärksten von niedrigen Ausschöpfungsraten betroffenen Mitgliedstaaten.

2.20. Im Jahr 2014 wurde eine Task Force für eine bessere Umsetzung in den Mitgliedstaaten („Task Force for Better Implementation“) eingerichtet. Sie hat die Aufgabe, in den Mitgliedstaaten mit der geringsten Mittelausschöpfung und den im Verhältnis höchsten noch abzuwickelnden EU-Beiträgen⁽¹⁾ die Umsetzung zu verbessern.

⁽²¹⁾ Zu den ESI-Fonds gehören der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Kohäsionsfonds (KF), der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Im MFR 2007-2013 waren der ELER und der EMFF nicht zusammen mit den Kohäsionsfonds (ESF, EFRE und KF) eingruppiert.

⁽²²⁾ Einschließlich der jährlichen Maßnahmen des ELER, um Vergleichbarkeit mit den ESI-Fonds des derzeitigen MFR herzustellen.

⁽²³⁾ Auf die Tschechische Republik, Spanien, Italien, Polen und Rumänien entfallen 27,9 Milliarden Euro der insgesamt 45,4 Milliarden Euro an nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen der ESI-Fonds.

⁽²⁴⁾ Dies umfasst sowohl den ausstehenden Beitrag aus dem MFR 2007-2013 und die jährlichen Tranchen des laufenden MFR 2014-2020.

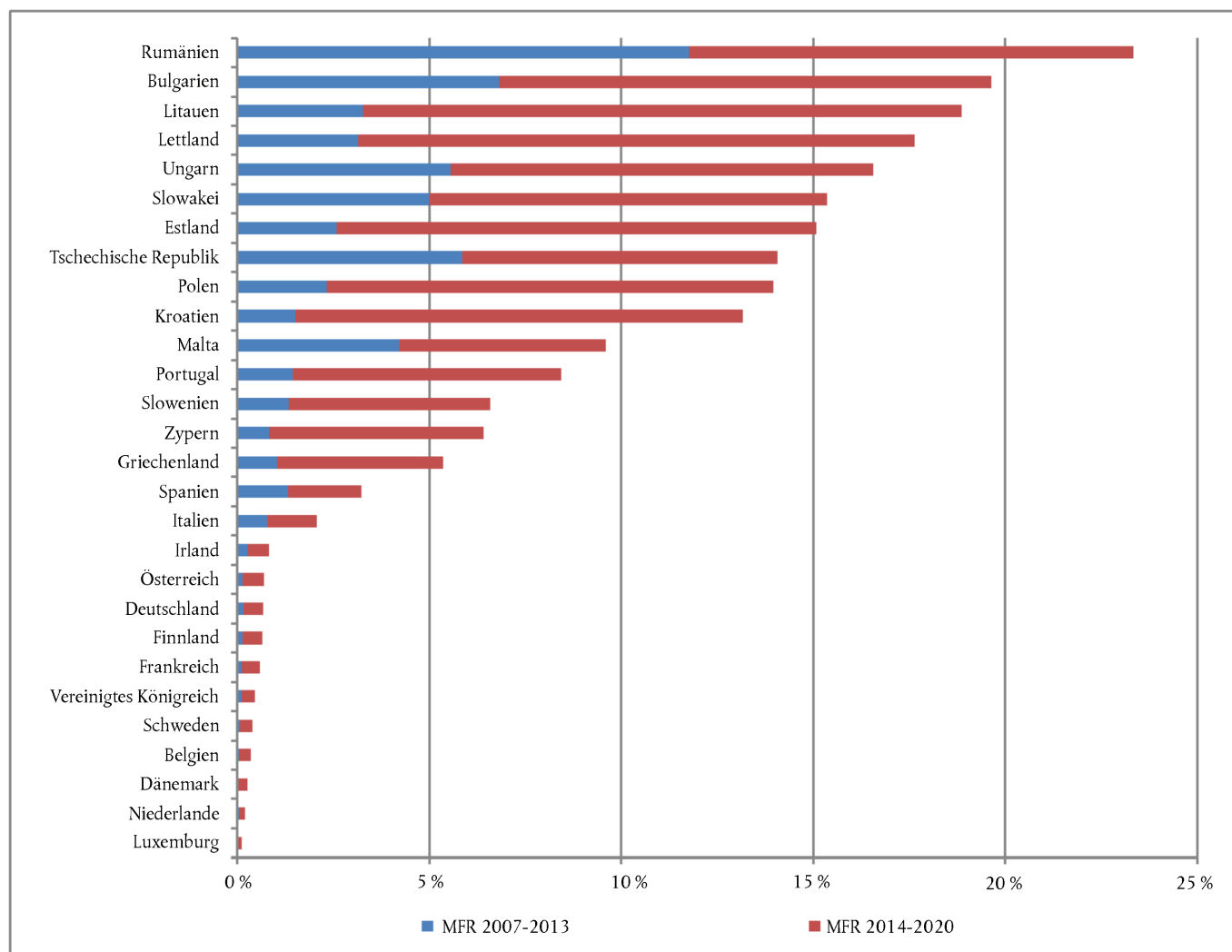
⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/task-force-better-implementation.

Illustration 2.6 — Mittelausschöpfung in % und Gesamtbeträge der ESI-Fonds des MFR 2007-2013 zum 31. Dezember 2015

⁽¹⁾ Kroatien ist der EU im Juli 2013 beigetreten. Die Ausschöpfungsraten für Kroatien sind daher nicht mit denen anderer Mitgliedstaaten vergleichbar.

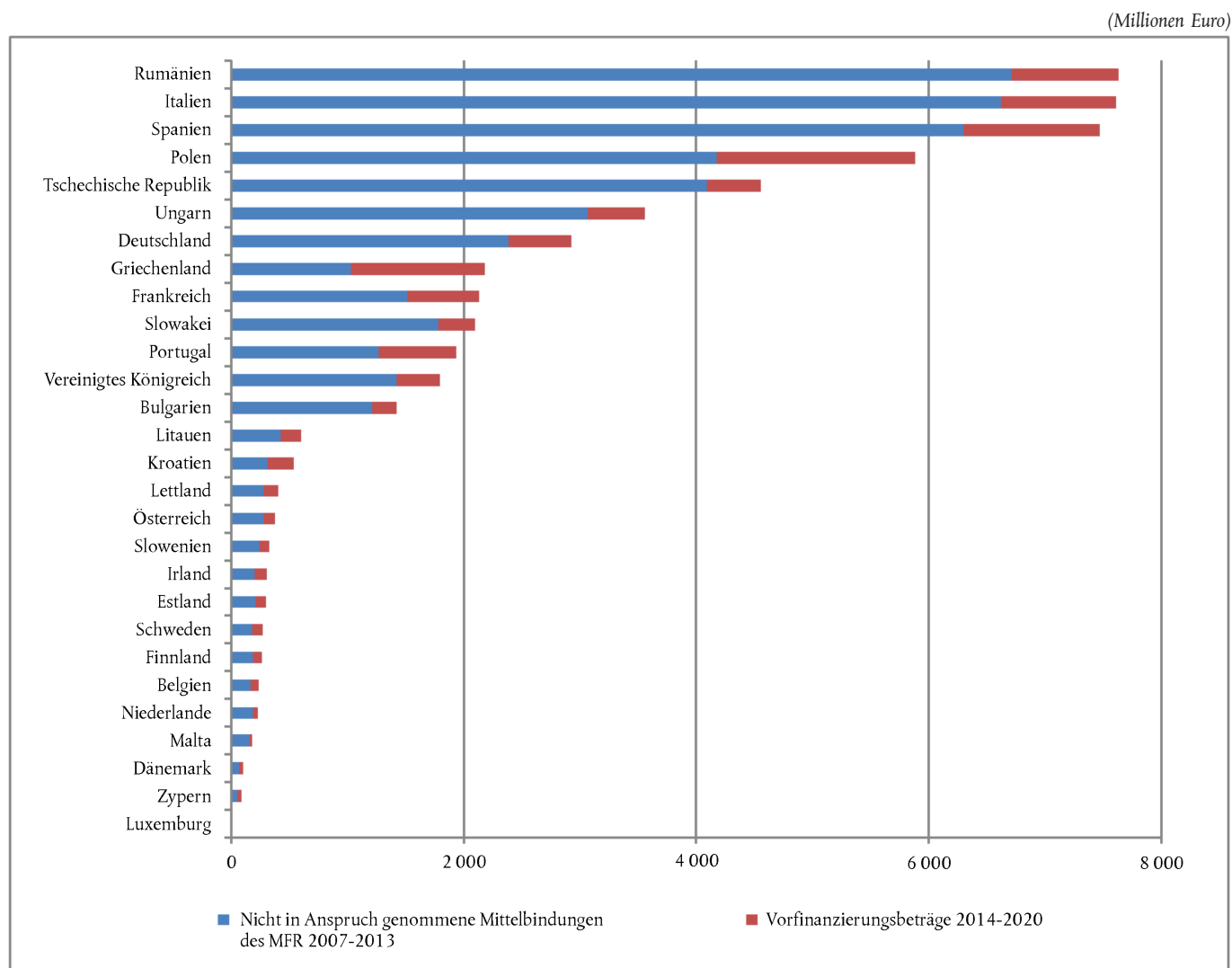
Quelle: Berechnung des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage der Rechnungsführungsangaben der Kommission.

Illustration 2.7 — Nicht in Anspruch genommene Mittelbindungen der ESI-Fonds zum 31. Dezember 2015 als Prozentsatz der Gesamtausgaben des Staates 2015



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission. Eurostat-Daten zu den Gesamtausgaben des Staates für 2015, April 2016.

Illustration 2.8 — Im Rahmen der ESI-Fonds 2007-2013 nicht in Anspruch genommene Mittelbindungen und Vorfinanzierungen 2014-2020 (Stand: Ende 2015)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Finanzinstrumente bilden einen immer größeren Teil des Haushalts ...

2.22. Finanzinstrumente bestehen hauptsächlich aus Kreditinstrumenten, Kapitalbeteiligungsinstrumenten, Garantieinstrumenten und Risikoteilungsinstrumenten ⁽²⁵⁾.

Finanzinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung

2.23. Im MFR 2014-2020 gewannen Finanzinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung an Bedeutung und bilden einen immer größeren Teil der Auszahlungen aus dem EU-Haushalt. Die EIB-Gruppe verwaltet fast alle Finanzinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung. Hierzu gehört der Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (siehe **Illustration 2.9**), wobei dieser einen Anteil von 32 % am in Finanzinstrumenten gehaltenen Gesamtvermögen hat. Nur einige wenige kleinere Instrumente (Vermögenswerte von 74 Millionen Euro) und einige Fazilitäten der technischen Hilfe, die vor 2014 eingerichtet wurden, werden von anderen internationalen Finanzinstitutionen ⁽²⁶⁾ verwaltet. Für den MFR 2014-2020 hat die Kommission nur zwei Übertragungsvereinbarungen ⁽²⁷⁾ mit Instituten außerhalb der EIB-Gruppe unterzeichnet.

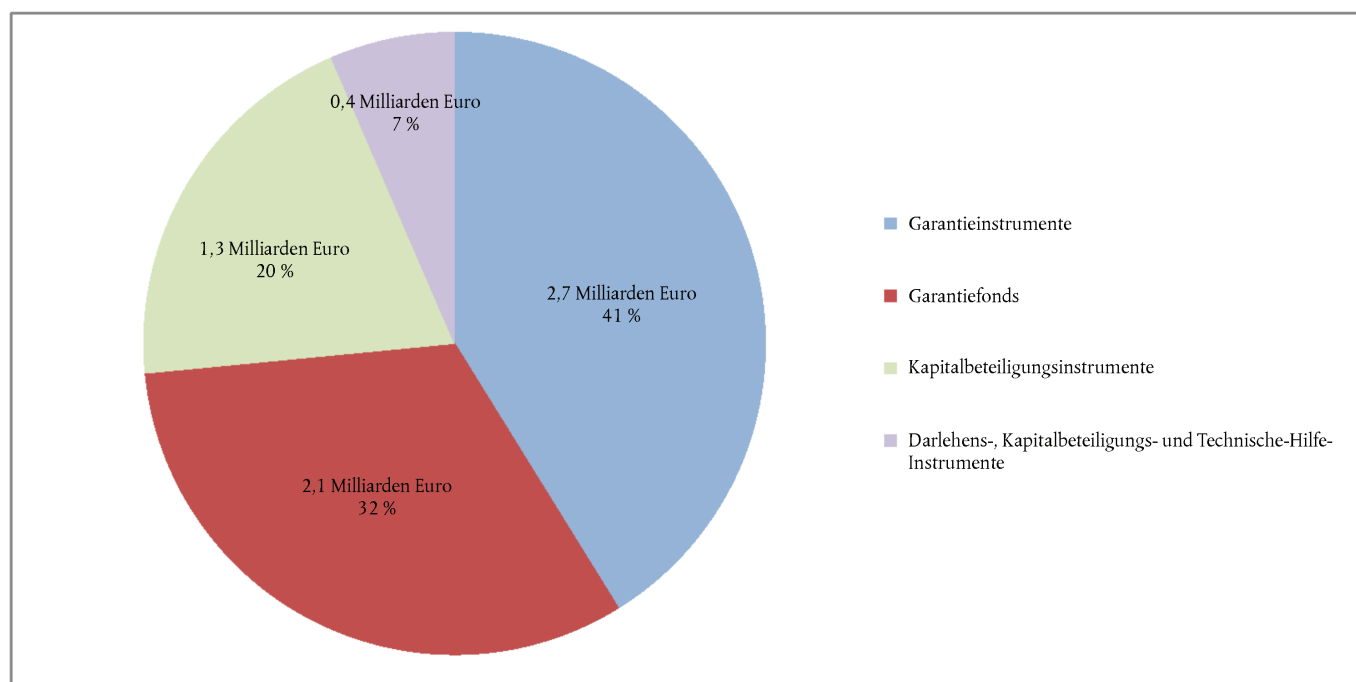
2.23. Der Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen ist kein Finanzinstrument im Sinne der Haushaltsordnung. Der Fonds bestand bereits vor der Haushaltsordnung und basiert auf einem Sondergesetz (*lex specialis*), nämlich der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen.

⁽²⁵⁾ Finanzinstrumente (auch: Finanzierungsinstrumente) sind Maßnahmen, die „die Form von Beteiligungsinvestitionen und beteiligungsähnlichen Investitionen, Darlehen, Bürgschaften oder anderen Risikoteilungsinstrumenten einnehmen“. Artikel 2 Buchstabe p der Haushaltsordnung — Begriffsbestimmungen.

⁽²⁶⁾ Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die Entwicklungsbank des Europarats.

⁽²⁷⁾ Mit der EBWE für die „KMU-Finanzierungsfazilität Armenien“ (15 Millionen Euro) und das Programm „Frauen in der Wirtschaft in den Ländern der Östlichen Partnerschaft“ (5 Millionen Euro) am 29. Dezember 2015.

Illustration 2.9 — In Finanzinstrumenten unter indirekter Mittelverwaltung gehaltenes Gesamtvermögen von 6,5 Milliarden Euro⁽¹⁾ am 31. Dezember 2015 nach Art des Instruments



⁽¹⁾ Siehe Tabelle zu Finanzinstrumenten im Abschnitt „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse“ der Jahresrechnung.

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahr 2015 („Jahresrechnung — Erörterung und Analyse“, Abschnitt über Finanzinstrumente) und Zusammenstellung von Daten aus Berichtspaketen des Jahres 2015 zu Finanzinstrumenten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.24. Die Kommission schließt Finanzinstrumente aus den vorangegangenen MFR ab⁽²⁸⁾ oder führt sie mit neuen zusammen⁽²⁹⁾.

2.25. Im MFR 2014-2020

- steigen die erwarteten Zahlungen in Finanzinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung mit 7,4 Milliarden Euro (MFR 2007-2013: 3,8 Milliarden Euro) fast auf das Doppelte an;
- stellt der EU-Haushalt eine zusätzliche Garantie von bis zu 16 Milliarden Euro für den neu geschaffenen Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) (siehe Ziffer 2.33);

⁽²⁸⁾ KMU-Bürgschaftsfazilität — SMEG 1998.

⁽²⁹⁾ Projektanleiheninitiative (PBI) und Kreditgarantieinstrument für TEN-V-Vorhaben (LGTT), die 2016 mit dem CEF-Fremdfinanzierungsinstrument zusammengeführt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- kombiniert die Initiative der EU für kleine und mittlere Unternehmen (KMU-Initiative) (ursprünglich konzipiert als Krisenbewältigungsinstrument) die im Rahmen von COSME⁽³⁰⁾ und Horizont 2020 verfügbaren EU-Haushaltsmittel (jeweils 175 Millionen Euro) sowie Mittel des EFRE und des ELER⁽³¹⁾ (8,5 Milliarden Euro) mit Mitteln der EIB-Gruppe⁽³²⁾.

2.26. Ende 2015 beliefen sich die kumulierten Zahlungen in die neuen Instrumente auf 1,3 Milliarden Euro (gegenüber 0,7 Milliarden Euro im Jahr 2014) (siehe **Illustration 2.10**). Davon

- entfallen 1,1 Milliarden Euro (88 %) aller kumulierten Zahlungen auf Garantieinstrumente und
- 0,2 Milliarden Euro (12 %) aller kumulierten Zahlungen auf Eigenkapitalinstrumente.

⁽³⁰⁾ EU-Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen.

⁽³¹⁾ EFRE — Europäischer Fonds für regionale Entwicklung; ELER — Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

⁽³²⁾ Die EIB-Gruppe umfasst die Europäische Investitionsbank und den Europäischen Investitionsfonds.

Illustration 2.10 — Finanzinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung des MFR 2014-2020

(Millionen Euro)

Name des Instrument	Art des Instruments	Indikativer Haushalt 2014-2020	Kumulierte Mittelbindungen		Kumulierte Zahlungen	
			2014	2015	2014	2015
Horizont 2020 — InnovFin EU-Darlehen und Garantien für Forschung, Entwicklung und Innovation — EIB ⁽¹⁾	Garantie	1 060	483	646	483	646
	Davon neu zugewiesene zweckgebundene Einnahmen aus der RSFF		375	430	374	395
Horizont 2020 — FuI-Darlehen für KMU und kleine Unternehmen mittlerer Kapitalisierung — EIF ⁽²⁾	Garantie	1 060	169	306	169	304
Horizont 2020 — InnovFin Equity Facility for R&I — EIF ⁽¹⁾	Beteiligungskapital	430	0	125	0	110
CEF-Fremdfinanzierungsinstrument — EIB	Garantie	2 557	128	247	0	0
CEF-Beteiligungskapitalinstrument	Beteiligungskapital		0	10	0	0
COSME Eigenkapitalfazilität für Wachstum — EIF	Beteiligungskapital	633	52	102	33	41
COSME Kreditbürgschaftsfazilität — EIF	Garantie	686	89	238	42	131
Bürgschaftsfazilität für Studiendarlehen (Erasmus+) — EIF	Garantie	517	28	61	0	20
Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) — EIF	Garantie	193	28	60	0	10
Bürgschaftsfazilität für die Kultur- und Kreativbranche ⁽³⁾	Garantie	123	0	0	0	0
Instrument für private Finanzierungen im Bereich Energieeffizienz (PF4EE) — EIB	Garantie	80	30	50	6	12
Finanzierungsfazilität für Naturkapital (NCFF) — EIB	Garantie	60	10	30	3	12
Insgesamt		7 399	1 017	1 875	735	1 286

⁽¹⁾ Zusätzlich zu den im Basisrechtsakt festgelegten Haushaltsmitteln werden den Finanzinstrumenten unter COSME und Horizont 2020 Beiträge zugewiesen, die sich aus Einnahmen und Rückzahlungen aus den Finanzinstrumenten des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) und des Siebten Rahmenprogramms (RP7) ergeben.

⁽²⁾ Einschließlich des EU-Beitrags im Rahmen von Horizont 2020 zur KMU-Initiative.

⁽³⁾ Ende 2015 war die Übertragungsvereinbarung noch nicht unterzeichnet.

Quelle: SWD(2015) 206 final, Übertragungsvereinbarungen und ABAC Workflow.

BEMERKUNGEN DES HOFES

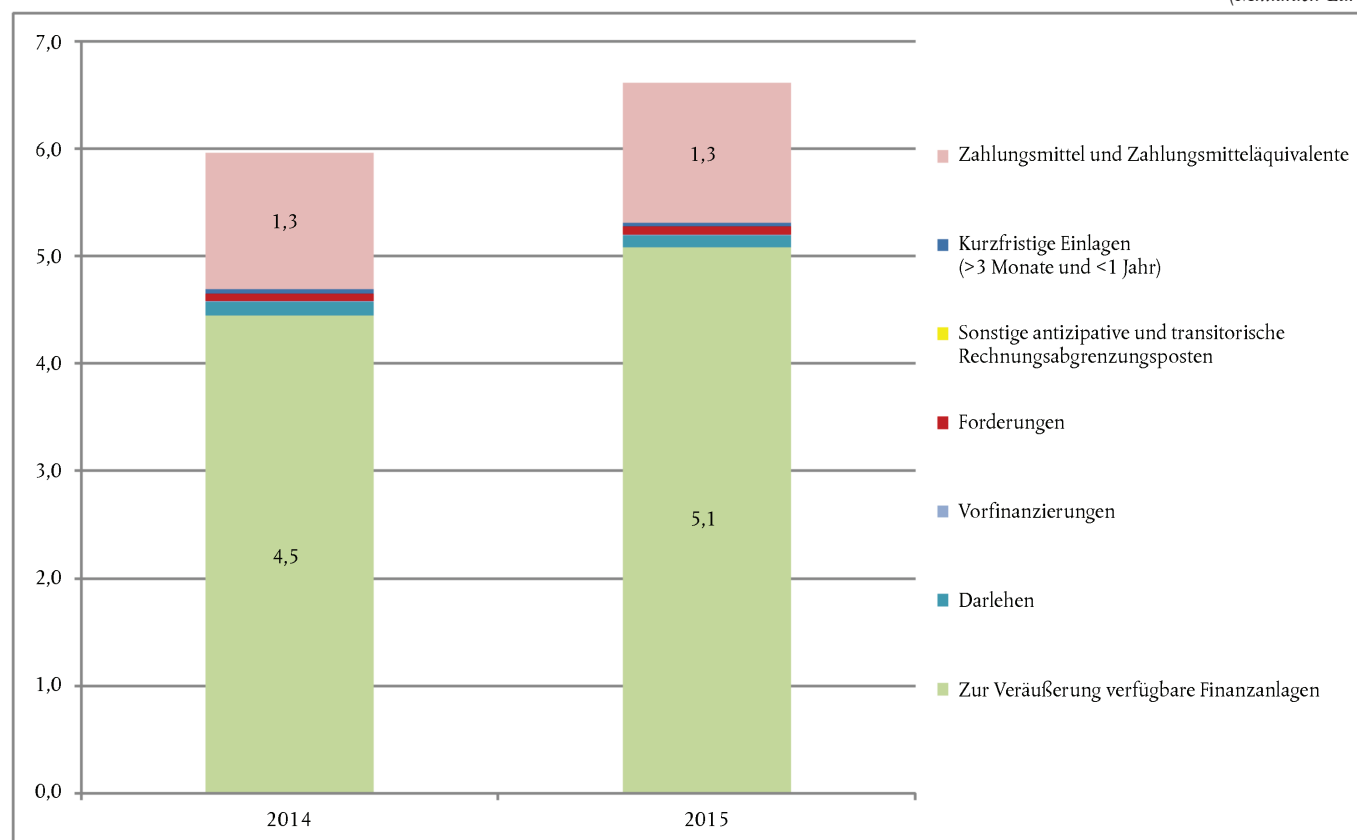
... und der Vermögensübersicht ...

2.27. Das in Finanzinstrumenten unter indirekter Mittelverwaltung gehaltene Gesamtvermögen ist gegenüber dem Vorjahr um 650 Millionen Euro (11 %) angestiegen (siehe **Illustration 2.11**). Die Hauptfaktoren dieses Anstiegs sind:

- Zuwachs der Investitionen in Schuldverschreibungen und andere festverzinsliche Wertpapiere infolge von Transfers aus dem EU-Haushalt auf Treuhandkonten um 251 Millionen Euro;
- Zuwachs der Investitionen in auf Euro lautende Anleihen durch den Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen ⁽³³⁾, dem 144 Millionen Euro aus dem EU-Haushalt übertragen worden waren, um 177 Millionen Euro.

Illustration 2.11 — Gesamtvermögen der Finanzinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung nach Art des Vermögenswerts

(Milliarden Euro)



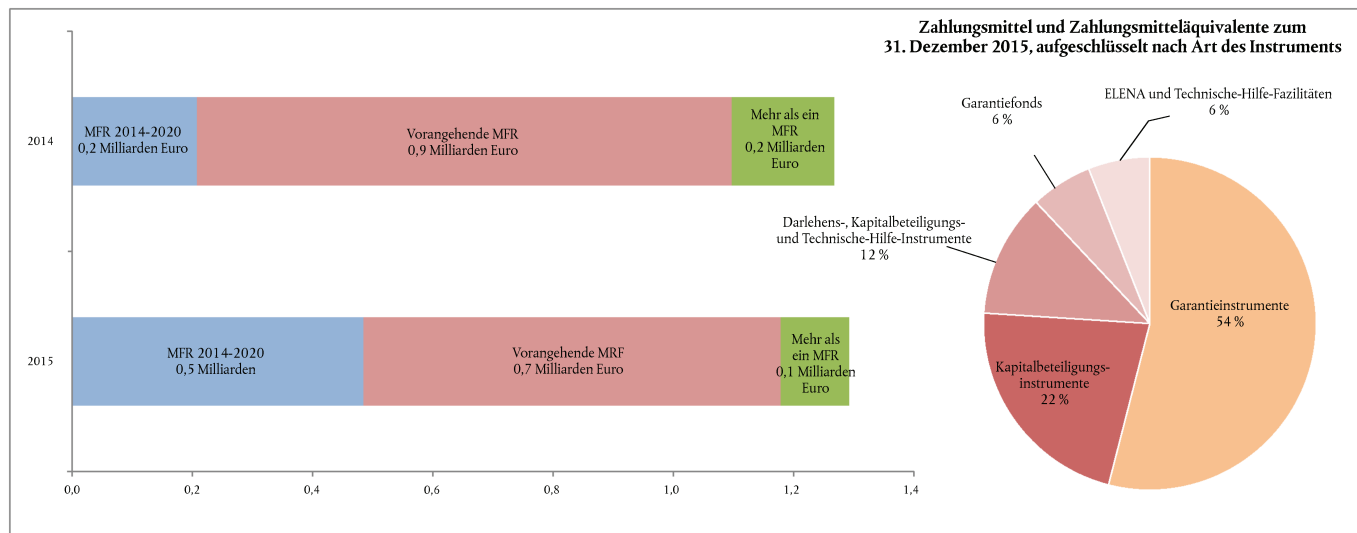
Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahre 2014 und 2015.

⁽³³⁾ Die Beiträge zum Garantiefonds erreichten 1,2 Milliarden Euro zum Jahresende, wobei 2015 eine Aufstockung von 144 Milliarden Euro erfolgt war. Um den Zielbetrag von 9 % der gesamten Kapitalverbindlichkeiten zu erreichen, wurde 2015 ein zusätzlicher Beitrag in Höhe von 257 Millionen Euro aus dem EU-Haushalt zugewiesen, der 2016 zu leisten ist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.28. Zahlungsmittel machen 20 % des Gesamtvermögens der Finanzinstrumente aus und blieben mit 1,3 Milliarden Euro Ende 2015 konstant auf einem Niveau (2014: 1,3 Milliarden Euro ⁽³⁴⁾) (siehe **Illustration 2.12**).

Illustration 2.12 — Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente für Finanzinstrumente⁽¹⁾



⁽¹⁾ Siehe Erläuterung 2.8 zum Jahresabschluss 2015.

Quelle: Zusammenstellung von Daten aus Berichtspaketen des Jahres 2015 zu Finanzinstrumenten.

⁽³⁴⁾ Siehe Ziffer 2.24 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.29. Im Laufe des Jahres 2015 wurden 211 Millionen Euro von den Treuhändern der für Finanzinstrumente eingerichteten Treuhandkonten zurückgezahlt, davon flossen 126 Millionen Euro in den Gesamthaushaltsplan zurück⁽³⁵⁾ und 85 Millionen Euro führten zu internen zweckgebundenen Einnahmen. Davon

- entsprechen 134 Millionen Euro Einnahmen und Rückzahlungen;
- handelt es sich bei 59 Millionen Euro um Rückflüsse beim Abschluss nicht verwendeter auf Treuhandkonten von Finanzinstrumenten und in Fazilitäten für technische Hilfe gehaltener Mittel in den EU-Gesamthaushaltsplan und um 18 Millionen Euro, die annullierten Operationen im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) entsprechen.

2.30. Für das Haushaltsjahr 2015 belief sich der Gesamtbetrag der Verwaltungskosten und -gebühren für Finanzinstrumente auf 63 Millionen Euro (gegenüber 50 Millionen Euro im Jahr 2014). Für die neuen Instrumente belaufen sich die Gebühren für 2014 und 2015 zusammengekommen auf 72 Millionen Euro (5,77 % des gehaltenen Gesamtvermögens).

.... und die bei Finanzinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung nicht in Anspruch genommenen Beträge sind nach wie vor relativ hoch

2.31. Nach dem jüngsten Bericht über Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung mit Stand von Ende 2014⁽³⁶⁾ verblieben 6,8 Milliarden Euro an nicht verwendeten Beträgen in diesen Instrumenten. Davon waren 80 % in fünf Mitgliedstaaten⁽³⁷⁾ konzentriert. Italien (3 Milliarden Euro) hatte einen Anteil von 45 % am Gesamtaufkommen⁽³⁸⁾. Im Zuge seiner Prüfung der Vermögensübersicht ersuchte der Hof die Kommission um eine zusätzliche Analyse zum Einsatz dieser Instrumente in Italien bis 31. Dezember 2015. Daraus ergab sich, dass für Italien mit Stand zum 31. Dezember 2015 1,7 Milliarden Euro nicht verwendet worden waren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.31. Die Kommission ersuchte Italien, bis zum 31. Dezember 2015 weitere Informationen zu übermitteln. Aus diesen Informationen geht hervor, dass zum 31. Dezember 2015 45 % der für Italien vorgesehenen Beträge nicht verwendet worden waren. Die eingeholten, mit den in der Rechnungsführung der Kommission im Jahr 2015 vorgenommenen Buchungen abgeglichenen Daten sind dem Hof übermittelt worden. Die Analyse ergab, dass keine Notwendigkeit zu einer Änderung der derzeitigen Methode besteht. Die Umsetzung wird jedoch für Tätigkeiten im Jahr 2016 erneut bewertet werden.

⁽³⁵⁾ Gemäß Artikel 140 Absatz 6 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012.

⁽³⁶⁾ Die zuletzt verfügbaren Zahlen beziehen sich auf Ende 2014 und finden sich in dem von der Kommission im September 2015 herausgegebenen Bericht, in dem die Daten über die Fortschritte bei der Finanzierung und der Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten, die von den Verwaltungsbehörden gemäß Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe j der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates übermittelt werden, zusammengefasst sind.

⁽³⁷⁾ Siehe Ziffern 6.41-6.42 und Ziffern 29-45 des Sonderberichts Nr. 19/2016 (Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente: aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu ziehende Lehren).

⁽³⁸⁾ Spanien 0,9 Milliarden Euro (13 %), Griechenland 0,9 Milliarden Euro (13 %), Vereinigtes Königreich 0,5 Milliarden Euro (7 %), Deutschland 0,3 Milliarden Euro (4 %); die restlichen 1,2 Milliarden Euro (18 %) entfallen auf andere Mitgliedstaaten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die ersten Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) wurden erfasst ...

2.32. Die EFSI-Vereinbarung wurde am 22. Juli 2015 von der Kommission (als Vertreterin der EU) und der EIB unterzeichnet. Der EFSI ist Teil des Investitionsplans für Europa, der 2014 vom Präsidenten der Europäischen Kommission angekündigt wurde. Der EFSI zielt auf die Unterstützung von Investitionen in Bereichen wie Infrastruktur, Bildung, Forschung und Innovation sowie auf die Bereitstellung von Risikofinanzierung für kleine Unternehmen ab.

2.33. Die EU stellt eine Haushaltsgarantie von bis zu 16 Milliarden Euro (davon werden 8 Milliarden Euro im Zeitraum von 2016-2022 schrittweise in einen bestimmten Fonds eingezahlt), und die EIB leistet einen Beitrag in Höhe von 5 Milliarden Euro aus ihren eigenen Mitteln als Risikorücklage. Die Kommission und die EIB gehen davon aus, dass dies eine EIB/EIF-Finanzierung von bis zu 61 Milliarden Euro stützt, mit dem Ziel, Investitionen in Höhe von 315 Milliarden Euro zu mobilisieren.

2.34. Die EU sichert Operationen im Rahmen des Finanzierungsfensters „Infrastruktur und Innovation“ (IIW), die von der EIB durchgeführt werden, sowie Operationen im Rahmen des Finanzierungsfensters „Kleine und mittlere Unternehmen“ (KMUW), die vom EIF durchgeführt werden. Jedes Finanzierungsfenster verfügt über ein eigenes Schuldenportfolio (EU-Garantie in Höhe von 11 Milliarden Euro für das IIW und 1 250 Millionen Euro für das KMUW) und ein Beteiligungsportfolio (EU-Garantie von 2 500 Millionen Euro für das IIW und 1 250 Milliarden Euro für das KMUW).

2.35. Die Kommission überweist der EIB Mittel aus der Garantie auf deren Antrag hin. Zur Erfüllung dieser Forderungen richtete die Kommission einen Garantiefonds (EFSI-Garantiefonds) ein ⁽³⁹⁾. Dieser Fonds wird im Zeitraum bis 2020 aus dem EU-Haushalt finanziert, indem die geplanten Ausgaben für die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) um 2,8 Milliarden Euro und für Horizont 2020 um 2,2 Milliarden Euro ⁽⁴⁰⁾ gekürzt werden und 3 Milliarden Euro aus den nicht zugewiesenen Margen unter der Ausgabenobergrenze des MFR verwendet werden. Im Dezember 2015 nahm die Kommission Mittelbindungen in Höhe von 1,4 Milliarden Euro ⁽⁴¹⁾ für Zahlungen in den Fonds vor. 2015 leistete sie keinerlei Zahlungen.

2.35. Die Mittel werden an den EIB ausgezahlt, wenn dies im Einklang mit der EFSI-Verordnung unter den in der EFSI-Vereinbarung im Einzelnen festgelegten Voraussetzungen zur Erfüllung von Garantieanforderungen erforderlich ist.

⁽³⁹⁾ Siehe Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2015/1017.

⁽⁴⁰⁾ In Anhang I der EFSI-Verordnung wird die Finanzausstattung für Horizont 2020 und die Fazilität „Connecting Europe“ geändert.

⁽⁴¹⁾ Dieser Betrag ist das Ergebnis einer Umschichtung von Mitteln aus den Haushaltslinien für die Fazilität „Connecting Europe“ (790 Millionen Euro), Horizont 2020 (70 Millionen Euro) und ITER (490 Millionen Euro).

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.36. Die EIB unterzeichnete acht IIW-Schuldenportfolio-Operationen (insgesamt 1 092,7 Millionen Euro), wovon sie 193,8 Millionen Euro im Jahr 2015 auszahlte. Die EIB unterzeichnete zwei IIW-Beteiligungsportfolio-Operationen (in Höhe von insgesamt 125 Millionen Euro im Jahr 2015), von denen die Hälfte durch die EU-Garantie gesichert ist. Von den durch die EU-Garantie gedeckten Beträgen wurden von der EIB im Jahr 2015 lediglich 7,6 Millionen Euro ausgezahlt. Die EU-Gesamtgarantie zu ausgezahlten Beträgen und die aufgelaufenen Zinsen auf diesem Portfolio betrugen zum Jahresende insgesamt 202 Millionen Euro ⁽⁴²⁾.

2.37. Für das KMU-Finanzierungsfenster nahm der EIF im Jahr 2015 die EU-Garantie nur für Operationen im Rahmen der bestehenden Finanzinstrumente für die KMU ⁽⁴³⁾ in Anspruch.

... während sich der Start der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) verzögert hat

2.38. Die Kommission und die EIB unterzeichneten die Vereinbarung über das CEF-Fremdfinanzierungsinstrument am 22. Juli 2015, dem Tag, an dem sie auch die EFSI-Vereinbarung unterzeichneten. Die Zusammenlegung der LGTT- und PBI-Portfolios wurde auf 2016 verschoben. Die Kommission entrichtete 2015 keine Beiträge an das Instrument, und die EIB unterzeichnete keine Operationen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen für 2015

2.39. Die Tatsache, dass immer mehr auf Finanzierungsmechanismen zurückgegriffen wird, die nicht direkt aus dem EU-Haushalt finanziert werden und nicht der Prüfung durch den Hof unterliegen, birgt Risiken sowohl für die Rechenschaftspflicht als auch für die Koordinierung der Politiken und Maßnahmen der EU (Ziffer 2.4).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.36. *Die Auszahlungen steigen schrittweise mit dem Aufbau eines Bestandes an Vorhaben. Das EFSI-Portfolio wird derzeit erweitert und es wird davon ausgegangen, dass bis Ende 2016 wird eine erhebliche Zunahme seiner Größe eintritt.*

⁽⁴²⁾ Siehe Erläuterung 5.2.1 zum Jahresabschluss.

⁽⁴³⁾ 55 Millionen Euro für InnovFin SMEG und 39 Millionen Euro für Operationen der COSME-Kreditbürgschaftsfazilität.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.40. Die Kommission nahm 2015 Mittelbindungen in hohem Umfang vor, zum Teil aufgrund von aus 2014 übertragenen Mitteln. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen pendelten sich wieder auf das frühere Niveau ein (Ziffern 2.5-2.9). Die aus künftigen Haushaltsplänen zu finanzierenden Beträge stiegen auf 339 Milliarden Euro an. Die Kommission hat keine Cashflow-Prognose für die nächsten sieben bis zehn Jahre erstellt (Ziffer 2.10). Anhand einer solchen Prognose wäre es den Stakeholdern möglich, sich auf den künftigen Zahlungsbedarf und die Haushaltsprioritäten einzustellen und konstruktiv vorauszuplanen.

2.41. Die Kostenerstattungsanträge im Kohäsionsbereich sind im Laufe des Jahres 2015 zurückgegangen. Dies hatte einen Rückgang der noch zu erstattenden Kostenanträge zur Folge, nicht jedoch ein geringeres Zahlungsvolumen (siehe Ziffern 2.14-2.15).

2.42. Die anhaltend lange Zeitspanne zwischen den ursprünglichen Mittelbindungen und den endgültig abgerechneten Ausgaben bedeutet, dass die Ausgabenmuster nur langsam auf die sich ändernden Haushaltsprioritäten reagieren, was ein höheres Risiko, dass beim Abschluss Unterlagen nicht zur Verfügung stehen, zur Folge hat (siehe Ziffern 2.16-2.17).

2.43. Bei einigen Mitgliedstaaten bleiben die noch abzuwickelnden Mittelbindungen (zusammen mit der offenen Vorfinanzierung) im Rahmen der ESI-Fonds des MFR 2007-2013 nach wie vor hoch und liegen oftmals bei mehr als 15 % der Gesamtausgaben des Staates (Ziffern 2.19-2.21).

2.44. In zunehmendem Maße werden Beträge in Finanzinstrumenten unter indirekter Mittelverwaltung gehalten, für die die EIB-Gruppe auch weiterhin das für die Verwaltung in erster Linie in Frage kommende Finanzinstitut darstellt (Ziffer 2.23).

2.45. Die bei Finanzinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung nicht in Anspruch genommenen Beträge sind nach wie vor hoch und auf einige Mitgliedstaaten konzentriert (siehe Ziffer 2.31).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.40. Der MFR ist das Instrument zur Gewährleistung mittel- bis langfristiger Stabilität und Vorhersagbarkeit des künftigen Zahlungsbedarfs und der Haushaltsprioritäten.

Aus diesem Grund können langfristige Prognosen nur unter Berücksichtigung bestehender Finanzrahmen erstellt werden. Die Auswirkungen künftiger, noch nicht vereinbarter Finanzrahmen auf die Auszahlungen lassen sich nicht präzise voraussagen.

Die Prognose für den Zeitraum nach 2020 wird, wie in Ziffer 9 der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung vorgesehen, 2017 vorgestellt werden. Sie wird Bestandteil der Vorschläge der Kommission für den MFR nach dem Jahr 2020 bilden. Diese Vorschläge sind nach Artikel 25 der MFR-Verordnung bis zum 1. Januar 2018 vorzulegen.

Die Kommission hat sich bereits verpflichtet, im Rahmen der Halbzeitbewertung für den Finanzrahmen eine mittelfristige Zahlungsprognose vorzulegen, in der die Nachhaltigkeit der Obergrenzen der Mittel für Zahlungen, die Entwicklung bei den noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL) und die automatischen Aufhebungen bis zum Jahr 2020 analysiert werden.

2.42. Die langen Zeitspannen zwischen Mittelbindungen und Auszahlungen spiegeln nur die Dauer laufender Projekte wider. Bei einigen Projekten handelt es sich um große Infrastrukturprojekte in der Union oder Projekte in vergleichsweise schwierigen Drittländern. Eine durchschnittliche Zeitspanne von 2,4 Jahren ist nicht als außergewöhnlich lang anzusehen. Der Rechtsrahmen verpflichtet die Begünstigten, die maßgeblichen Unterlagen nach dem Abschluss einen bestimmten Zeitraum lang aufzubewahren.

2.45. Siehe die Antwort zu Ziffer 2.31.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.46. Die Einrichtung des EFSI beeinträchtigte den Start des Programms für die Fazilität „Connecting Europe“. Obwohl dies Auswirkungen auf die Annahmen hat, die die Kommission in ihrer Ex-ante-Bewertung zum Einsatz von Finanzinstrumenten im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ zugrunde legte, fand hier keine Neubewertung statt. Der EFSI wird sich auch auf den Einsatz einiger anderer Finanzinstrumente auswirken (siehe Ziffern 2.32-2.38).

Empfehlungen

2.47. Der Hof spricht die folgenden Empfehlungen aus:

- **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte aktiv für den Abbau der noch abzuwickelnden Mittelbindungen sorgen, beispielsweise durch raschere Aufhebung von Mittelbindungen, sofern angemessen, schnelleren Abschluss der Programme des Zeitraums 2007-2013, sofern angemessen, stärkere Nutzung von Nettofinanzkorrekturen im Kohäsionsbereich, Verringerung der auf Treuhandkonten gehaltenen Zahlungsmittel und Erstellung von Zahlungsplänen und Vorausschätzungen in jenen Bereichen, in denen die noch abzuwickelnden Mittelbindungen und anderen Verbindlichkeiten erheblich sind (siehe Ziffern 2.5-2.9, 2.19 und 2.28).
- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte eine jährlich aktualisierte Cashflow-Prognose erstellen und veröffentlichen, die einen Zeitraum von sieben bis zehn Jahren umspannt und Aufschluss über Haushaltsobergrenzen, Zahlungsbedarf, Kapazitätsengpässe und Möglichkeiten zur Aufhebung von Mittelbindungen gibt (Ziffer 2.10).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.46. Die Annahme des EFSI wirkte sich nicht nachteilig auf die allgemeinen Ziele der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) aus, sondern schuf einen zusätzlichen Mechanismus für finanzielle Unterstützungsleistungen der EU u. a. für Infrastrukturprojekte (insbesondere durch Fremdfinanzierungen). Der Lenkungsausschuss für das CEF-Fremdfinanzierungsinstrument (CEF DI) legte in seiner ersten Sitzung die wichtigsten Grundsätze für Unterstützungsleistungen durch die Fazilität „Connecting Europe“ und den EFSI fest, um die Einführung des EFSI angemessen zu berücksichtigen und die Komplementarität der beiden Fonds zu erhöhen. Darüber hinaus wird derzeit ein Anhang zur Ex-ante-Bewertung der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) erstellt, in dem sich Folgendes widerspiegelt: i) die jüngste Analyse bezüglich des Potenzials zur Einführung eines CEF-Eigenkapitalinstruments in den Sektoren der Fazilität „Connecting Europe“ sowie ii) die Marktentwicklungen nach der Einführung des EFSI. Dieser Anhang ist als Ergänzung der vorherigen Ex-ante-Bewertung zu verstehen, nicht als deren Überarbeitung. Die Bewertung der Kohärenz des Fremdfinanzierungsinstruments der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) mit anderen Initiativen der EU einschließlich des EFSI wird im Rahmen der CEF-Halbzeitbewertung erfolgen.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Von der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten ergriffene Maßnahmen wie Anstrengungen zum Abbau der noch abzuwickelnden Mittelbindungen und zur stärkeren Nutzung von Nettofinanzkorrekturen im Kohäsionsbereich müssen selbstverständlich mit dem Rechtsrahmen konform sein.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Prognose für den Zeitraum nach 2020 wird, wie in Ziffer 9 der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung vorgesehen, 2017 vorgestellt werden. Sie wird Bestandteil der Vorschläge der Kommission für den MFR nach dem Jahr 2020 bilden. Diese Vorschläge sind nach Artikel 25 der MFR-Verordnung bis zum 1. Januar 2018 vorzulegen.

Die Kommission wird ferner im Rahmen der Halbzeitbewertung des MFR eine Halbzeit-Zahlungsprognose vorlegen, in der die Nachhaltigkeit der derzeitigen Obergrenzen der Mittel für Zahlungen bis zum Ende des derzeitigen MFR beurteilt werden wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte in ihrer Haushaltsführung und ihrem Finanzmanagement den Kapazitätsengpässen in einigen Mitgliedstaaten Rechnung tragen, um die effiziente Verwendung der Fonds sicherzustellen (siehe Ziffern 2.19-2.21).
- **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte nicht verwendete Zahlungsmittel in Finanzinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung (siehe Ziffer 2.31) und die verbleibenden nicht verwendeten Mittel in Finanzinstrumenten unter indirekter Mittelverwaltung aus früheren MFR, für die der Förderzeitraum abgelaufen ist, zurückerlangen ⁽⁴⁴⁾.
- **Empfehlung 5:** Die Kommission sollte die Ex-ante-Bewertung für das CEF-Fremdfinanzierungsinstrument im Lichte der Schaffung des EFSI neu bewerten und die Auswirkungen des EFSI auf andere Programme und Finanzierungsinstrumente der EU berücksichtigen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt der Empfehlung in dem durch den MFR und die maßgeblichen Rechtsvorschriften gesetzten Rahmen zu.

Die Kommission hat bereits eine „Task Force for Better Implementation“ (Taskforce für eine bessere Umsetzung) eingerichtet, um die Umsetzung von ESI-Fonds in bestimmten Mitgliedstaaten unter vollständiger Beachtung von Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu verbessern (siehe die Antworten der Kommission auf die Bemerkungen 2.19 und 2.20). Die Kommission beabsichtigt, für eine umfassende Nutzung der Arbeit der Taskforce zu sorgen und dabei ihr Hauptaugenmerk darauf zu richten, die Mitgliedstaaten durch die Bereitstellung eines proaktiven, gezielten Ansatzes bei der Durchführung der Finanzierungen im Rahmen der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020 zu unterstützen.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Bezüglich der Finanzinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung wurde im November 2015 von der Kommission und dem EIF ein Verfahren für die Rückführung und Freigabe gebundener Mittel an die EU festgelegt, in dem die Übertragung von Einnahmen des GIF und Erstattungen an „Horizont 2020“ und COSME behandelt wird. Die Durchführung dieses Verfahrens läuft. Mit diesem Verfahren werden Überwachungsbesuche beim EIF einhergehen.

Bei geteilter Mittelverwaltung werden nicht verwendete Zuweisungen an Finanzinstrumente im Einklang mit den Rechtsvorschriften für Programme unter geteilter Mittelverwaltung beim Abschluss des Programms abgezogen.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu.

Die Bewertung der Kohärenz des Fremdfinanzierungsinstruments der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) mit anderen Initiativen der EU einschließlich des EFSI wird im Rahmen der CEF-Halbzeitbewertung erfolgen.

Derzeit wird ein Anhang zur Ex-ante-Bewertung der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) erstellt, in dem sich Folgendes widerspiegelt: i) die jüngste Analyse bezüglich des Potenzials zur Einführung eines CEF-Eigenkapitalinstruments in den Sektoren der Fazilität „Connecting Europe“ sowie ii) die Marktentwicklungen nach der Einführung des EFSI. Dieser Anhang ist als Ergänzung der vorherigen Ex-ante-Bewertung zu verstehen, nicht als deren Überarbeitung.

Die Zusätzlichkeit der Finanzinstrumente der Fazilität „Connecting Europe“ gegenüber dem EFSI ist darin begründet, dass der Schwerpunkt der Finanzierungen im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ auf innovativen Demonstrations- und Pilotprojekten sowie Initiativen liegt, die nach den maßgeblichen Verordnungen in den Sektoren dieser Fazilität förderfähig sind, während Umfang und Förderkriterien für Unterstützungsleistungen des EFSI weiter gefasst sind.

⁽⁴⁴⁾ Siehe Ziffern 6.46-6.52 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2014.

KAPITEL 3

EU-Haushalt und Ergebniserbringung

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	3.1-3.5
Teil 1 — Horizont 2020 (2014-2020)	3.6-3.59
Abschnitt 1 — Die Verknüpfung zwischen Europa 2020, den neuen Prioritäten der Kommission und Horizont 2020 macht eine Leistungsorientierung nicht unbedingt einfacher und muss klargestellt werden	3.7-3.21
Abschnitt 2 — Synergien und Komplementaritäten mit den ESI-Fonds und nationalen Programmen	3.22-3.23
Abschnitt 3 — Durch den Aufbau von Horizont 2020 liegt der Schwerpunkt nicht konsequent auf der Leistung	3.24-3.59
Teil 2 — Leistungsplanung und -berichterstattung auf der Ebene der Generaldirektionen: Bereich „Natürliche Ressourcen“	3.60-3.65
Teil 3 — Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Hofes	3.66-3.85
Im Jahr 2015 angenommene Sonderberichte und sonstige leistungsbezogene Produkte	3.66-3.77
Weiterverfolgung von in Sonderberichten unterbreiteten Empfehlungen	3.78-3.85
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3.86-3.95
Schlussfolgerungen 3	3.86-3.93
Empfehlungen	3.94-3.95
Anhang 3.1 — Vom Europäischen Rechnungshof im Jahr 2015 angenommene Sonderberichte	
Anhang 3.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen zu Leistungsaspekten	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

3.1. Gegenstand dieses Kapitels ist die Leistung (siehe **Illustration 3.1**). Der Hof beleuchtet dieses Thema seit seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 in einem eigenen Kapitel, in welchem er verschiedene Aspekte der Systeme beurteilt, mit denen die Kommission sicherstellen will, dass EU-Mittel effizient und nicht bloß in Einklang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften eingesetzt werden.

3.2. Seit dem Bericht für 2010 analysiert der Hof anhand der jährlichen Tätigkeitsberichte ausgewählter Generaldirektoren der Kommission, wie die Kommission die Leistung selbst einschätzt, und greift einige der Themen auf, die im betreffenden Jahr Gegenstand von Wirtschaftlichkeitsprüfungen waren, deren Ergebnisse in Sonderberichten veröffentlicht wurden. Weitere geprüfte Bestandteile des Leistungsrahmens sind die Managementpläne ausgewählter Generaldirektionen (GD) und die Berichterstattung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, wozu auch die ersten „Evaluierungsberichte“⁽¹⁾ der Kommission gehören.

Illustration 3.1 — Leistung in der EU

Die Leistung wird in der EU nach Maßgabe der Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit)⁽²⁾ bewertet und basiert auf folgenden Größen:

- a) Inputs — für die Programmdurchführung erforderliche finanzielle, personelle, materielle, organisatorische oder regulative Mittel;
- b) Outputs — was im Rahmen des Programms erreicht werden soll;
- c) Ergebnisse — unmittelbare durch das Programm bewirkte Veränderungen bei den direkt Beteiligten oder den direkten Empfängern;
- d) Auswirkungen — längerfristige gesellschaftliche Veränderungen, die zumindest zum Teil auf die EU-Maßnahme zurückzuführen sind.

⁽¹⁾ Diese Berichte müssen gemäß Artikel 318 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erstellt werden.

⁽²⁾ Artikel 27 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ersetzt durch Artikel 30 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates, die am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.3. Im entsprechenden Kapitel des letzten Jahresberichts befasste sich der Hof eingehend mit Europa 2020, der langfristigen Strategie der EU. Geprüft wurde, wie die EU auf übergeordneter Ebene die Strategie überwacht und darüber berichtet. Für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds⁽³⁾ (die ESI-Fonds) untersuchte der Hof, wie sich die Strategie in den Partnerschaftsvereinbarungen und Förderprogrammen, auf die sich die Kommission und die Mitgliedstaaten einigen, niederschlägt. Dieses Jahr greift der Hof das Thema wieder auf und betrachtet die Leistung der Kommission anhand des Programms für Forschung und Innovation „Horizont 2020“, auf das ein erheblicher Anteil des EU-Haushalts entfällt (siehe weiter unten).

3.4. Dieses Kapitel besteht daher aus drei Teilen. Im ersten Teil wird die Leistung beim Programm Horizont 2020 betrachtet. In den beiden anderen Teilen geht der Hof auf bereits früher untersuchte Themen ein. Zum einen analysiert er erneut, inwieweit der Leistungsaspekt in den von den Generaldirektoren der Kommission erstellten zentralen Dokumenten zur jährlichen Planung und Berichterstattung berücksichtigt wird. Zum anderen greift er einige der wichtigsten Themen der Sonderberichte des Jahres 2015 heraus, einschließlich der Weiterverfolgung einer Stichprobe von Empfehlungen aus früheren Sonderberichten. Hinzu kommt erstmals eine Analyse der Antworten der Mitgliedstaaten auf eine Umfrage des Hofes, wie sie mit seinen Empfehlungen weiterverfahren.

3.5. Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 berichtete der Hof auf der Grundlage von Informationen der Kommission, dass die Halbzeitüberprüfung der Strategie Europa 2020, die dem Rat im März 2015 hätte vorliegen sollen, sich bis Anfang 2016 verzögerte⁽⁴⁾. Im Juni 2016 teilte die Kommission dem Hof mit, dass die Halbzeitüberprüfung abgeschlossen sei und es dazu kein offizielles Abschlussdokument geben werde. Dem Hof ist es daher nicht möglich, in diesem Kapitel über die Durchführung dieser Halbzeitüberprüfung zu berichten, er behält sich aber vor, in künftigen Berichten auf diese Frage zurückzukommen.

⁽³⁾ Zu den ESI-Fonds gehören der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds, der Kohäsionsfonds, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Europäische Meeres- und Fischereifonds.

⁽⁴⁾ Ziffer 3.29 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

TEIL 1 — HORIZONT 2020 (2014-2020)

3.6. Bei der Analyse des Programms „Horizont 2020“ werden drei Aspekte beleuchtet. Zunächst werden die Hauptmerkmale des Programms dargelegt, und es wird der strategische Rahmen für seine Umsetzung untersucht, insbesondere die Verknüpfung mit anderen EU-Strategien. Danach werden die mit der Zusammenführung von Forschung und Innovation verbundenen Vorteile und potenziellen Risiken betrachtet. Schließlich analysiert der Hof, inwieweit Leistungsaspekte beim Programm Horizont 2020 einen Schwerpunkt bilden.

Abschnitt 1 — Die Verknüpfung zwischen Europa 2020, den neuen Prioritäten der Kommission und Horizont 2020 macht eine Leistungsorientierung nicht unbedingt einfacher und muss klargestellt werden*Europa 2020 und Horizont 2020*

3.7. Europa 2020 ist die auf 10 Jahre angelegte Strategie der Europäischen Union für Wachstum und Beschäftigung. Die Strategie wurde im Jahr 2010 auf den Weg gebracht, um die Voraussetzungen für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu schaffen. Für die Verwirklichung der Strategie Europa 2020 sind die EU und ihre 28 Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig. Zu den fünf Kernzielen⁽⁵⁾ der Strategie gibt es daher in jedem Mitgliedstaat ein entsprechendes nationales Ziel, das den dort jeweils herrschenden unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung trägt.

⁽⁵⁾ Die fünf Kernziele sind: 1. Beschäftigung (75 % der 20- bis 64-Jährigen sollen in Arbeit stehen); 2. Forschung und Entwicklung (FuE) (3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU sollen für FuE aufgewendet werden); 3. Klimawandel und nachhaltige Energiewirtschaft (Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20 % (oder sogar 30 %, sofern die Voraussetzungen hierfür gegeben sind) gegenüber 1990 — Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 % — Steigerung der Energieeffizienz um 20 %); 4. Bildung (Verringerung der Quote vorzeitiger Schulabgänger auf unter 10 % — Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung auf mindestens 40 %); 5. Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen soll um mindestens 20 Millionen gesenkt werden).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.8. Das Programm Horizont 2020 ist für den Zeitraum 2014-2020 mit einem Budget von rund 75 Milliarden Euro ausgestattet. Über dieses Programm fördert die EU Forschung und Innovation mit dem allgemeinen Ziel, „zum Aufbau einer unionsweiten wissens- und innovationsgestützten Gesellschaft und Wirtschaft beizutragen“⁽⁶⁾. Das Programm unterstützt die Strategie Europa 2020 und das Ziel der EU, einen europäischen Forschungsraum (EFR) zu schaffen⁽⁷⁾. In Horizont 2020 werden die zuvor getrennten Ausgabenprogramme für Forschung und Innovation zusammengeführt⁽⁸⁾.

3.9. Die Fördermittel werden hauptsächlich in Form von Finanzhilfen bereitgestellt, obwohl auch andere Finanzierungsformen, etwa Finanzinstrumente, genutzt werden können. Den überwiegenden Teil der im Rahmen von Horizont 2020 getätigten Ausgaben verwaltet die Kommission entweder selbst oder über Agenturen und sonstige Einrichtungen. Empfänger von Horizont-2020-Mitteln sind Einzelpersonen und Personengruppen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen, KMU und größere Unternehmen innerhalb und außerhalb der EU. Viele der geförderten Projekte sind Kooperationsprojekte.

⁽⁶⁾ Die Rechtsgrundlage für Horizont 2020 hat mehrere Ebenen. Gemäß Artikel 182 AEUV wird die Forschungs- und Entwicklungspolitik der Union über mehrjährige Forschungsrahmenprogramme und spezifische Programme umgesetzt. In der Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 104) sind das allgemeine Ziel und die Einzelziele von Horizont 2020 sowie die Schwerpunkte, die Grundzüge der Tätigkeiten und die Gesamtmittelausstattung festgelegt. Im Beschluss 2013/743/EU des Rates vom 3. Dezember 2013 über das Spezifische Programm zur Durchführung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020) und zur Aufhebung der Beschlüsse 2006/971/EG, 2006/972/EG, 2006/973/EG, 2006/974/EG und 2006/975/EG (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 965) sind die Einzelziele und die Grundzüge der Tätigkeiten vorgegeben. Die Verordnung (EU) Nr. 1290/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Regeln für die Beteiligung am Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020) sowie für die Verbreitung der Ergebnisse und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1906/2006 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 81) enthält Einzelheiten zu den Gewährungsverfahren, zu den Förderregeln und zur Verbreitung der Ergebnisse.

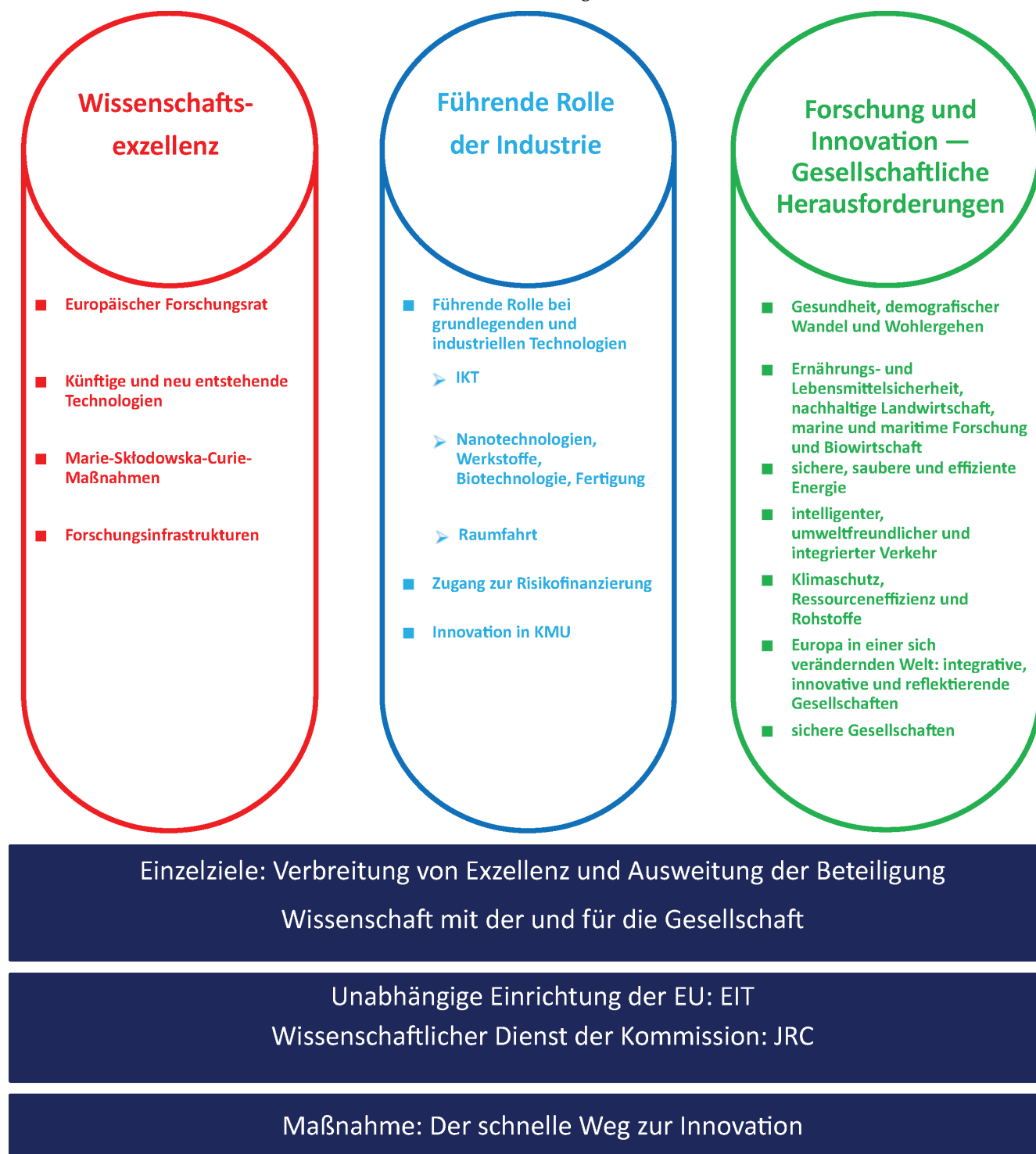
⁽⁷⁾ Artikel 179 AEUV.

⁽⁸⁾ Zusätzlich zum vorherigen Siebten Rahmenprogramm (RP7), zum Euratom-Programm für Forschung und Ausbildung und zu einigen Tätigkeiten der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC), also des wissenschaftlichen Dienstes der Europäischen Kommission, die bereits zusammengeführt worden waren, umfasst das Programm Horizont 2020 auch innovationsrelevante Aspekte des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und den EU-Beitrag zum Europäischen Innovations- und Technologieinstitut (EIT).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.10. **Illustration 3.2** ist der Aufbau von Horizont 2020 zu entnehmen. Das allgemeine Ziel ist in drei Schwerpunkte untergliedert (1. Wissenschaftsexzellenz, 2. Führende Rolle der Industrie und 3. Gesellschaftliche Herausforderungen). Diese Schwerpunkte werden über 14 „Einzelziele“ verfolgt, die wiederum durch die Grundzüge der Tätigkeiten, in denen der wissenschaftliche und technologische Inhalt festgelegt ist, ergänzt werden. Auch das allgemeine Ziel wird durch zwei Einzelziele („Verbreitung von Exzellenz und Ausweitung der Beteiligung“ und „Wissenschaft mit der und für die Gesellschaft“) verfolgt. Zwei weitere Stellen, die JRC und das EIT, tragen über ihre eigenen spezifischen Ziele ebenfalls zum allgemeinen Ziel und zu den Schwerpunkten bei. Horizont 2020 umfasst darüber hinaus zusätzliche Forschungsmaßnahmen, wie die Initiative „Der schnelle Weg zur Innovation“ (*Fast Track to Innovation*) zur Förderung marktnaher Innovationstätigkeiten.

Illustration 3.2 — Aufbau des Programms Horizont 2020



BEMERKUNGEN DES HOFES

Auf übergeordneter Ebene bestehen Verknüpfungen zwischen Horizont 2020 und Europa 2020, die jedoch ausgebaut werden müssen, damit eine stärkere Leistungsorientierung möglich ist

3.11. In den Rechtsvorschriften sind drei Leistungsindikatoren vorgesehen, mit denen bei Horizont 2020 die Fortschritte bei der Erreichung des allgemeinen Ziels gemessen werden sollen:

- a) der Indikator für die Forschungs- und Entwicklungsintensität, dem zufolge bis 2020 ein Investitionsvolumen von mindestens 3 % des BIP erreicht werden soll und der eines der fünf Kernziele der Strategie Europa 2020 widerspiegelt;
- b) der Indikator zur Messung der Innovationsleistung;
- c) der Anteil von Forschern an der Erwerbsbevölkerung⁽⁹⁾. Dieser Indikator steht in keinem direkten Zusammenhang mit den Europa-2020-Kernzielen.

3.12. Mit dem 3 %-Indikator wird gemessen, wie viele Mittel in Forschung und Entwicklung fließen. Er ist nicht auf die Messung von Outputs, Ergebnissen oder Auswirkungen ausgelegt. Beim Programm Horizont 2020 wird erstmals in Rechtsvorschriften zur Auflage gemacht, dass private — im Gegensatz zu öffentlichen — Investitionen in Forschung und Entwicklung zwei Drittel der Gesamtinvestitionen ausmachen sollten⁽¹⁰⁾. Gemessen an diesen Zielvorgaben lagen die entsprechenden Gesamtinvestitionen im Jahr 2014 Europaweit bei knapp über 2 % des BIP, wovon rund 64 % auf den Privatsektor entfielen. Im Vergleich dazu erreichten die Vereinigten Staaten im Jahr 2012 2,8 % und Japan und Südkorea im Jahr 2013 3,5 % bzw. 4,2 %.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.12. Der Indikator für die Forschungs- und Entwicklungsintensität in Höhe von 3 % dient nicht nur zur Messung des Inputs von Mitteln in Forschung und Entwicklung, sondern er spiegelt auch die Wirksamkeit der politischen Maßnahmen zur Förderung einer hochwertigen Wissenschaftsbasis in den Mitgliedstaaten und zur Schaffung besserer Rahmenbedingungen für Forschung und Innovation im privaten Sektor wider.

⁽⁹⁾ Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 1291/2013.

⁽¹⁰⁾ Erwägungsgrund 3 der Verordnung (EU) Nr. 1291/2013. Im März 2002 gab der Europäische Rat auf seiner Tagung in Barcelona das Ziel vor, die durchschnittlichen Forschungsinvestitionen von 1,9 % des BIP auf 3 % des BIP zu erhöhen, wovon zwei Drittel vom Privatsektor aufgebracht werden sollten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.13. Die Ausgaben im Rahmen von Horizont 2020 bilden ein relativ geringen Beitrag zu diesem Ziel. Es wurde stets davon ausgegangen, dass die Mitgliedstaaten den Großteil der Mittel in diesem Bereich bereitstellen. Im Jahr 2014, dem ersten Umsetzungsjahr, beliefen sich die Ausgaben der EU-Organe und Einrichtungen im Rahmen von Horizont 2020 auf etwas weniger als 10 % der für FuE aus öffentlichen Haushalten insgesamt bereitgestellten Mittel. Im letzten Jahresbericht wies der Hof darauf hin, dass bei Erfüllung aller nationalen Zielvorgaben im Bereich Forschung und Entwicklung die Investitionsquote bis 2020 bei insgesamt 2,6 % des BIP, also immer noch unter der 3 %-Vorgabe läge ⁽¹¹⁾.

3.14. Der zweite im Programm Horizont 2020 vorgesehene Leistungsindikator, der sich auf die Innovation bezieht, ist ein outputbezogener Kompositindikator. Er wurde ursprünglich für die Leitinitiative „Innovationsunion“ der Strategie Europa 2020 entwickelt ⁽¹²⁾. Dieser Indikator erfasst Daten zu vier Faktoren: Patente, Beschäftigung in wissensintensiven Bereichen, Wettbewerbsfähigkeit der wissensintensiven Güter und Dienstleistungen und Beschäftigung in wachstumsstarken Unternehmen innovativer Sektoren. Die (EU-finanzierte) *Composite Indicators Research Group* (Forschungsgruppe Kompositindikatoren) hat darauf hingewiesen, dass Indikatoren dieses Typs, die auf Subindikatoren ohne gemeinsame aussagekräftige Maßeinheit und ohne erkennbare Gewichtungsmethode beruhen, Vor- und Nachteile haben. Vor allem besteht die Gefahr, dass durch diese Indikatoren zwar die Gesamtsituation veranschaulicht wird, bei isolierter Betrachtung jedoch stark vereinfachende politische Schlussfolgerungen gezogen werden können; sie sollten daher in Verbindung mit den Subindikatoren verwendet werden. Die Kommission hat im März 2016 über diesen Indikator und die Subindikatoren berichtet ⁽¹³⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.13. Im Forschungsbereich sowie im Rahmen von Horizont 2020 werden Anstrengungen unternommen, um die Investitionen der Mitgliedstaaten in Forschung und Innovation zu koordinieren und zu steigern sowie Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen Innovation im privaten Sektor floriert (offene Innovation). Dies ist außerordentlich wichtig, um bedeutende Fortschritte bei der Überbrückung der Innovationskluft zwischen der Europäischen Union und ihren wichtigsten Wettbewerbern zu erzielen.

Zu den wichtigsten Zielen der Forschungspolitik gehört es außerdem, eine größere Wirkung und Wissenschaftsexzellenz durch Offenheit (offene Wissenschaft) und einen digitalen Binnenmarkt zu erreichen, das Digitale in die großen gesellschaftlichen Herausforderungen einzubetten, die Dimension „Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit“ der Energieunion zusammen mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie umzusetzen und durch die Stärken Europas in Forschung und Technologie zu einer weltweit führenden (der Welt offen zugewandten) Stimme zu werden.

Die Investitionen in Forschung und Innovation, die im Rahmen der Kohäsionsprogramme 2007-2013 getätigt wurden, haben ebenfalls zu den Fortschritten bei der Verwirklichung des 3-%-Ziels beigetragen. Dieser Beitrag setzt sich im Programmplanungszeitraum 2014-2020 dank der thematischen Konzentration des EFRE fort und wird seine Wirkung und seinen Hebeleffekt dank der Ex-ante-Konditionalität für Forschung und Innovation mit „intelligenter Spezialisierung“ verstärken.

Der Beitrag von Horizont 2020 bei der Umsetzung der Strategie Europa 2020 wird durch die Interaktion mit anderen Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten verstärkt.

⁽¹¹⁾ Ziffer 3.17 Buchstabe b des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

⁽¹²⁾ COM(2013) 624 final vom 13. September 2013, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Messung der Innovationsleistung in Europa: ein neuer Indikator“.

⁽¹³⁾ Bericht *Science, Research and Innovation Performance of the EU, A contribution to the open innovation, open science, open to the world agenda: 2016* (Wissenschafts-, Forschungs- und Innovationsleistung der EU: Ein Beitrag zur Agenda offene Innovation, offene Wissenschaft, Weltoffenheit, 2016).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.15. Der Indikator zur Messung der Innovationsleistung hat den Vorteil, dass die Schaffung der richtigen Voraussetzungen für Innovation im Mittelpunkt steht und ein Instrument zur Messung des Innovationsfortschritts auf Ebene der EU-Wirtschaft vorhanden ist. Er weist jedoch auch einige Unzulänglichkeiten auf, die seinen Nutzen für die Überwachung des im Rahmen von Horizont 2020 geleisteten Beitrags zur Erreichung der Europa-2020-Ziele einschränken:

- Die Kommission hat noch keine quantifizierte Zielvorgabe festgelegt, die bis zu einem bestimmten Termin zu erfüllen ist ⁽¹⁴⁾.

- Die Kommission hat den Indikator nicht in nationale Zielvorgaben übertragen, damit die jeweilige Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten wiedergegeben wird — wie von Experten für Indikatoren zur Messung der Innovationsleistung empfohlen ⁽¹⁵⁾.

3.16. Die im Programm Horizont 2020 vorgegebenen Einzelziele bilden die nächste Ebene der Zielhierarchie, auf der Verbindungen zur Strategie Europa 2020 hergestellt werden. Der größte Anteil (38 %) der Horizont-2020-Mittel wird für den Schwerpunkt „Gesellschaftliche Herausforderungen“ bereitgestellt, mit dem die in der Strategie Europa 2020 enthaltenen politischen Prioritäten umgesetzt werden sollen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.15.

- Damit ein quantitatives Ziel auf die Politikgestaltung einwirken und den Fortschritt fördern kann, muss es einvernehmlich vereinbart, auf der Grundlage von Nachweisen und Benchmarking gerechtfertigt sowie leicht verständlich und verständlich zu machen sein.

Dies ist bei zusammengesetzten Indikatoren wie dem Indikator für die Innovationsleistung schwieriger zu erreichen, da dessen zusammenfassende Punktzahlen von vornherein abstrakt sind. Daher existieren für zusammengesetzte Indikatoren meist keine Zielwerte. Ein weiteres Beispiel hierfür ist der zusammenfassende Index des Leistungsanzeigers der Innovationsunion, der ebenfalls über keinen Zielwert verfügt, aber dennoch eine deutliche Wirkung auf die Politikgestaltung der Mitgliedstaaten entfaltet.

Darüber hinaus sind die verfügbaren Zeitreihen für einige der zusammengesetzten Indikatoren immer noch zu kurz, um Trendlinien festzustellen und aussagekräftige EU-Zielwerte zu identifizieren (die Komponente zu schnell wachsenden Unternehmen basierte auf einer neuen Eurostat-Datenerhebung). Außerdem würde die Festlegung eines EU-Zielwertes ein Benchmarking der Leistung von Nicht-EU-Staaten erfordern, das zum Einführungszeitpunkt des Indikators nicht möglich war.

- Das Forschungsintensitätsziel wird vom jeweiligen Mitgliedstaat festgelegt, und der Indikator für die Innovationsleistung ergänzt ihn durch Bereitstellung des Politikrahmens für die Innovationsleistung. Diese unterschiedlichen Elemente sind in der Gesamtschau zu betrachten.

⁽¹⁴⁾ Im Managementplan 2015 der GD Forschung und Innovation (RTD) heißt es auf S. 6, dass die Zielvorgabe zu einem späteren Zeitpunkt auf der Grundlage der Fortschritte der einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf den Gesamtindikator und seine vier Teilbereiche festgelegt werden soll.

⁽¹⁵⁾ *Elements for the setting-up of headline indicators for innovation in support of the Europe 2020 strategy* (Grundlagen für die Festlegung von Leitindikatoren zur Messung der Innovationsleistung im Hinblick auf die Strategie Europa 2020), Report of the High Level Panel on the measurement of „Innovation“ (Bericht der hochrangigen Gruppe für die Messung der Innovationsleistung), Brüssel, 30. September 2010. Die Eigenschaften sind: (...) 7. Aufschlüsselbar. Die Indikatoren und möglichen Zielvorgaben sollten (automatisch) in Zielvorgaben für die einzelnen Mitgliedstaaten übertragen werden können, S. 6.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.17. In vielen Fällen wird in der Beschreibung der Einzelziele auf die Leitinitiativen verwiesen, die sie unterstützen sollen. Daran ist zwar die generische Beziehung zwischen Horizont 2020 und der Strategie Europa 2020 gut erkennbar, die Einzelziele werden jedoch auf den nachgeordneten Ebenen nicht in konkretere und operativ umsetzbare Verbindungen übertragen, anhand deren der Beitrag von Horizont 2020 zu den einzelnen Leitinitiativen und somit zur Strategie Europa 2020 überwacht und darüber berichtet werden könnte.

Die Verknüpfung zwischen den 10 politischen Prioritäten der Kommission und Europa 2020/Horizont 2020 bedarf einer weiteren Klarstellung

3.18. Im Jahr 2013 wurden in der Verordnung über Horizont 2020 Schwerpunkte sowie ein allgemeines Ziel und Einzelziele für den Zeitraum 2014-2020 festgelegt. Diese Schwerpunkte und Ziele wurden auf die Strategie Europa 2020 abgestimmt und sollen zu ihrer Verwirklichung beitragen⁽¹⁶⁾. Gegen Ende 2014 legte die amtierende Kommission 10 Prioritäten für die Gesamtheit der Kommission für den Zeitraum 2014-2019 fest⁽¹⁷⁾. Durch diese Prioritäten werden zwar einige neue Bereiche (wie ein Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten) in den Mittelpunkt gerückt, es bestehen jedoch auch, wie nicht anders zu erwarten, erhebliche Überschneidungen mit der Strategie Europa 2020 und ihren Kernzielen und Leitinitiativen. Beschäftigung und Klimawandel nehmen beispielsweise in beiden Strategiedokumenten breiten Raum ein. Trotz der Überschneidungen und Komplementaritäten ließ sich schwer feststellen, inwiefern die 10 politischen Prioritäten einen getrennten neuen Ansatz der Kommission bilden oder ihr als neue Möglichkeit dienen sollen, Europa 2020 für ihre Arbeit umzusetzen.

3.19. Dass politische Prioritäten sich ändern, ist normal, da Umstände sich ändern. Wie der Interne Auditdienst der Kommission aufgezeigt hat, gibt es zwischen den beiden Strategien Überschneidungen, die die Kommission bislang jedoch nicht herausgearbeitet hat. Da die Beziehung zwischen den beiden Strategien nicht klargestellt wurde, bestehen sie nach Auffassung des Hofes nebeneinander und werden für unterschiedliche Zwecke herangezogen:

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.17. Bei der Aufstellung des Haushaltsplans wird der Beitrag von Horizont 2020 zu jeder Leitinitiative jährlich mithilfe einer Methodik, die zum Start des Programms entwickelt wurde, in der Horizont-2020-Programmübersicht ausgeführt.

3.18. Bei der Strategie Europa 2020 handelt es sich um eine Wachstumsstrategie für die EU und auf EU-Ebene, die für ein Jahrzehnt ausgelegt ist. Im Einklang mit der Strategie Europa 2020 stellen die 10 politischen Prioritäten der Kommission eine klare und fokussierte Agenda/Strategie für die Aktivitäten der Kommission im Hinblick auf Europa 2020 dar und befinden sich in völliger Übereinstimmung mit den übergeordneten Zielen von Europa 2020. Gleichzeitig dienen sie zur Verdeutlichung und Schwerpunktsetzung in Bezug auf die politische Gesamtstrategie der Kommission unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen. So hatte sich die EU seit der Festlegung der Strategie Europa 2020 beispielsweise mit Staatsschuldenkrisen, wachsenden Haushaltsdefiziten, Kriegen in der Ukraine und in Syrien, einem starken Zuzug von Migranten in die EU und dem Klimaschutzabkommen COP 21 auseinanderzusetzen.

Diese 10 politischen Prioritäten wurden im Rahmen der Ernennung der neuen Kommission auch dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat und dem Rat vorgelegt. In den Prioritäten sind Ziele und Indikatoren formuliert, die eine Übernahme der Ziele und Indikatoren der Strategie Europa 2020 darstellen.

3.19. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass ihre Prioritäten eine klare und fokussierte politische Agenda für die Kommission bieten, die im Einklang mit der Strategie Europa 2020 für die Europäische Union insgesamt steht.

Daher können sie selbstverständlich für unterschiedliche Zwecke verwendet werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie in irgendeiner Weise als unvereinbar oder unzusammenhängend anzusehen sind, sondern sie ergänzen sich vielmehr gegenseitig.

Siehe dazu auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 3.18.

⁽¹⁶⁾ Artikel 4 und 5 der Verordnung (EU) Nr. 1291/2013.

⁽¹⁷⁾ Die vom Präsidenten der Kommission am 12. November 2014 dargelegten 10 politischen Prioritäten sind: „Beschäftigung, Wachstum und Investitionen“, „Digitaler Binnenmarkt“, „Energieunion und Klimaschutz“, „Binnenmarkt“, „Eine vertiefte und fairere Wirtschafts- und Währungsunion“, „Ein ausgewogenes Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA“, „Justiz und Grundrechte“, „Migration“, „Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne“ und „Demokratischer Wandel“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Die Zuweisung von EU-Haushaltsmitteln zu Ausgabenprogrammen (wie Horizont 2020) richtet sich u. a. nach deren Beitrag zu den Kernzielen und Leitinitiativen der Strategie Europa 2020. Auch die Überwachung und Bewertung von Ausgabenprogrammen stützt sich auf Ziele, die an der Strategie Europa 2020 ausgerichtet sind.
- Das Jahresarbeitsprogramm der Kommission ist nun auf die 10 politischen Prioritäten ausgelegt. Beginnend mit 2016 hat die Kommission außerdem eine neue Methode für die strategische Planung eingeführt, bei der die Generaldirektionen auf fünf Jahre angelegte strategische Pläne erstellen müssen, die ebenfalls auf den 10 politischen Prioritäten beruhen. Die strategischen Fünfjahrespläne werden Ausgangspunkt für die Ausarbeitung der jährlichen Managementpläne zur Ausführung der Aufgaben der Generaldirektionen sein (einschließlich der Umsetzung von Ausgabenprogrammen wie Horizont 2020). Da die Berichterstattung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten in hohem Maße an den Managementplänen ausgerichtet ist, werden die Jährlichen Tätigkeitsberichte ab 2016 voraussichtlich ebenfalls in erster Linie die 10 politischen Prioritäten abbilden.

3.20. Für Horizont 2020 bedeutet dies, dass der Rechtsrahmen und die Mittelzuweisung für das Programm von der Strategie Europa 2020 bestimmt werden, während sich die für die Umsetzung von Horizont 2020 zuständigen Kommissionsdienststellen bei der strategischen Planung und der Verwaltung jetzt an den 10 politischen Prioritäten orientieren. Beispielsweise beruhen die wichtigsten Prioritäten der Arbeitsprogramme 2016-2017 von Horizont 2020 auf sieben der 10 Politikbereiche der Agenda der neuen Kommission. Unter diesen Umständen ist nicht klar, welche strategischen Ziele Horizont 2020 anvisieren soll. Die GD RTD hat vier politische Prioritäten genannt, zu denen sie einen Beitrag leisten kann⁽¹⁸⁾. Damit diese Prioritäten verfolgt werden können, muss bezogen auf die ursprünglichen Zielvorgaben gemäß den Horizont-2020-Rechtsvorschriften allerdings eine Neuausrichtung vorgenommen werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Hinsichtlich Horizont 2020 wurde dies in den ersten Arbeitsprogrammen für 2014-2015 umgesetzt. Für die restliche Laufzeit des Programms werden die Arbeitsprogramme sowie das Budget für bestimmte Elemente des Arbeitsprogramms zunehmend von den politischen Prioritäten beeinflusst werden, die von der derzeitigen Kommission als Reaktion auf den neuen politischen, wirtschaftlichen und technologischen Kontext festgelegt wurden.
- Das Jahresarbeitsprogramm der Kommission schließt die Maßnahmen ein, die die Kommission unternehmen wird, um die Verwirklichung der politischen Prioritäten voranzubringen und zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 beizutragen.

Die neuen mehrjährigen strategischen Aktionspläne, die für jede Dienststelle der Kommission entwickelt wurden, orientieren sich an den 10 politischen Prioritäten, die als allgemeine Ziele ausgedrückt werden. Als Teil dieses Vorhabens wurden die GD angewiesen zu erläutern, inwiefern ihre Aktivitäten zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 beitragen. Um dies zu vereinfachen, erscheinen die Kernziele der Strategie Europa 2020 als Wirkungsindikatoren, die an den entsprechenden allgemeinen Zielen ausgerichtet sind. In den jeweiligen jährlichen Managementplänen wird festgelegt, welche Outputs für jede Dienststelle geplant sind und wie diese zur Verwirklichung der Ziele beitragen.

Die Dienststellen der Kommission berichten über ihre Fortschritte im Rahmen ihrer jährlichen Tätigkeitsberichte, die die Struktur der strategischen Pläne und der Managementpläne abbilden. Die Kommission wird jedoch weiterhin im Rahmen des Verfahrens des Europäischen Semesters über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 berichten sowie in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz über den Beitrag des Haushaltsplans zur Strategie Europa 2020.

3.20. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass keine mangelnde Klarheit hinsichtlich der strategischen Ziele besteht, die Horizont 2020 anvisieren soll. Bei diesen Zielen handelt es sich um die in der Rechtsgrundlage dargelegten Ziele von Europa 2020. Die 10 politischen Prioritäten dienen zur Prüfung, wie die Kommission am besten an der Verwirklichung der Prioritäten der Strategie Europa 2020 mitwirken kann.

So wird die Umsetzung der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt (Digital Single Market, DSM) aufgrund der Flexibilität, die Horizont 2020 bietet, zu einer Aktualisierung der Prioritäten im Arbeitsprogramm 2017-2018 des IKT-Teils von Horizont 2020 im Einklang mit der Strategie Europa 2020 und der Priorität der Kommission für einen digitalen Binnenmarkt führen. Die entsprechenden Maßnahmen und Initiativen vom 18. April 2016 (Paket für den digitalen Binnenmarkt) zeigen bereits diese Angleichung zwischen Horizont 2020 und der DSM-Priorität.

⁽¹⁸⁾ „Beschäftigung, Wachstum und Investitionen“, „Digitaler Binnenmarkt“, „Energieunion und Klimaschutz“ und „Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.21. Im letzten Jahresbericht wurde auf die unzureichende Abstimmung zwischen der Strategie Europa 2020 und dem siebenjährigen Haushaltszyklus der EU hingewiesen⁽¹⁹⁾. Dieses Problem könnte auch auf die 10 politischen Prioritäten zutreffen, denn die Amtszeit der derzeitigen Kommission endet 2019, also ein Jahr vor dem Auslaufen der Strategie Europa 2020 und des Programms Horizont 2020.

Abschnitt 2 — Synergien und Komplementaritäten mit den ESI-Fonds und nationalen Programmen

Begrenzte Informationen über Synergien mit den ESI-Fonds

3.22. Eines der Hauptziele der Strategie Europa 2020 und der damit angestrebten Innovationsunion ist die Vollendung des Europäischen Forschungsraums (EFR), in dem Freizügigkeit für Forscher herrscht und wissenschaftliche Erkenntnisse und Technologien frei ausgetauscht werden. Der EU-Haushalt trägt über das Programm Horizont 2020 und die ESI-Fonds zur Verwirklichung des EFR-Ziels bei. Vor diesem Hintergrund und in Einklang mit den Rechtsvorschriften plante die Kommission ein System, das Synergieeffekte zwischen Horizont 2020 und den ESI-Fonds fördern und eine Nachverfolgung dieser Effekte ermöglichen sollte. Die Einordnung von Horizont-2020-Projekten gemäß den thematischen Zielen der ESI-Fonds und konkrete Verweise auf potenzielle Synergien in der Planungs- und der Berichterstattungsphase der Projekte sollten die Grundlage dieses Systems bilden. Der erste Monitoring-Bericht über Horizont 2020 enthält jedoch nur wenige Informationen über die Nutzung und die Auswirkungen von Synergien zwischen Horizont 2020 und den ESI-Fonds. Die Kommission beabsichtigt, die Auswirkungen und Synergien zwischen Horizont 2020 und den ESI-Fonds im Rahmen der Zwischenbewertung von Horizont 2020 zu analysieren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.21. Der MFR 2007-2013 und die Strategie Europa 2020 deckten nicht ganz denselben Zeitraum ab. Die Kommission bleibt jedoch bei ihrer in der Antwort auf die Ziffern 3.7-3.11 und 3.87 des Jahresberichts 2014 des Rechnungshofes formulierten Auffassung, dass dies keinen mangelhaften Abgleich mit der Gesamtstrategie bedeutet. Vielmehr fällt der MFR 2014-2020 genau in den Zeitraum, den die Strategie Europa 2020 abdeckt, und endet zum gleichen Zeitpunkt. Der MFR 2014-2020 wurde im Hinblick darauf erstellt, vorrangig die Umsetzung der Strategie Europa 2020 zu fördern. Die Kommission überwacht den Beitrag des EU-Haushalts zu den Zielen der EU im Allgemeinen und den Zielen der Strategie Europa 2020 im Besonderen und erstattet darüber Bericht.

Der derzeitige mehrjährige Finanzrahmen, Horizont 2020 und die Strategie Europa 2020 sind in vollem Umfang aufeinander abgestimmt und enden zum gleichen Zeitpunkt im Jahr 2020. Diese Rahmen sind nicht vom Ablauf des Mandats der derzeitigen Kommission im Jahr 2019 betroffen.

3.22. Die Kommission hat die regulatorischen Voraussetzungen geschaffen, um durch verstärkte Koordinierung und Harmonisierung des entsprechenden rechtlichen Rahmens Synergien zwischen den Fonds zu ermöglichen. Zur Umsetzung von Synergien sind jedoch anhaltende Anstrengungen sowohl auf Seiten der für Horizont 2020 zuständigen Stellen als auch der Behörden der Mitgliedstaaten und der Regionen erforderlich. In den Mitgliedstaaten und deren Regionen wurden erhebliche Anstrengungen insbesondere im Rahmen der Entwicklung von Strategien für eine intelligente Spezialisierung unternommen, um politische Maßnahmen zu entwickeln, die die Umsetzung der verschiedenen, in den Leitlinien der Kommission aufgeführten Synergiearten und die Konzentration der Anstrengungen in Forschung und Innovation auf Bereiche zu ermöglichen, in denen für die Mitgliedstaaten oder die jeweilige Region die größten Erfolgchancen hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit bestehen. Diese Bereiche bieten außerdem die größten Erfolgchancen bei den Aufforderungen von Horizont 2020.

Ebenfalls im Rahmen des Managements von Horizont 2020 werden derzeit umfangreiche Maßnahmen zur Förderung und Entwicklung von Synergien unternommen, zum Beispiel durch den Abschluss einer Vereinbarung zwischen gemeinsamen Unternehmen oder durch die Initiative „Exzellenzsiegel“, die auf Betreiben der Kommissare Moedas und Crețu im Oktober 2015 eingeführt wurde. Eine Reihe von Regionen und Mitgliedstaaten wirken in dieser Initiative bereits mit. Außerdem setzt die Kommission die Initiative „Stufenleiter auf dem Weg zur Exzellenz“ („Stairway to Excellence“) um, die die Mitgliedstaaten der EU-13 dabei unterstützt, ihren Zugang zu Horizont 2020 zu verbessern.

⁽¹⁹⁾ Ziffern 3.7-3.11, 3.87 und Empfehlung 1 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiele für Komplementaritäten zwischen nationalen und EU-Forschungsprogrammen

3.23. In den Horizont-2020-Rechtsvorschriften wird anerkannt, wie wichtig es ist, „Synergien und Komplementarität zwischen den nationalen und europäischen Forschungs- und Innovationsprogrammen“ herzustellen⁽²⁰⁾. Der nachstehenden **Illustration 3.3** sind die wichtigsten Ergebnisse der Zusammenarbeit des Hofes⁽²¹⁾ mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) Bulgariens und Portugals zu entnehmen: Demnach sind die nationalen und die EU-Forschungsprogramme zwar in einigen Bereichen komplementär, die beiden ORKB stellten auf nationaler Ebene jedoch auch Probleme fest.

Illustration 3.3 — Beispiele für Komplementarität mit nationalen Programmen einschließlich einiger auf nationaler Ebene ermittelter Schwachstellen

Bulgarien (gemäß einem vom bulgarischen Rechnungshof (BNAO) im Juli 2016 veröffentlichten Prüfungsbericht)

Die Verbindung zwischen den Prioritäten der EU im Rahmen der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, einschließlich Horizont 2020, und den Prioritäten Bulgariens kommt durch acht Prioritäten zum Ausdruck, die im nationalen Entwicklungsprogramm Bulgariens 2020 festgelegt sind. Drei dieser Prioritäten betreffen Wissenschaft und Innovation:

- Verbesserung des Zugangs zur allgemeinen und beruflichen Bildung und von deren Qualität sowie Verbesserung der Qualifikation der Arbeitskräfte;
- Förderung von Innovations- und Investitionsmaßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft;
- Energiesicherheit und höhere Ressourceneffizienz, insbesondere bei KMU.

Illustration 3.3 — Beispiele für Komplementarität mit nationalen Programmen einschließlich einiger ermittelter Schwachstellen auf Ebene der Mitgliedstaaten

Bulgarien (gemäß einem vom bulgarischen Rechnungshof (BNAO) im Juli 2016 veröffentlichten Bericht)

⁽²⁰⁾ Artikel 13 der Verordnung (EU) Nr. 1291/2013.

⁽²¹⁾ Die Zusammenarbeit bestand in der Mitteilung wichtiger Feststellungen in vorab vereinbarten Prüfungsbereichen. Die Durchführung der eigentlichen Prüfungsarbeit und die Annahme der Ergebnisse erfolgten jedoch getrennt nach den Verfahren der einzelnen Rechnungskontrollbehörden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Über den Nationalen Entwicklungsplan (NDP) hinaus, der ein Gesamtdokument für die sozioökonomische Entwicklung Bulgariens bis 2020 darstellt, werden die Horizont-2020-Ziele auch in die folgenden Dokumente übernommen und in operative Ziele und Pläne untergliedert:

- die Nationale Strategie für wissenschaftliche Forschung bis 2020, die die wissenschaftliche Entwicklung in Bulgarien fördern und zu einem Motor für die Entwicklung einer wissensbasierten und auf Innovationsstätigkeiten fußenden Wirtschaft machen soll,
- die Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung, deren strategisches Ziel darin besteht, bis 2020 den Aufstieg Bulgariens aus der Gruppe der Länder mit sehr geringer Innovationsleistung in die Gruppe der Länder mit geringer Innovationsleistung zu erreichen.

Die bulgarischen Strategien gaben als nationales Ziel vor, den Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am BIP bis 2020 auf 1,5 % zu steigern. Zur Verwirklichung des nationalen Ziels sind in den Aktionsplänen zur Umsetzung der nationalen Strategiepläne Maßnahmen und Tätigkeiten vorgesehen. Der bulgarische Rechnungshof hat allerdings festgestellt, dass die Aktionspläne zum Nationalen Entwicklungsplan weder quantitative Indikatoren für Ergebnisse noch jährliche Zielwerte für Tätigkeiten im Zusammenhang mit Horizont 2020 enthalten. Auch der Aktionsplan zur Nationalen Strategie für wissenschaftliche Forschung enthält keine quantitativen Indikatoren für die einzelnen Tätigkeiten. Der bulgarische Rechnungshof hat zudem einige Probleme hinsichtlich der Koordinierung und Interaktion zwischen allen auf nationaler Ebene an Horizont 2020 Beteiligten ermittelt und festgestellt, dass sich eine bessere Interaktion aller Beteiligten positiv auf Bulgariens Teilnahme am Programm auswirken würde.

Portugal (gemäß spezifischen Prüfungsarbeiten des portugiesischen Rechnungshofs im ersten Quartal 2016)

Das wichtigste nationale Strategiepapier im Bereich Forschung und Innovation ist die Forschungs- und Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung, die auf den Zeitraum 2014-2020 ausgelegt ist. Sie gilt damit für denselben Zeitraum wie das Programm Horizont 2020 und endet zeitgleich mit der Strategie Europa 2020. In einem Kapitel wird die Verknüpfung zwischen Europa 2020 und der von Portugal mit der Kommission geschlossenen Partnerschaftsvereinbarung für 2020 für den Bereich FuE und Innovation hergestellt, und es werden Mittel sowohl aus dem Bereich der Kohäsionsmaßnahmen als auch aus Horizont 2020 vorgesehen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission unterstützt Bulgarien aktiv, und zwar sowohl durch das Pilotprojekt „Stufenleiter auf dem Weg zur Exzellenz“ als auch durch die neue Initiative für strukturschwache Regionen⁽¹⁾, um das Innovationsökosystem des Landes und dessen Teilhabe an Horizont 2020 über die Umsetzung und Weiterentwicklung der bulgarischen Strategie für intelligente Spezialisierung zu verbessern.

Die Europäische Kommission legte im Oktober 2015 zentrale politische Empfehlungen vor, um die Modernisierung des Forschungs- und Innovationssektors in Bulgarien zu unterstützen. Erstmals nahm damit ein EU-Mitgliedstaat freiwillig die Fazilität für Politikunterstützung von Horizont 2020 in Anspruch, ein neues Instrument, das Regierungen praktische Unterstützung bei der Ermittlung, Umsetzung und Bewertung von Reformen bietet, die zur Qualitätsverbesserung ihrer öffentlichen Forschungs- und Innovationsstrukturen erforderlich sind.

⁽¹⁾ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/ris3-in-lagging-regions>.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Der portugiesische Rechnungshof merkte an, dass die Forschungs- und Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung zwei Szenarien für die Entwicklung des Indikators zum Anteil des in Forschung und Entwicklung investierten BIP enthielt: ein „konservatives Szenario“, wonach bis 2020 ein Wert von 2 % erreicht wird, und ein „optimistisches Szenario“, bei dem der Wert bis 2020 2,7 % beträgt. Außerdem stellte er fest, dass — unter Berücksichtigung der Indikatoren für Europa 2020, Horizont 2020 und die Innovationsunion — einige Aspekte bei den in der nationalen Strategie vorgesehenen Indikatoren unberücksichtigt bleiben, wie das Geschlecht der Forscher, der Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zur Bekämpfung des Klimawandels sowie die Beteiligung von KMU.

Ferner wies der portugiesische Rechnungshof darauf hin, dass es auf nationaler und europäischer Ebene ähnliche Indikatoren gibt, wie beispielsweise jene für wissenschaftliche Veröffentlichungen und innovative Produkte oder Prozesse, die nicht verglichen werden können, weil u. a. unterschiedliche Nenner verwendet werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Abschnitt 3 — Durch den Aufbau von Horizont 2020 liegt der Schwerpunkt nicht konsequent auf der Leistung

3.24. Leistungsmessung ist im Bereich der Forschung naturgemäß schwierig. Die Ergebnisse und Wirkungen von Forschungstätigkeiten sind aufgrund ihrer Art schwer vorhersehbar, treten im Allgemeinen eher langfristig ein und nehmen häufig keine lineare Entwicklung. Dennoch muss die EU zuverlässige Informationen über den wissenschaftlichen Fortschritt, die Produktivität und die Qualität der von ihr finanzierten Forschung erlangen, damit auf der Grundlage der wissenschaftlichen Leistung gute Entscheidungen getroffen werden können. Diese Notwendigkeit wird in der Horizont-2020-Rahmenverordnung anerkannt, in der es heißt: „Ein wirksames Leistungsmanagement, einschließlich Bewertung und Überwachung, erfordert die Entwicklung eigener [...] Leistungsindikatoren, die [...] für die jeweilige Hierarchie der Ziele und Tätigkeiten relevant sind“⁽²²⁾.

3.25. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Abschnitt untersucht, ob

- a) beim Verfahren der Finanzhilfeverwaltung im Rahmen des Programms Horizont 2020 der Schwerpunkt auf der Leistung liegt und eine klare und operative Verknüpfung zur Strategie Europa 2020 besteht;

⁽²²⁾ Präambel, Erwägungsgrund 46 der Verordnung (EU) Nr. 1291/2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) das Überwachungs- und Berichterstattungssystem für Horizont 2020 so konzipiert ist, dass die Kommission die Leistung überwachen und darüber berichten kann;
- c) die Kommission grundlegende Konzepte der Leistungsüberwachung und -berichterstattung kohärent und korrekt anwendet.

Die Finanzhilfeverwaltungsverfahren sind nicht voll und ganz auf die Leistung ausgelegt

3.26. Um zu beurteilen, ob der Leistungsaspekt bei den Finanzhilfeverwaltungsverfahren von Horizont 2020, insbesondere im Bereich der Verknüpfung mit Europa 2020, angemessen berücksichtigt ist, untersuchte der Hof die Konzeption des Horizont-2020-Rechtsrahmens, die Beachtung des Leistungsaspekts auf der Ebene der Arbeitsprogramme und Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen sowie, zu jedem der fünf in der Stichprobe erfassten Arbeitsprogramme ⁽²³⁾, einen erfolgreichen Projektvorschlag.

Mit dem Rechtsrahmen des Programms Horizont 2020 werden mehrere wichtige Elemente für das Leistungsmanagement eingeführt, doch bestehen einige konzeptionelle Mängel, insbesondere hinsichtlich des Einsatzes von Leistungsindikatoren

3.27. Die von den Rechtsetzungsbehörden für Horizont 2020 vereinbarten Ziele und Indikatoren stellen gegenüber früheren Rahmenprogrammen eine echte Verbesserung dar. Wie der Hof bereits in der Vergangenheit angemerkt hat, sind in den Rechtsvorschriften festgelegte Ziele womöglich zu allgemein gehalten und auf einer zu hohen Ebene angesiedelt, um dem Management als operative Ziele dienen zu können ⁽²⁴⁾. Dies trifft auch auf die allgemein gehaltenen Horizont-2020-Ziele zu, selbst auf diejenigen, auf die in der Verordnung als Einzelziele Bezug genommen wird, die größtenteils jedoch nicht als Ziele, sondern als Herausforderungen und/oder Bereiche formuliert sind. Zwei der Einzelziele des Schwerpunkts „Gesellschaftliche Herausforderungen“ lauten beispielsweise: „Gesundheit, demografischer Wandel und Wohlergehen“ sowie „sichere, saubere und effiziente Energie“. Inwieweit diese allgemein gehaltenen Ziele vom Management erfolgreich in konkretere Ziele übertragen wurden, wird im nächsten Abschnitt untersucht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.27-3.28. Für Horizont 2020 war die erstmalige Formulierung von Zielen im Rechtstext zweifellos ein Fortschritt. Dies führte zu einer ausgedehnten Debatte mit dem Gesetzgeber über die Ziele des Programms und die zu überwachenden Indikatoren.

⁽²³⁾ ERC-Arbeitsprogramm 2014; Arbeitsprogramm 2014-2015 für den Bereich der Marie-Sklódowska-Curie-Maßnahmen; Arbeitsprogramm 2014-2015 für den Bereich IKT; Arbeitsprogramm 2014-2015 für das Instrument für KMU; Arbeitsprogramm 2014-2015 für den Bereich „Gesundheit, demografischer Wandel und Wohlergehen“.

⁽²⁴⁾ Ziffer 3.72 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.28. In den Horizont-2020-Rechtsvorschriften sind neben den Zielen des Programms auch drei Leistungsindikatoren (siehe Ziffer 3.10) festgelegt, mit denen die Fortschritte bei der Erreichung des allgemeinen Ziels gemessen werden sollen. Im spezifischen Programm⁽²⁵⁾, der im Rechtsrahmen nächstniedrigeren Ebene, werden weitere für das Leistungsmanagement wichtige Elemente eingeführt. Darin sind 18 Schlüsselindikatoren für die Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen der Einzelziele von Horizont 2020 aufgeführt⁽²⁶⁾. Darüber hinaus hat die Kommission fünf weitere zentrale Leistungsindikatoren (KPI) festgelegt, sodass sich insgesamt 23 ergeben⁽²⁷⁾. Die Aufnahme der Leistungsindikatoren in die Rechtsvorschriften ist eine positive Entwicklung. Der Hof stellte jedoch eine Reihe von Mängeln bei den Programmindikatoren fest, die in den folgenden Ziffern dargelegt werden.

3.29. Von diesen 23 zentralen Leistungsindikatoren **messen** mehr als die Hälfte **Inputs oder Outputs und nicht Ergebnisse und Wirkungen** (siehe auch *Illustration 3.4*). Außerdem sind **einige Indikatoren nicht eindeutig formuliert**, was ihre Auslegung erschwert, wenn keine weitere Klarstellung vorgenommen wird. Als Beispiele lassen sich nennen: „Zahl der durch das Programm geförderten Maßnahmen im Hinblick auf institutionelle Veränderungen“ oder „Zahl der greifbaren Auswirkungen auf die europäische Politik, die speziell auf die technische und wissenschaftliche Unterstützung der JRC zurückzuführen sind“⁽²⁸⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.29. Unklarheiten in der Formulierung können insbesondere bei den Rechtsvorschriften bestehen, so dass häufig weitere Klarstellungen erfolgen. Die „Zahl der greifbaren Auswirkungen auf die europäische Politik, die speziell auf die technische und wissenschaftliche Unterstützung der JRC zurückzuführen sind“ wird zum Beispiel auf einem Indikatorbogen näher definiert, der außerdem auf die zur Messung des Indikators angewendete Methodik verweist.

⁽²⁵⁾ Beschluss 2013/743/EU.

⁽²⁶⁾ Anhang II „Leistungsindikatoren“ des Beschlusses 2013/743/EU.

⁽²⁷⁾ Eine im Jahr 2015 veröffentlichte Kommissionsbroschüre *Horizon 2020 indicators* (Indikatoren für Horizont 2020) enthält weitere 51 Indikatoren (<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/horizon-2020-indicators-assessing-results-and-impact-horizon>).

⁽²⁸⁾ Solche Beispiele gibt es auch bei den Indikatoren für die Überwachung der bereichsübergreifenden Aspekte von Horizont 2020, wie etwa beim Indikator „Prozentsatz der Horizont-2020-Teilnehmer aus Drittländern“, zu dem die Zahlenangaben — je nach Definition des Begriffs „Drittländer“ — zwischen 2 % und 5,9 % schwanken.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.30. Bei einem Drittel der zentralen Leistungsindikatoren für Horizont 2020 **legte die Kommission weder Ausgangswerte noch Etappenziele oder Zielvorgaben** fest. Sie begründete dies damit, dass diese Indikatoren einen „neuen Ansatz“ darstellen und folglich keine Zielvorgaben gemacht werden können, bis die ersten Ergebnisse verfügbar sind, die Anfang 2018 vorliegen sollen. Nur fünf der 23 zentralen Leistungsindikatoren für Horizont 2020 sind sowohl mit Ausgangs- als auch mit Zielwerten versehen. Der Hof ist der Auffassung, dass 2018 viel zu spät ist für eine sinnvolle Verwendung in einem Programm, das für den Zeitraum 2014-2020 gilt. Wenn Zielvorgaben bestehen, sind sie bisweilen **wenig ehrgeizig**. In einigen Fällen liegen die Zielvorgaben unter den im Rahmen des RP7 erreichten Ergebnissen. Darüber hinaus ermittelte der Hof in den Programmübersichten des Jahres 2015 fünf Indikatoren für Horizont 2020 ⁽²⁹⁾, bei denen die Zielvorgaben niedriger waren als die Ausgangswerte.

3.31. Für mehrere Indikatoren werden **vor 2018/2019 keine aussagekräftigen Daten für die Berichterstattung** vorliegen. Bei einem Viertel der zentralen Leistungsindikatoren für Horizont 2020 erachtet die Kommission eine Berichterstattung über die Ergebnisse vor 2019 für nicht zweckmäßig, da erst dann eine kritische Masse an abgeschlossenen Projekten erreicht ist. Diese Indikatoren mögen zwar für die Ex-post-Bewertung von Horizont 2020 nützlich sein, sie eignen sich jedoch nicht für Zwischenbewertungen oder für die jährliche Überwachung vor 2018. Diese Feststellung wird im Monitoring-Bericht 2014 über Horizont 2020 bestätigt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.30. Während der dem Kommissionsvorschlag für Horizont 2020 beigelegte Finanzbogen nur allgemeine Basiswerte und Ziele für Indikatoren enthielt, wurde im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses eine Anzahl neuer Indikatoren hinzugefügt, zu denen keine Basiswerte für ein als angemessen anzusehendes Ziel angegeben wurden. Die Festlegung eines Ziels ohne ausreichenden Nachweis kann dazu führen, dass dieses Relevanz und Glaubwürdigkeit einbüßt (zwei der RACER-Kriterien).

Ziele von Horizont 2020, die unter den FP7-Ergebnissen liegen, werden erläutert. So wurde zum Beispiel die Anzahl der Forscher verringert, die durch Unterstützung der Union Zugang zu Forschungsinfrastrukturen haben, denn „Priorität wird neuen Infrastrukturen und der Ausrichtung auf neu zu gründende Netzwerke (Starting Communities) eingeräumt, deren Infrastruktur meist nicht in der Lage ist, einen ähnlich umfassenden Zugang wie bestehende Netzwerke (Advanced Communities) bereitzustellen“ (Jahresbericht der GD RTD, Seite 33).

In vielen Bereichen sind die gesteckten Ziele anspruchsvoll und gehen über FP7 hinaus — die Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen, die Ausgaben im Zusammenhang mit dem Klimawandel, die Ausgaben im Bereich der erneuerbaren Energien und die Zeit zur Unterzeichnung von Finanzhilfvereinbarungen sind in diesem Zusammenhang als Beispiele zu nennen.

3.31. Im Vergleich zu den anderen Finanzierungsbereichen kann ein erheblicher zeitlicher Abstand bestehen zwischen dem Auszahlungszeitpunkt der Forschungsmittel, dem Zeitpunkt, an dem die Forschung Outputs hervorbringt und dem Zeitpunkt, an dem diese Outputs Ergebnisse hervorbringen (während der Laufzeit des Projekts und danach). So waren zum Veröffentlichungszeitpunkt der Ex-post-Bewertung von FP7 im Januar 2016 (also zwei Jahre nach Ende von FP7) mehr als die Hälfte der FP7-Projekte noch nicht abgeschlossen.

Aus diesem Grund wird die Kommission die Berichterstattung über FP7-Ergebnisse in einem eigenen Abschnitt der Monitoring-Berichte über Horizont 2020 fortsetzen. Darüber hinaus wird die Zwischenbewertung von Horizont 2020 eine Bewertung der längerfristigen Auswirkungen der vorangegangenen Rahmenprogramme enthalten.

Diese Vorgehensweise wird über einen längeren Zeitraum fortgesetzt und dieses Problem abmildern.

⁽²⁹⁾ Anzahl von Forschern, die dank Unterstützung durch die Union Zugang zu Forschungsinfrastrukturen haben; Veröffentlichungen in von Fachgutachtern geprüften renommierten Publikationen auf dem Gebiet Gesundheit und Wohlergehen; Veröffentlichungen in von Fachgutachtern geprüften renommierten Publikationen auf dem Gebiet der Ernährungs- und Lebensmittelsicherheit; Veröffentlichungen in von Fachgutachtern geprüften renommierten Publikationen auf dem Gebiet Klimaschutz, Ressourceneffizienz und Rohstoffe; Zahl der greifbaren Auswirkungen auf die europäische Politik, die speziell auf die technische und wissenschaftliche Unterstützung der Gemeinsamen Forschungsstelle zurückzuführen sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.32. Der Sonderbericht des Hofes über das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) enthält ein praktisches Beispiel für die Probleme, die durch die unzulängliche Nutzung von Indikatoren verursacht werden. Der Hof stellte fest, dass die allgemeinen Leistungsindikatoren des Instituts weiterhin auf Input oder Output und nicht auf Ergebnisse oder Wirkungen ausgerichtet waren. Er gelangte zu dem Schluss, dass sich die Leistung des EIT seit der Aufnahme seiner Tätigkeit im Jahr 2010 schwer bewerten lässt. Solide und relevante Berichterstattungs- und Überwachungsverfahren fehlten, und es gab nur wenige sichtbare Auswirkungen⁽³⁰⁾.

Unzureichende Leistungsausrichtung auf der Ebene der Programme und Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen

3.33. Die Arbeitsprogramme und damit verbundenen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen stellen in der Funktionsweise von Horizont 2020 ein zentrales Element dar. Sie geben der Kommission die Möglichkeit, das übergeordnete allgemeine Ziel und die übergeordneten Einzelziele von Horizont 2020 in nachgeordnete Ziele umzusetzen, die für das operative Leistungsmanagement herangezogen werden können.

3.34. Auf der Grundlage des spezifischen Programms erstellt die Kommission zweijährige Arbeitsprogramme, in denen auf die Einzelziele und die erwarteten Wirkungen eingegangen wird und die Finanzierungsmöglichkeiten im Wege von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen festgelegt sind: 15 Milliarden Euro für 2014-2015 und 14,5 Milliarden Euro für 2016-2017. Im „zentralen“ Arbeitsprogramm für Horizont 2020 ist jedem Einzelziel des spezifischen Programms jeweils ein Teil gewidmet. Das zentrale Arbeitsprogramm wird ergänzt durch getrennte Arbeitsprogramme für den Europäischen Forschungsrat (ein Jahresprogramm), für die JRC (Zweijahresprogramme) und das EIT (ein in einzelne Jahre aufgliederbares Dreijahresprogramm).

3.35. Da die Rechtsvorschriften für das Programm Horizont 2020 kurz vor Beginn seiner Umsetzung erlassen wurden, blieb für strategische Planung wenig Raum. Im globalen strategischen Rahmen für das Arbeitsprogramm 2014-2015 wird zwar auf die Strategie Europa 2020, die „Innovationsunion“ und andere Leitinitiativen Bezug genommen, die Verweise sind jedoch sehr allgemein, nicht systematisch und geben keinen Aufschluss über den konkreten Beitrag der einzelnen Arbeitsprogramme zu bestimmten strategischen Zielen. In Bezug auf das Arbeitsprogramm 2016-2017 wurde die strategische Planung verbessert und anhand eines übergeordneten Strategieplanungsdokuments und von Scoping-Papieren (Papiere zur Aufgaben- und Problembestimmung) dokumentiert.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.32. Wie in der Antwort der Kommission und des EIT zum Sonderbericht Nr. 4/2016 ausgeführt, führt das EIT umfangreiche Analysen zum Vergleich der Wissens- und Innovationsgemeinschaften (Knowledge and Innovation Communities, KIC) auf Basis mehrerer Faktoren und nicht allein auf Grundlage der zentralen KPIs durch. Die Umsetzung der Geschäftspläne der KICs wird sowohl mit Hilfe quantitativer Leistungsindikatoren als auch mittels qualitativer Überprüfungen durch externe Experten und das Personal des EIT bewertet. Das EIT führt allgemein auch Nachprüfungen vor Ort und themenbezogene Überprüfungen der KIC-Aktivitäten durch. Mit Hilfe dieser Instrumente ergibt sich ein sehr aufschlussreiches Bild der Unterschiede, die zwischen den KICs bestehen.

3.34. Seit der Bemerkung des Rechnungshofes hat die Kommission einen strategischen Planungsprozess eingeführt, der bei Fertigstellung der Arbeitsprogramme 2016-2017 noch nicht abgeschlossen war. Es handelt sich um eine strategische Untersuchung von Prioritäten und Erfordernissen, die mit Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern durchgeführt wurde, um die Verknüpfung zwischen den Einzelzielen von Horizont 2020 und den Arbeitsprogrammen sicherzustellen, in denen sie umgesetzt werden.

3.35. Parallel zur Vorbereitung der Rechtsvorschriften für Horizont 2020 fand die Vorbereitung der Arbeitsprogramme 2014-2015 statt. Es bestand eine eindeutige Ausrichtung der einzelnen Teile des Arbeitsprogramms an den Einzelzielen von Horizont 2020.

⁽³⁰⁾ Siehe Ziffern 54 und 109 des Sonderberichts Nr. 4/2016 „Das Europäische Innovations- und Technologieinstitut muss seine Umsetzungsmechanismen und einige konzeptionelle Elemente ändern, um die erwartete Wirkung zu entfalten“ (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.36. Bei allen vom Hof untersuchten Arbeitsprogrammen stimmen die Ziele mit den Einzelzielen gemäß spezifischem Programm überein. Allerdings werden die übergeordneten Ziele der Rechtsvorschriften in den in der Stichprobe erfassten Arbeitsprogrammen nicht in operative Ziele übertragen, die eine Überwachung und Berichterstattung zulassen: Der Wortlaut von drei der fünf in den Arbeitsprogrammen enthaltenen Ziele ist mit dem der Rechtsvorschriften identisch, und kein einziges Ziel erfüllt die SMART-Kriterien⁽³¹⁾. Für die Ziele wurden keine Indikatoren mit Zielvorgaben und Etappenzielen festgelegt. Operative Ziele und relevante Indikatoren würden die geforderte Leistungsausrichtung sowie die Überwachung und Berichterstattung in Bezug auf die Leistung auf Arbeitsprogrammebene erleichtern.

3.37. Jedes Arbeitsprogramm enthält Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, die den Grundzügen der Tätigkeiten des Einzelziels (dem wissenschaftlichen und technologischen Inhalt) entsprechen. Die unter die Stichprobe fallenden Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen enthalten Ziele, die mit den Zielen des Arbeitsprogramms und ggf. bestimmten Grundzügen der Tätigkeiten in Einklang stehen⁽³²⁾. Obwohl die Ziele in den Aufforderungen im Allgemeinen konkreter sind als die Ziele im Arbeitsprogramm, erfüllen sie nicht alle SMART-Kriterien. Neben den Zielen enthält jede Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen auch einen Abschnitt mit den erwarteten Wirkungen, die jedoch selten quantifiziert werden und in der Regel keine Indikatoren umfassen. Ohne operative Ziele und mit Zielvorgaben versehene Indikatoren wird es für die Kommission schwierig sein, den Erfolg der Aufforderungen zu messen.

3.38. In den in der Stichprobe erfassten Arbeitsprogrammen ist der langfristige Beitrag zu den strategischen Zielen nicht angegeben, obwohl dies gemäß den Leitlinien für die Erstellung von Arbeitsprogrammen dargelegt werden sollte. Aus keinem der vom Hof untersuchten Beispiele geht hervor, auf welche Weise das Arbeitsprogramm zur Verwirklichung bestimmter Europa-2020-Ziele beiträgt. In einem Fall wird beim Ziel des Arbeitsprogramms zwar eine Verbindung zwischen den geförderten Maßnahmen und einer der Leitinitiativen hergestellt, wie diese Verbindung zum Tragen kommen soll, ist jedoch nicht genau angegeben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.36-3.38. Es wird anerkannt, dass die in den Arbeitsprogrammen festgelegte „erwartete Wirkung“ verbessert werden kann, und dies wurde bereits in den Arbeitsprogrammen 2016-2017 festgestellt.

Der Schwerpunkt des Arbeitsprogramms besteht in erster Linie darin, die Informationen bereitzustellen, die Antragsteller zur Einreichung von Vorschlägen hoher Qualität benötigen.

Aus den Arbeitsprogrammen muss nicht hervorgehen, auf welche Weise sie zur Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 beitragen. Stattdessen sollten sie an den Einzelzielen von Horizont 2020 ausgerichtet sein, die wiederum so formuliert wurden, dass sie im Einklang mit der Strategie Europa 2020 stehen.

Die Leistung wird zunächst mit Hilfe der in den Rechtsvorschriften festgelegten Indikatoren bewertet. Dies wird in Artikel 5 der Rechtsvorschriften zu Horizont 2020 verdeutlicht.

„Eine erste Reihe einschlägiger Leistungsindikatoren, um den Fortschritt im Verhältnis zum allgemeinen Ziel zu bewerten, ist [im Anhang der Verordnung] dargelegt.“

Die Leistungsbewertung wird primär anhand dieser Informationen durchgeführt.

⁽³¹⁾ Specific, measurable, achievable, relevant and time-bound (konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen).

⁽³²⁾ Aufgrund der Art seiner Programme legt der Europäische Forschungsrat keine Grundzüge der Tätigkeiten fest.

BEMERKUNGEN DES HOFES

In den Vorschlägen, Bewertungen und Finanzhilfvereinbarungen liegt der Schwerpunkt auf der Leistung, doch bestehen Mängel, die bei der Bewertung der Leistung zu Problemen führen können

3.39. Aufgrund der Aufforderungen reichen Antragsteller Finanzierungsvorschläge ein. Die Kommission bewertet die Vorschläge und schließt über die von ihr zur Finanzierung ausgewählten Vorschläge Finanzhilfvereinbarungen mit Empfängern. In diesem Abschnitt wird die Leistungsausrichtung in diesen Phasen des Verwaltungsprozesses untersucht.

Bewertung von Vorschlägen

3.40. Die Bewertung der Vorschläge wird auf der Grundlage der Kriterien Exzellenz, Wirkung sowie Qualität und Effizienz der Durchführung gewöhnlich von Sachverständigen im Auftrag der Kommission vorgenommen⁽³³⁾. Mit Ausnahme des Europäischen Forschungsrats, der nur das Kriterium der Exzellenz verwendet, enthielten alle vom Hof untersuchten Vorschläge von Empfängern Abschnitte zu diesen drei Bewertungskriterien, wobei die Wirkung mindestens so hoch gewichtet war wie die beiden anderen Kriterien. Die Qualität der Bewertung hängt jedoch davon ab, wie gut die erwarteten Wirkungen in den von der Kommission veröffentlichten Aufforderungen dargelegt sind.

3.41. Was das Kriterium der Exzellenz betrifft, so ist den in den Vorschlägen enthaltenen Vorlagen zu entnehmen, wie die Ziele definiert werden sollten. Gemäß drei der fünf in der Stichprobe erfassten Vorschlagsvorlagen mussten die Antragsteller SMART-Ziele definieren und darlegen, wie diese Ziele mit dem Thema des jeweiligen Arbeitsprogramms zusammenhängen. Die Ziele dieser drei Vorschläge entsprechen im Allgemeinen den SMART-Kriterien. Bei den beiden anderen Vorschlägen, die den Europäischen Forschungsrat und Marie-Sklódowska-Curie-Maßnahmen betrafen, enthielten die in der Stichprobe erfassten Vorschläge keine SMART-Ziele, da dies nicht gefordert war.

⁽³³⁾ Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 1290/2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Finanzhilfvereinbarungen

3.42. Horizont-2020-Mittel zur Erreichung der Programmziele werden in erster Linie über Finanzhilfvereinbarungen bereitgestellt. Die in der Stichprobe geprüften Finanzhilfvereinbarungen griffen die Ziele aus den Vorschlägen auf.

3.43. Finanzhilfvereinbarungen enthalten einen Abschnitt zu den „bestehenden Kenntnissen und Schutzrechten und den Ergebnissen“. Unter Ergebnissen sind im Sinne der Regeln für die Beteiligung „im Rahmen der Maßnahme geschaffene materielle oder immaterielle Güter“ zu verstehen⁽³⁴⁾. Eine wichtige Bestimmung in den Finanzhilfvereinbarungen besagt, dass die Empfänger der Kommission Daten im Hinblick auf die Zusammenstellung der zentralen Leistungsindikatoren des Programms Horizont 2020 übermitteln müssen; diese Ebene ist somit eine wichtige Quelle für alle Leistungsinformationen zu Horizont 2020. Auf die Probleme bei der Bewertung der Leistung auf der höheren Ebene (Arbeitsprogramme und Aufforderungen) wurde in den Ziffern weiter oben hingewiesen.

Die Konzeption des Überwachungs- und Berichterstattungssystems für Horizont 2020 lässt der Kommission nur begrenzte Möglichkeiten für eine angemessene Leistungsüberwachung und -berichterstattung

3.44. Dieser Abschnitt betrifft das Überwachungs- und Berichterstattungssystem für Horizont 2020. Der Hof untersuchte, ob

- a) der derzeitige Aufbau des Systems es der Kommission ermöglicht, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung getrennt von den Ausgaben für Innovation zu überwachen und darüber zu berichten;
- b) über den Beitrag von Horizont 2020 zur Strategie Europa 2020 berichtet werden kann;
- c) die Kommission das Programm während seiner Laufzeit beurteilen können wird.

3.43. Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 3.36 bis 3.38. Informationen zu den in der Rechtsgrundlage festgelegten Indikatoren können und werden erfasst werden, um eine Leistungsbewertung zu ermöglichen.

⁽³⁴⁾ Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 19 der Verordnung (EU) Nr. 1290/2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Ausgaben für Forschung und die Ausgaben für Innovation werden nicht getrennt überwacht

3.45. Das Programm Horizont 2020 vereinigt in einem gemeinsamen strategischen Rahmen vormals getrennte Förderinstrumente für Forschung und Innovation⁽³⁵⁾. In Einklang mit diesem Ansatz wurden die innovationsbezogenen Teile des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation⁽³⁶⁾ und das EIT in das Programm Horizont 2020 einbezogen.

3.46. Der Hof hat in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass der Begriff „Innovation“ in den für Horizont 2020 vorgeschlagenen Rechtsvorschriften nicht eindeutig definiert wurde und dass ohne eine gewisse Eingrenzung der förderfähigen Tätigkeiten das Risiko der Aufteilung der Fördermittel auf eine Vielzahl von Innovationsprojekten bestand⁽³⁷⁾. Der Hof ist der Ansicht, dass dieses Risiko nach wie vor besteht. Im Rahmenprogramm und im spezifischen Programm für Horizont 2020 finden sich keine klaren Kriterien für die Unterscheidung zwischen „Forschung und Entwicklung“ und „Innovation“⁽³⁸⁾ oder für die getrennte Überwachung und Berichterstattung in Bezug auf die Leistung in diesen Bereichen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.46-3.47. Eines der bereits zu Beginn der Diskussionen über das Rahmenprogramm festgelegten Hauptziele von Horizont 2020 bestand darin, die Kluft zwischen Forschung und Innovation zu überbrücken. Mit Ausnahme der folgenden Aussage existiert in den Rechtsvorschriften keine gesonderte Definition für die Begriffe „Forschung“ und „Innovation“:

„Forschungs- und Innovationstätigkeiten“ bezeichnen das gesamte Spektrum von Tätigkeiten in Forschung, technologischer Entwicklung, Demonstration und Innovation, darunter auch die Förderung der Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen, die Verbreitung und Optimierung von Ergebnissen sowie Anreize für eine hochwertige Ausbildung und Mobilität von Forschern in der EU.“

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Unterscheidung zwischen Forschungs- und Innovationstätigkeiten nicht erforderlich ist, keinen eindeutigen Zusatznutzen ergibt und das Risiko birgt, den Anstrengungen zur Verringerung der Kluft zwischen Forschung und Innovation in Europa zuwiderzulaufen.

⁽³⁵⁾ KOM(2010) 700 endgültig vom 19. Oktober 2010, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die nationalen Parlamente „Überprüfung des EU-Haushalts“, S. 9, und KOM(2011) 500 endgültig vom 29. Juni 2011, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Ein Haushalt für „Europa 2020“, Teil I, S. 11. Siehe auch die Erwägungsgründe 4, 5, 7 und 10 der Verordnung (EU) Nr. 1291/2013.

⁽³⁶⁾ Das Programm „Unternehmerische Initiative und Innovation“, das Programm zur Unterstützung der IKT-Politik und das Programm „Intelligente Energie — Europa“.

⁽³⁷⁾ Ziffern 37-38 der Stellungnahme Nr. 6/2012 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regeln für die Beteiligung am Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020) sowie für die Verbreitung der Ergebnisse (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁸⁾ Wo die Grenze zwischen Forschung und Innovation verläuft, ist nicht immer offensichtlich. Die Kommission nimmt die Unterscheidung anhand des *Frascati Manual 2015 — Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development* (Frascati-Handbuch 2015 — Leitfaden zur Erhebung und Meldung von Daten zu Forschung und experimenteller Entwicklung) (<http://www.oecd.org>) und des *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation data 2005* (Oslo-Handbuch: Leitfaden zur Erhebung und Interpretation von Innovationsdaten 2005) (<http://www.oecd-ilibrary.org>) vor.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.47. Die EU hat die für das Kernziel bestehende 3 %-Vorgabe für den Indikator für die Forschungs- und Entwicklungsintensität übernommen. Von den über Horizont 2020 geförderten Innovationstätigkeiten fallen nicht alle unter die für dieses Kernziel vorgegebene Definition von Forschung und Entwicklung⁽³⁹⁾. Tatsächlich sind im Rahmen von Horizont 2020 Tätigkeiten vorgesehen, die speziell auf die Innovationsförderung⁽⁴⁰⁾ und nicht auf Forschung und Entwicklung ausgerichtet sind und die somit von der 3 %-Vorgabe nicht erfasst werden.

Der Beitrag des Programms Horizont 2020 zur Strategie Europa 2020 ist zwar im Haushalt festgelegt, es wird aber frühestens 2018 in zweckdienlicher Weise darüber berichtet

3.48. Die im Haushaltsverfahren zur Begründung der operativen Ausgaben herangezogenen Programmübersichten liefern Informationen über die Verbindungen zwischen Ausgabenprogrammen und der Strategie Europa 2020, indem die verfolgten Kernziele angegeben werden und der finanzielle Beitrag der Programme zu den Leitinitiativen geschätzt wird. Die Berechnungsgrundlage für die Finanzierung der Strategie Europa 2020 aus dem EU-Haushalt bildet daher der in den Programmübersichten geschätzte finanzielle Beitrag der Ausgabenprogramme zu den Leitinitiativen.

⁽³⁹⁾ Forschung und experimentelle Entwicklung (FuE) umfassen systematisch betriebene schöpferische Arbeit zur Erweiterung des Wissensstands, einschließlich der Erkenntnisse über den Menschen, die Kultur und die Gesellschaft, sowie den Einsatz dieses Wissens mit dem Ziel, neue Anwendungsmöglichkeiten zu entwickeln. Es werden drei Arten von Forschung und Entwicklung unterschieden, nämlich Grundlagenforschung, angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung. Bei der experimentellen Entwicklung handelt es sich um systematisch betriebene Arbeit, die sich auf durch Forschung und praktische Erfahrung gewonnene Erkenntnisse stützt und zusätzliches Wissen erzeugt, das für die Herstellung neuer Produkte oder für neue Prozesse oder zur Verbesserung bestehender Produkte oder Prozesse herangezogen wird (Frascati-Handbuch 2015, Ziffern 2.5, 2.24 und 2.32).

⁽⁴⁰⁾ Beispiele für im Rahmen von Horizont 2020 geförderte Innovationstätigkeiten sind die „Markteinführung von Innovationen“ und die Weiterentwicklung von „Entdeckungen bis zur Marktreife [...], damit Ideen [...] genutzt und vermarktet werden“ (Erwägungsgrund 12 bzw. Anhang I Abschnitt 2.I des Beschlusses 2013/743/EU), sowie die kommerzielle Nutzung von Tätigkeiten des EIT in den Bereichen Hochschulbildung, Forschung und Innovation (Erwägungsgrund 8 der Verordnung (EG) Nr. 294/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Errichtung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.49. Im Haushaltsverfahren wurden 90 % der Horizont-2020-Mittel für 2015 im Wege der Programmübersichten mit den verschiedenen Leitinitiativen verknüpft. Fast die Hälfte dieser Mittel (4,3 Milliarden Euro von 9,5 Milliarden Euro) wurde für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Leitinitiative „Innovationsunion“ bereitgestellt.

3.50. Horizont 2020 und Europa 2020 werden zwar für das Haushaltsverfahren in Beziehung gesetzt, in der Leistungsberichterstattung über Horizont 2020 kommt dies jedoch nicht zum Ausdruck. Gemäß den Horizont-2020-Rechtsvorschriften muss die Überwachung auch Informationen zu den bereichsübergreifenden Themen beinhalten, wovon eines die Förderung aller einschlägigen Leitinitiativen von Europa 2020 ist ⁽⁴¹⁾. Aus dem (im April 2016 veröffentlichten) jährlichen Monitoring-Bericht über Horizont 2020 für 2014 ist der Beitrag von Horizont 2020 zu den einschlägigen Leitinitiativen jedoch nicht ersichtlich. Die Verknüpfung von Horizont 2020 und Europa 2020 wird erst in dem für 2017 erwarteten Bericht über die Zwischenbewertung von Horizont 2020 beurteilt werden. Auch in keinem der Evaluierungsberichte, die die Kommission gemäß Artikel 318 AEUV vorlegen muss, wurde dieser Beitrag in den letzten Jahren auf relevante Weise behandelt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.50. Die Verbindungen zwischen Horizont 2020 und der Strategie Europa 2020 werden in der Zwischenbewertung von Horizont 2020 vertiefend bewertet. In der Zwischenbewertung von Horizont 2020 wird außerdem die Frage der Hebelwirkung bewertet.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Artikel 31 der Verordnung über Horizont 2020, in dem der Umfang des jährlichen Monitoring-Berichts festgelegt wird, nicht vorschreibt, dass dieser auf den Beitrag von Horizont 2020 zu den einschlägigen Leitinitiativen eingehen muss. Beim Monitoring-Bericht handelt es sich ausschließlich um einen Bericht über die Umsetzung von Horizont 2020.

Gemäß Artikel 32 der Verordnung über Horizont 2020 wird der Beitrag von Horizont 2020 zur Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 in der Zwischenbewertung von Horizont 2020 berücksichtigt.

In den Evaluierungsberichten der Kommission gemäß Artikel 318 des AEUV kann nur auf den Beitrag von Horizont 2020 zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 eingegangen werden, wenn diese Informationen nach der Zwischenbewertung zur Verfügung stehen.

⁽⁴¹⁾ Artikel 31 und 14 der Verordnung (EU) Nr. 1291/2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Einige der bei der Ex-post-Bewertung des RP7 aufgetretenen Grundprobleme dürften auch bei Horizont 2020 bestehen bleiben

3.51. Die Bestimmung des Zeitpunkts für die Bewertung von Forschungsrahmenprogrammen ist naturgemäß schwierig. In den Rechtsvorschriften über das Rahmenprogramm Horizont 2020 heißt es, dass Bewertungen „so frühzeitig durchgeführt werden [müssen], dass ihre Ergebnisse noch in die Entscheidungsfindung einfließen können“. Diese Anforderung ist im Forschungsbereich, in dem Ergebnisse und Wirkungen möglicherweise erst nach vielen Jahren eintreten, schwer zu erfüllen. Dennoch sind in den Rechtsvorschriften Termine für verschiedene Bewertungen festgelegt: Eine Zwischenbewertung ist in der Regel im vierten Jahr des siebenjährigen Rahmenprogramms (2017 für Horizont 2020) vorzunehmen, und eine Ex-post-Bewertung wird zwei bis drei Jahre nach Auslaufen des Programms (2023) verlangt. Durch diese Fristen soll zwar die Entscheidungsfindung erleichtert werden, es besteht jedoch die Gefahr, dass die entsprechenden Bewertungen die Ergebnisse und Wirkungen der Programme nicht angemessen erfassen.

3.52. Die Ex-post-Bewertung des RP7 (2007-2013) wurde gegen Ende 2015 fertiggestellt. Zu diesem Zeitpunkt war mehr als die Hälfte der RP7-Projekte noch im Gange, und das Nachfolgeprogramm Horizont 2020 war seit zwei Jahren angenommen. Diese Bewertung wurde dadurch beeinträchtigt, dass bei vielen RP7-Projekten Verzögerungen zu verzeichnen waren und die Berichtspflicht der Empfänger mit Abschluss der Projekte endete. Außerdem wurden bei einigen RP7-Leistungsindikatoren nach 2013, dem letzten Jahr des Siebenjahreszeitraums, keine Daten mehr erhoben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.51-3.53. Die Kommission hat anerkannt, dass es naturgemäß schwierig ist, innerhalb einer festgelegten Zeitspanne von sieben Jahren aussagekräftige Bewertungen zu jedem Rahmenprogramm abzugeben. Deshalb wird die Zwischenbewertung von Horizont 2020 eine aktualisierte Leistungsbewertung von FP7 enthalten. Auf diese Weise werden die festgestellten Probleme verringert.

Die Kommission erkennt außerdem an, dass es erforderlich ist, die Notwendigkeit frühzeitiger Inputs für die Gesetzgebung und die Notwendigkeit der Bewertung der längerfristigen Wirkungen des Zusatznutzens von Forschungsausgaben gegeneinander abzuwägen. Dies spiegelt sich in der Gesetzgebung wider.

Die Kommission erkennt an, dass eine Zwischenbewertung eines Forschungsrahmenprogramms naturgemäß auf Probleme stößt, sowohl bezüglich der Outputs als auch hinsichtlich der Datenverfügbarkeit. Durch die Zurückstellung dieses Problems kann jedoch der Zugewinn wichtiger Erkenntnisse verzögert werden, die sicherlich zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung einbezogen werden können.

Diesem Umstand wird in den Rechtsvorschriften Rechnung getragen, da viele der einzelnen Punkte in Artikel 32 Absatz 3, auf die in der Zwischenbewertung eingegangen werden muss, bereits zu einem relativ frühen Zeitpunkt des Programms bewertet werden können, zum Beispiel:

- die Teilnahme von Teilnehmern, die über Spitzenforschungsinfrastrukturen verfügen oder die im Rahmen des Siebten Rahmenprogramms nachweisbar ein Gesamtkostenkonzept genutzt haben;
- die Vereinfachung für Teilnehmer, die über Spitzenforschungsinfrastrukturen verfügen oder die im Rahmen des Siebten Rahmenprogramms nachweisbar ein Gesamtkostenkonzept genutzt haben;
- das Ausmaß der Inanspruchnahme der zusätzlichen Vergütungen für Personal nach Artikel 27 der Verordnung (EU) Nr. 1290/2013.

Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass durch die Rechtsvorschriften und die Bewertung den vom Rechnungshof erkannten Schwierigkeiten soweit wie möglich abgeholfen wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.53. Die für 2017 angesetzte Zwischenbewertung von Horizont 2020 wird insofern Einschränkungen unterliegen, als zu mehreren Leistungsindikatoren keine aussagekräftigen Ergebnisse verfügbar sein werden (siehe Ziffer 3.31). Generell ist davon auszugehen, dass eine Bewertung von Horizont 2020 von den Mängeln betroffen sein wird, die im Zusammenhang mit der Berichterstattung über die Ergebnisse von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und Arbeitsprogrammen aufgezeigt wurden (die auf Projektebene erhobenen Daten können nicht aggregiert werden, um als Feedback zu den Aufforderungen und Arbeitsprogrammen zu dienen — siehe Ziffern 3.33-3.38), sowie von den Schwierigkeiten, die es der Kommission bereitet, bei den Empfängern nach Abschluss der Projekte Leistungsdaten zu erheben. Die Kommission kann nach Ende der Projekte eine Bewertung der Auswirkungen vornehmen, doch in den vom Hof untersuchten Fällen waren die Begünstigten nicht verpflichtet, nach Abschluss der Projekte Bericht zu erstatten.

Die Kommission verwendet zentrale Leistungskonzepte nicht immer einheitlich, wodurch das Risiko einer Schwächung des Leistungsmanagementsystems besteht

3.54. In **Illustration 3.1** sind die verschiedenen Möglichkeiten dargelegt, wie EU-Maßnahmen zu Nutzeffekten führen können, nämlich „Outputs“, „Ergebnisse“ und „Auswirkungen“. „Wirkungen“ umfassen Ergebnisse und Auswirkungen. Diese Begriffe werden im Rahmen des Leistungsüberwachungs- und Berichterstattungssystems der Kommission zur Festlegung von Zielen und Indikatoren verwendet. Unstimmigkeiten oder Unzulänglichkeiten in der Art und Weise, wie die Begriffe verwendet werden, könnten das Leistungsmanagementsystem schwächen.

3.55. Die Kommission verwendet diese Begriffe im Großen und Ganzen in Einklang mit den Definitionen⁽⁴²⁾. Allerdings werden im Fall von Horizont 2020 in den Regeln für die Beteiligung Ergebnisse definiert als „im Rahmen der Maßnahme geschaffene materielle oder immaterielle Güter wie Daten, Kenntnisse oder Informationen“. Diese Definition würde gewöhnlich für „Output“ und nicht für „Ergebnis“ verwendet.

3.56. Eine weitere Unstimmigkeit bei der Verwendung dieser Begriffe bei Horizont 2020 besteht darin, dass die einzelnen Arbeitsprogramme, über die Horizont 2020 durchgeführt wird, gemäß den Rechtsvorschriften „erwartete Ergebnisse“ enthalten sollten⁽⁴³⁾, während in den Regeln für die Beteiligung das Kriterium „Wirkung“ verwendet wird⁽⁴⁴⁾. In den Arbeitsprogrammen und Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen verwendete die Kommission jedoch den Begriff „erwartete Wirkungen“.

⁽⁴²⁾ Siehe beispielsweise die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2015) 111 final *Better Regulation Guidelines* (Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung) vom 19. Mai 2015. Eine Ausnahme bilden Maßnahmen im Außenbereich, wo „Ergebnis“ als Oberbegriff für Output, Wirkung und Auswirkungen verwendet wird; „Wirkung“ wird definiert als „Veränderung aufgrund einer Intervention, die in der Regel mit den Zielen dieser Intervention in Zusammenhang steht“ — eine Definition, die bei der Kommission gewöhnlich für „Ergebnis“ verwendet wird.

⁽⁴³⁾ Siehe Artikel 5 Absatz 6 des Beschlusses 2013/743/EU.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 1290/2013.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.53. Die Kommission kann Informationen zur Bewertung der 23 Indikatoren zusammenstellen, die in der Rechtsgrundlage dargelegt werden, und dies ist gemäß Artikel 5 der Horizont-2020-Verordnung der Eckpfeiler des Leistungsrahmens:

„Eine erste Reihe einschlägiger Leistungsindikatoren, um den Fortschritt im Verhältnis zum allgemeinen Ziel zu bewerten, ist [im Anhang der Rechtsvorschrift] dargelegt.“

3.55-3.57. Die Verabschiedung der Horizont-2020-Verordnungen (Dezember 2013) ging den Leitlinien für bessere Rechtsetzung (Mai 2015) voraus. Wie vom Rechnungshof angemerkt, hat dies zu einigen Widersprüchen geführt. Seit der Verabschiedung der Leitlinien für bessere Rechtsetzung wird die Terminologie für bessere Rechtsetzung durchgängig bei der Leistungsüberwachung und -bewertung von Horizont 2020 verwendet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.57. Ergebnisse messen die einer Maßnahme unmittelbar zurechenbaren Folgen und sind daher als Projektauswahlkriterien viel besser geeignet als Wirkungen, die längerfristig sind und Elemente umfassen können, auf die auf Projektebene nicht eingegangen werden kann.

3.58. Die Stichprobe von fünf laufenden Horizont-2020-Projekten zeigt, dass der Begriff „erwartete Wirkungen“ bei den verschiedenen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen unterschiedlich ausgelegt wurde. Ein Empfänger (KMU-Regelung) musste eine Marktanalyse und einen Geschäftsplan vorlegen. Diese Unterlagen waren Teil des Vorschlags und wurden von den Gutachtern mit Blick auf das Kriterium der Wirkung analysiert. Ein anderer Empfänger legte eine kurze qualitative Beschreibung des Zusammenhangs zwischen dem Projekt und den verschiedenen erwarteten Wirkungen vor, wie „Bessere Innovationschancen für Dienstleister, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen und öffentlicher Verwaltungen“. Ein dritter Empfänger beschrieb die Vorzüge eines neuen Behandlungsverfahrens, das als Ergebnis des Projekts verfügbar würde, und bestätigte, dass die Ergebnisse zu den in der entsprechenden Aufforderung festgelegten Wirkungen beitragen sollten. Die unterschiedliche Auslegung der „erwarteten Wirkungen“ in Aufforderungen und die unterschiedlichen Methoden, mit denen die Empfänger ihren Beitrag begründeten, bergen das Risiko, dass keine angemessene Beurteilung der Projektleistung bezogen auf die globalen Ziele der Aufforderungen und Arbeitsprogramme vorgenommen wird.

3.59. Ein weiteres Problem, das sich aus der mangelnden Klarheit der Kommission in diesem Bereich ergibt, besteht darin, dass einige als Ergebnis- oder Wirkungsindikatoren beschriebene Indikatoren tatsächlich die Inputs und Outputs betreffen, wodurch die Kommission die Leistung nur bedingt bewerten kann. Wie sich diese Risiken manifestiert haben, wird in **Illustration 3.4** anhand einiger Beispiele veranschaulicht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.58. Die Notwendigkeit einer Verstärkung der Aussagen zu erwarteten Wirkungen wurde im Rahmen des zweiten Arbeitsprogramms als Problem erkannt, und die bestehenden Leitlinien wurden nachgebessert. Aufgrund der Qualität des Bewertungsprozesses ist nach wie vor sichergestellt, dass die besten Projekte ausgewählt werden.

Die Marktanalyse und der Geschäftsplan, die vom Empfänger vorzulegen sind, beziehen sich auf das KMU-Programm und sind Voraussetzungen für die Gewährung der Finanzhilfe.

Der Schwerpunkt von Horizont 2020 liegt auf Innovation und längerfristigen Auswirkungen. Deshalb war in den Aufforderungen von der „erwarteten Wirkung“ die Rede, die bei den Evaluierungen bewertet wird. Der Begriff „Ergebnisse“ wird in den Rechtsvorschriften verwendet, weil die Horizont-2020-Rechtsvorschriften vor den Leitlinien für bessere Rechtsetzung verabschiedet wurden.

Der Beitrag von Projekten in verschiedenen Bereichen wird mit Hilfe einer Reihe von Indikatoren bewertet, die in den Horizont-2020-Rechtsakten und anderen Dokumenten festgelegt wurden. Indikatoren sind dabei nur eine der Informationsquellen. Zur Leistungsüberwachung und -bewertung verwendet die Kommission ein breites Spektrum von Daten aus unterschiedlichen Quellen (z. B. externe Studien, Umfragen, Fallstudien, kontrafaktische Analyse).

3.59. Die in der Verordnung festgelegten Indikatoren betreffen Input, Output, Ergebnisse und Wirkungen. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass durch die Überwachung dieser Indikatoren und eine zusätzliche Bewertung eine gute Grundlage zur Leistungsbewertung geschaffen wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 3.4 — Uneinheitliche Verwendung von Indikatoren

Wie in Ziffer 3.28 erwähnt, gibt es 23 zentrale Leistungsindikatoren „für die Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen der Einzelziele von ‚Horizont 2020‘“. Sieben dieser Indikatoren sind mit Veröffentlichungen verknüpft, wie „Führende Rolle bei grundlegenden und industriellen Technologien — Anzahl gemeinsamer öffentlich-privater Veröffentlichungen“. Outputs dieser Art zu erzielen, mag ein berechtigtes Ziel des Programms sein, doch solche Indikatoren zu Veröffentlichungen messen weder Ergebnisse noch Wirkungen.

Hinzu kommen vier andere Indikatoren, die eher mit Inputs als mit Ergebnissen oder Wirkungen verknüpft sind. Als Beispiele lassen sich nennen „Zugang zur Risikofinanzierung — Mithilfe von Kreditfinanzierung und Risikokapitalinvestitionen insgesamt mobilisierte Investitionen“ und „Prozentsatz der bei der Herausforderung ‚Energie‘ insgesamt für folgende Forschungstätigkeiten zugewiesenen Mittel: erneuerbare Energien, Energieeffizienz bei den Endnutzern, intelligente Netze und Energiespeicherung“.

Der Hof berichtete zu diesem Thema auch in Kapitel 3 des letzten Jahresberichts im Zusammenhang mit den ESI-Fonds ⁽⁴⁵⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 3.4 — Uneinheitliche Verwendung von Indikatoren

Mit den Leitlinien der Kommission für bessere Rechtsetzung wurde eine Standarddefinition dieser Begriffe eingeführt, die nunmehr einheitlich verwendet wird.

Während Veröffentlichungen für sich genommen als Outputs zu betrachten sind, vertritt die Kommission die Auffassung, dass es sich bei ihnen in bestimmten Fällen, wie z. B. bei Veröffentlichungen in von Fachgutachtern geprüften Publikationen, auch um Ergebnisindikatoren handeln kann.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass ihr Leistungsrahmen insbesondere im Hinblick auf die für Horizont 2020 verwendeten Indikatoren eine angemessene Gewichtung der verschiedenen Arten von Indikatoren bietet. Im Rahmen dieser Gewichtung ist eine bestimmte Anzahl von Input-Indikatoren zulässig, um sicherzustellen, dass unterschiedliche Prioritäten angemessen berücksichtigt werden.

TEIL 2 — LEISTUNGSPLANUNG UND -BERICHT- ERSTATTUNG AUF DER EBENE DER GENERALDI- REKTIONEN: BEREICH „NATÜRLICHE RESSOURCEN“

3.60. In diesem Teil des Kapitels wird die Leistungsbericht-erstattung auf der Ebene der Generaldirektionen der Kommission beleuchtet. Der Hof analysierte die Programmübersichten ⁽⁴⁶⁾, Managementpläne ⁽⁴⁷⁾ und Jährlichen Tätigkeitsberichte ⁽⁴⁸⁾ von vier Generaldirektionen ⁽⁴⁹⁾, wofür er sich auf die Anforderungen der Haushaltsordnung, die Normen der Kommission für die interne Kontrolle und die internen Anweisungen für die Managementpläne und Jährlichen Tätigkeitsberichte stützte.

⁽⁴⁵⁾ Siehe Ziffern 3.49-3.56 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

⁽⁴⁶⁾ COM(2014) 300 final von 24. Juni 2014, Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2015. Die Programmübersichten umfassen für jedes Ausgabenprogramm mit Indikatoren und Vorgaben versehene Ziele, die dann in den Managementplänen und Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen verwendet werden sollten.

⁽⁴⁷⁾ Jede GD erstellt jährliche Managementpläne, um ihre langfristige Strategie in allgemeine und spezifische Ziele zu übertragen und ihre Tätigkeiten im Hinblick auf die Verwirklichung dieser Ziele zu planen und zu verwalten.

⁽⁴⁸⁾ Ein Jährlicher Tätigkeitsbericht ist ein Managementbericht, in dem Rechenschaft über die Verwirklichung der zentralen politischen Ziele und über die Kerntätigkeiten abgelegt wird. Für dieses Kapitel untersucht der Hof Teil 1 der Jährlichen Tätigkeitsberichte über die erzielten Ergebnisse sowie über das Ausmaß, in dem die Ergebnisse die angestrebten Auswirkungen hatten.

⁽⁴⁹⁾ GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI), GD Klimapolitik (CLIMA), GD Umwelt (ENV) und GD Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.61. Gemäß den Anweisungen der Kommission für die Ausarbeitung der Managementpläne 2015 sollten die Generaldirektionen allgemeine Ziele, die mit Wirkungsindikatoren (langfristig) verbunden sind, und spezifische Ziele, die mit Ergebnisindikatoren (kurz-/mittelfristig) verbunden sind, definieren. In Einklang mit der Haushaltsordnung sollten die Ziele der Generaldirektionen SMART⁽⁵⁰⁾ sein.

3.62. In Übereinstimmung mit den in Vorjahren zu anderen Generaldirektionen vorgebrachten Bemerkungen stellte der Hof bei allen vier geprüften Generaldirektionen fest, dass viele der in ihren Managementplänen und Jährlichen Tätigkeitsberichten aufgeführten (allgemeinen und spezifischen) Ziele direkt aus Strategiepapieren oder Rechtsvorschriften übernommen wurden und damit zu allgemein gehalten waren, um als Managementinstrumente dienen zu können (siehe **Illustration 3.5**).

Illustration 3.5 — Beispiele für Ziele, die sich nicht für Managementzwecke eignen

GD CLIMA: Das Ziel „Sicherung von Investitionen für Klimafragen“ ist nicht konkret, da es keinen Aufschluss über die Höhe der zu sichernden Investitionen gibt, und es ist nicht mit einem Datum versehen, da keine Erfüllungsfrist vorgegeben ist.

GD ENV: „Umwandlung der EU in eine ressourceneffiziente, umweltschonende und wettbewerbsfähige Wirtschaft“ wird als spezifisches Ziel festgelegt. Es wird weder genau definiert, was die verwendeten Begriffe bedeuten, noch wird erläutert, wie das Ziel erreicht werden sollte.

3.63. Von den insgesamt untersuchten 19 Zielen erfüllten lediglich vier alle SMART-Kriterien. Dieses Ergebnis deckt sich mit den in früheren Jahren getroffenen Feststellungen. Die untersuchten Ziele waren zwar relevant für den Politikbereich, in dem die Generaldirektionen tätig sind, die den einzelnen Zielen zugeordneten Indikatoren messen jedoch in vielen Fällen nicht umfassend alle Aspekte auf der geeigneten Ebene.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.62. Seit der Bemerkung des Rechnungshofes in Bezug auf die Managementpläne für 2015 hat die Kommission Änderungen am SPP-Zyklus vorgenommen, um insbesondere einen eindeutigeren Rahmen für die Verantwortlichkeit der Kommission und für ihre Dienststellen bereitzustellen. Mit dem neuen Ansatz sollen die Planungsdokumente ab 2016 optimiert und stärker auf die Prioritäten der Kommission und die Kompetenzen der GD ausgerichtet werden, um diese dabei zu unterstützen, Prioritäten festzulegen und ein zusammenhängendes Leistungsabbild mit einer deutlichen Unterscheidung zwischen Zuordnungen (von Ergebnissen und Outputs, die eine direkte Folge der Aktivitäten der Kommissionsdienststellen sind) und Beiträgen (die Aktivitäten der Kommissionsdienststellen zur Erreichung eines bestimmten Ergebnisses oder einer Wirkung leisten) in Bezug auf die Ergebnisse von politischen Maßnahmen der EU auf höchster Ebene und Ausgabenprogramme der EU zu geben.

Mit dem strategischen Plan wird ein neuer Ansatz eingeführt, der den Schwerpunkt von einer kurzfristigen Planung zu einer langfristigen, strategischen Perspektive verschiebt, die den GD hilft, ihre Einzelziele mit den langfristigen Zielen abzustimmen, die die Kommission definiert hat. Die geplanten operativen Outputs jeder Generaldirektion für das bevorstehende Jahr sind im Managementplan aufgeführt.

Illustration 3.5 — Beispiele für Ziele, die sich nicht für Managementzwecke eignen

GD CLIMA — Die Menge und Fristen werden implizit als Ziel definiert, und die Messung der Indikatoren bezieht sich eindeutig auf das (Teilprogramm „Klimapolitik“ im) LIFE-Programm 2014-2020.

GD ENV — Die Kommission merkt an, dass die Art und Weise, wie dieses Ziel erreicht werden soll, auf den Seiten 9 und 10 des Strategischen Plans für 2016-2020 der Generaldirektion Umwelt ausgeführt wird, und dass die Indikatoren zur Fortschrittsmessung auf den Seiten 19 bis 21 desselben Dokuments festgelegt werden.

⁽⁵⁰⁾ Artikel 30 Absatz 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.64. Die Wahl der Indikatoren sollte auf Überlegungen wie Relevanz, Messbarkeit und Verfügbarkeit zeitnaher und zuverlässiger Leistungsdaten beruhen. Die Indikatoren sollten so weit wie möglich die RACER-Kriterien⁽⁵¹⁾ erfüllen. Indikatoren, die Ergebnisse messen, auf die die Generaldirektionen nur begrenzten Einfluss haben, sollten durch andere Indikatoren ergänzt werden, die die Tätigkeiten der Generaldirektionen direkt messen.

3.65. Alle vier Generaldirektionen legten mindestens einen Leistungsindikator pro Ziel fest, der dem Management dabei helfen soll, die Fortschritte zu überwachen und zu bewerten und darüber Bericht zu erstatten. Von den vom Hof untersuchten 58 Indikatoren dieser Generaldirektionen erfüllten 28 alle RACER-Kriterien. Dies stellt gegenüber den in früheren Berichten getroffenen Feststellungen eine Verbesserung dar. Allerdings ermittelte der Hof, wie in den Vorjahren, Mängel bei den verwendeten Indikatoren (siehe **Illustration 3.6**).

Illustration 3.6 — Beispiel für Probleme bei Indikatoren

Als Ergebnisindikatoren dargestellte Indikatoren waren eigentlich inputorientiert, z. B. der Indikator „Gesamtinvestitionen in die Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen“ der GD AGRI. Dieser Indikator misst die mithilfe der Intervention unmittelbar durchgeführte Tätigkeit und nicht den durch die Investition bewirkten Anstieg der Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 3.6 — Beispiel für Probleme bei Indikatoren

Für diesen Indikator wird nicht nur der ELER-Input berücksichtigt, sondern auch die nationalen und privaten Beiträge zu den Abläufen. Somit gibt der Indikator Aufschluss darüber, inwieweit Beiträge der EU bzw. der Mitgliedstaaten private Beiträge zu den Abläufen auslösen, die direkten Bezug auf die Ziele zur Förderung erneuerbarer Energien nehmen. Das quantifizierte Ziel für 2023 wurde von den Mitgliedstaaten ex-ante auf Grundlage einer Bedarfsanalyse des Programmplanungsgebiets festgelegt und soll durch eine kohärente Strategie verwirklicht werden. Außerdem und vor allem wird dieser Indikator durch den Ergebnisindikator „erneuerbare Energie, die im Rahmen unterstützter Projekte gewonnen wurde“ ergänzt, der 2017, 2019 und bei der Ex-post-Bewertung (2024) von den Bewertungsstellen gemessen werden soll. Zusammengefasst bilden die beiden Indikatoren die erreichten Ergebnisse vollständig ab.

⁽⁵¹⁾ Relevant, accepted, credible, easy and robust (relevant, akzeptiert, glaubwürdig, einfach und robust) — Part III: Annexes to impact assessment guidelines (Teil III: Anhänge zum Leitfaden zur Folgenabschätzung, Europäische Kommission, 15. Januar 2009 — http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

BEMERKUNGEN DES HOFES

TEIL 3 — ERGEBNISSE DER WIRTSCHAFTLICHKEITSPRÜFUNGEN DES HOFES**Im Jahr 2015 angenommene Sonderberichte und sonstige leistungsbezogene Produkte**

3.66. In seinen Sonderberichten untersucht der Hof, ob die Ausgaben der EU nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung ausgeführt werden. Im Rahmen seiner Strategie für den Zeitraum 2013-2017 ⁽⁵²⁾ greift der Hof jedes Jahr einige Prioritäten heraus, denen besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird ⁽⁵³⁾. Die Themen der Sonderberichte werden anhand verschiedener Kriterien ausgewählt, wie Höhe der betroffenen Einnahmen oder Ausgaben, Risiken für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und Ausmaß des Interesses der betroffenen Kreise. Im Jahr 2015 hat der Hof 25 Sonderberichte angenommen ⁽⁵⁴⁾, die in **Anhang 3.1** aufgeführt sind.

3.67. Der Hof entwickelt seinen Ansatz für Wirtschaftlichkeitsprüfungen natürlich weiter, um den sich ändernden Umständen, unter denen die EU tätig ist, Rechnung zu tragen. In diesem Jahresbericht legt der Hof dar, wie anhand mehrerer Sonderberichte von 2015 auf die Änderungen eingegangen wird: durch die Erstellung einer Reihe von Berichten, in denen verschiedene Aspekte der Finanzkrise beleuchtet werden, einer Reihe von Berichten über das chronische Problem der Jugendarbeitslosigkeit und die Sichtweise des Hofes in Bezug auf die Entwicklungen beim Klimawandel und der Umweltsituation.

Reaktion der EU auf die Finanzkrise

3.68. Die Finanzkrise und spätere Staatsschuldenkrise, die in den Jahren 2007-2008 ausbrach, hatte weitreichende Folgen für Europa. Zu ihrer Bewältigung trafen die Mitgliedstaaten der EU und die Union in ihrer Gesamtheit eine Reihe von Maßnahmen ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵²⁾ Abrufbar auf der Website des Hofes <http://eca.europa.eu>.

⁽⁵³⁾ Siehe beispielsweise die Prioritäten für 2016 unter http://www.eca.europa.eu/en/Pages/home_wp2016.aspx.

⁽⁵⁴⁾ Angenommen heißt zur Veröffentlichung freigegeben.

⁽⁵⁵⁾ Siehe den vom Hof 2014 veröffentlichten Bericht „EU-Gelder optimal verwenden: Eine Landscape-Analyse zu den Risiken für das EU-Finanzmanagement“, Ziffern 9-11 (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.69. Der Hof veröffentlichte im Jahr 2015 drei Sonderberichte zu diesem Bereich. Im Bericht über den finanziellen Beistand für Länder in Schwierigkeiten wurde umfassend analysiert, wie die Kommission den finanziellen Bestand, der fünf Mitgliedstaaten (Ungarn, Lettland, Rumänien, Irland und Portugal) gewährt wurde, verwaltet hat ⁽⁵⁶⁾. Der Hof gelangte zu weitreichenden Schlussfolgerungen. Er verwies zunächst auf die Tatsache, dass Warnsignale vor Ausbruch der Krise von der Kommission unbemerkt blieben, sodass sie auf die ersten Anträge auf finanziellen Beistand nicht vorbereitet war. Bei der anschließenden Mobilisierung von Mitteln zur Bewältigung der Krise war die Leistung der Kommission gemischt, obwohl es ihr im Großen und Ganzen gelungen ist, den Finanzierungsbedarf durch Emission von Schuldtiteln im Namen der EU zu decken. Die Maßnahmen der Kommission bewirkten, dass die Mitgliedstaaten ihre Defizitziele größtenteils erreichten und die durch die Programmbedingungen angeschobenen Reformen im Allgemeinen fortsetzten. Der Hof sprach neun Empfehlungen aus, die alle Aspekte dieses Themas betrafen.

3.70. Griechenland war einer der Mitgliedstaaten, die am häufigsten mit der Finanzkrise in Verbindung gebracht wurden. Der Hof veröffentlichte daher einen Bericht, in dem die Griechenland von der Kommission zur Umsetzung finanzieller Reformen bereitgestellte Unterstützung im Blickpunkt stand ⁽⁵⁷⁾. Er kam zu dem Schluss, dass die von der Kommission zur Erbringung dieser Unterstützung eingerichtete Stelle, die „Task-Force für Griechenland“, ihr Mandat, die Hilfe entsprechend den Anforderungen der griechischen wirtschaftlichen Anpassungsprogramme zu leisten, im Allgemeinen erfüllt hatte. Allerdings waren Mängel zu verzeichnen, und hinsichtlich des Einflusses der Task-Force auf die Reformfortschritte wurden gemischte Ergebnisse erzielt.

3.71. Die Rolle von Ratingagenturen erlangte infolge der Krise größere Bedeutung und führte zur Einrichtung der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) im Jahr 2011. Der Bericht des Hofes über die Beaufsichtigung von Ratingagenturen durch die EU ⁽⁵⁸⁾ war deshalb ein wichtiger Beitrag zu einer wirksameren Steuerung dieses Bereichs. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die ESMA zwar binnen kurzer Zeit gute Grundlagen für die Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion gelegt hat, jedoch weitere Verbesserungen möglich sind. Dies betrifft beispielsweise die Klarstellung der methodischen Kriterien und die Zweckdienlichkeit der im Online-Datenspeicher der ESMA veröffentlichten zusammenfassenden Statistiken und der Kontrollen, denen die an diesen Datenspeicher übermittelten Daten unterzogen werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.69. Ausmaß und Art der weltweiten Finanzkrise 2007-2008 waren beispiellos. Die Krise zeigte, dass der vor der Krise bestehende Rahmen für die Überwachung nicht ausreichte, um Haushaltsrisiken in Zeiten nie dagewesener Wirtschaftskrisen zu erkennen. Es wurde deutlich, dass ein umfassenderes Vorgehen zur Überwachung des Bankensektors und der Gesamtwirtschaft im weiteren Sinne erforderlich ist. Als einige Länder begannen, um Hilfe nachzusuchen, hatte die Untersuchung der sich verschlechternden Lage im Hintergrund bereits begonnen, und die Kommission befand sich in engem Kontakt mit den nationalen Behörden. Die Reaktion auf die Krise erfolgte unmittelbar und umfassend. Trotz akut eingeschränkter Personalressourcen und einer steilen Lernkurve gelang es der Kommission, alle ihre neuen Programmverwaltungspflichten zeitnah zu übernehmen, die nicht nur darin bestanden, den Finanzierungsbedarf durch Emission von Schuldtiteln in allen Fällen zu decken. Dies wird seitens des Rechnungshofes anerkannt und ist somit als Erfolg zu verbuchen. Alle Programme erreichten ihre wirtschaftlichen Kernziele. Der Schwerpunkt der Prüfungsempfehlungen lag auf Aspekten des Ablaufs, der Entscheidungsfindung und der Aufzeichnungspflichten in der Programmverwaltung der Kommission, und die Kommission akzeptierte alle Empfehlungen ganz oder teilweise.

3.70. Die Kommission erkennt an, dass sich die technische Hilfe uneinheitlich auf den Gesamtfortschritte im Reformprozess auswirkte. Dies muss im allgemeinen politischen Kontext und unter Berücksichtigung der Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen der Europäischen Union betrachtet werden. Die Umsetzung der (strukturellen) Reformen lag und liegt auch weiterhin in der Verantwortung der griechischen Behörden, während die „Task-Force für Griechenland“ den griechischen Behörden auf Anforderung beratend und unterstützend zur Seite steht.

⁽⁵⁶⁾ Sonderbericht Nr. 18/2015 „Finanzieller Beistand für Länder in Schwierigkeiten“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁷⁾ Sonderbericht Nr. 19/2015 „Technische Hilfe für Griechenland: Eine verbesserte Bereitstellung bedarf einer stärkeren Ergebnisorientierung“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁸⁾ Sonderbericht Nr. 22/2015 „Die EU-Aufsicht über Ratingagenturen beruht auf fundierten Grundlagen, ist jedoch noch nicht in vollem Umfang wirksam“ (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Jugendarbeitslosigkeit

3.72. Chronische Jugendarbeitslosigkeit ist in einer Reihe von Mitgliedstaaten ein großes Problem. Der Hof wählte dieses Thema als eine seiner Arbeitsprioritäten für 2015. Als Reaktion auf die Jugendarbeitslosigkeit empfahl der Rat den Mitgliedstaaten im Jahr 2013 die Schaffung einer Jugendgarantie, die aus EU- und nationalen Mitteln finanziert wird. Durch die Jugendgarantie soll jungen Menschen binnen vier Monaten, nachdem sie die Schule verlassen oder arbeitslos werden, eine hochwertige Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme angeboten werden, damit sie in Zukunft Beschäftigungschancen haben. Im Bericht zu diesem Thema ⁽⁵⁹⁾ stellte der Hof fest, dass die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der jeweiligen Jugendgarantie rechtzeitig und angemessen unterstützt hat. Er wies jedoch auf drei potenzielle Risiken hin, die sich auf den Erfolg auswirken könnten, nämlich die Angemessenheit der Gesamtmittelausstattung, die Definition eines hochwertigen Angebots und die Überwachung und Berichterstattung der Kommission in Bezug auf die Ergebnisse.

3.73. Der Hof befasste sich später im Jahr 2015 in einem Bericht über die Unterstützung der Jugendaktionsteams durch die Kommission ⁽⁶⁰⁾ noch einmal mit dem Thema Jugendarbeitslosigkeit. Im Rahmen dieser Initiative waren Experten aus den acht Mitgliedstaaten mit der höchsten Jugendarbeitslosigkeit und Experten der Kommission gemeinsam tätig ⁽⁶¹⁾. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die Kommission in Anbetracht des Umfangs und der Qualität der ihr zur Verfügung stehenden Informationen darüber, wie bestehende Maßnahmen des ESF oder der Mitgliedstaaten für arbeitslose junge Menschen tatsächlich umgesetzt werden, ihre Beraterrolle gegenüber den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Jugendaktionsteams nur eingeschränkt wirksam wahrnehmen konnte. Darüber hinaus konzentrierte sich die Bewertung der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Änderungen ihrer Programme durch die Kommission hauptsächlich auf haushaltsbezogene Aspekte und weniger auf die zweckmäßigste Verwendung der verfügbaren ESF-Mittel.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.72. Bezüglich der drei potenziellen Risiken für den Erfolg der Jugendgarantien, die der Rechnungshof aufgezeigt hat, äußert sich die Kommission zustimmend und weist darauf hin, dass:

- die Investition in eine Jugendgarantie für die Erhaltung des Wachstumspotenzials der EU von entscheidender Bedeutung ist. Eine umfangreiche finanzielle Unterstützung durch die EU steht bereits zur Verfügung. Um die Jugendgarantie zu verwirklichen, müssen die Mitgliedstaaten Jugendbeschäftigungsmaßnahmen in ihren nationalen Haushalten jedoch auch eine höhere Priorität einräumen;
- „Hochwertigkeit“ ein entscheidendes Element bei der Umsetzung der Jugendgarantie ist. Die Kommission wird weitere Überlegungen im Hinblick auf „hochwertige“ Angebote anregen und den Mitgliedstaaten weitere Leitlinien bereitstellen;
- ein langwieriger Prozess erforderlich war, um einen Konsens zur Definition eines gemeinsamen Überwachungsrahmens herbeizuführen. Die Überwachungsaktivitäten werden in geeigneter Weise in die Bewertung der Kommission zur Umsetzung der Jugendgarantie im Rahmen zukünftiger Europäischer Semester sowie in ihren Jahresbericht 2016 an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Garantie einfließen.

3.73. Die Kommission hat alle ihr vor dem Hintergrund des geltenden rechtlichen Rahmens zur Verfügung stehenden Instrumente proaktiv genutzt, um die Ziele der Initiative „Jugendaktionsteams“ zu verwirklichen und darüber Bericht zu erstatten.

Auch Sicht der Kommission hat die Initiative „Jugendaktionsteams“ die vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 30. Januar 2012 festgelegten politischen Erwartungen erfüllt. Das zentrale Ziel der gemeinsamen Jugendaktionsteams — einer punktuellen Ad-hoc-Initiative — bestand darin, die Instrumente der EU und der Nationalstaaten, einschließlich der Strukturfonds, zu mobilisieren und politische Reformen zu diskutieren, die in die Beschäftigungsprogramme für Jugendliche einbezogen werden sollen. Die Teams waren angewiesen, das Thema unter Verzicht auf zusätzliche administrative oder rechtliche Verfahren durch eine Sensibilisierung auf höchster politischer Ebene, die Vermittlung seiner Dringlichkeit und der Verleihung einer stärkeren Dynamik nachhaltig ins Gespräch zu bringen.

⁽⁵⁹⁾ Sonderbericht Nr. 3/2015 „EU-Jugendgarantie: Der Anfang ist gemacht, doch sind Umsetzungsrisiken absehbar“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁰⁾ Sonderbericht Nr. 17/2015 „Unterstützung der Jugendaktionsteams durch die Kommission: Umschichtung von ESF-Mitteln erfolgreich, aber unzureichender Fokus auf Ergebnissen“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶¹⁾ Irland, Griechenland, Spanien, Italien, Lettland, Litauen, Portugal und die Slowakei.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Umwelt, Energie und Klimawandel

3.74. Umweltbelange und Klimawandel sowie deren Auswirkungen auf die EU-Politik in mehreren anderen Bereichen (wie Landwirtschaft und Energie) sind eine der globalen Herausforderungen, die der Hof in seiner Strategie für den Zeitraum 2013-2017 in den Mittelpunkt rückt. In diesem Sinne untersuchte der Hof in seinem Sonderbericht über EU-finanzierte Abwasserbehandlungsanlagen im Donaeinzugsgebiet, ob die EU-Unterstützung dazu beitrug, dass die Mitgliedstaaten die Ziele der EU-Abwasserpolicy erreichten⁽⁶²⁾, die für eine erfolgreiche Umweltpolitik von entscheidender Bedeutung ist. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die finanzielle Unterstützung durch die EU eine wichtige Rolle bei der Förderung der Abwassersammlung und -behandlung gespielt hat, dies jedoch nicht ausreichend war, um die einschlägigen Fristen einzuhalten.

3.75. In einem später im Jahr 2015 verabschiedeten Bericht wurde ein anderer Aspekt der Wasserqualität im Donaeinzugsgebiet untersucht, nämlich welche Fortschritte dieselben vier Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie zu verzeichnen hatten⁽⁶³⁾, als deren Hauptziel im Jahr 2000 das Erreichen einer guten Wasserqualität bis 2015 festgelegt wurde (wobei Ausnahmen möglich waren). Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die Umsetzung der von der EU kofinanzierten Maßnahmen kaum Verbesserungen der Wasserqualität bewirkt hat. Die Einführung von Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete als Instrument einer integrierten Wasserbewirtschaftung war zwar eine der Stärken der Richtlinie, in der Praxis zeigte sich jedoch, dass die Pläne der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ermittlung der Belastungen und der Festlegung von Abhilfemaßnahmen Unzulänglichkeiten aufwiesen.

3.76. Zu einem anderen Thema untersuchte der Hof das Emissionshandelssystem (EHS) der EU⁽⁶⁴⁾. Dieses System, das eine wesentliche Säule der Klimaschutzpolitik der EU bildet, soll die Verringerung von Treibhausgasemissionen auf kosteneffiziente und wirtschaftliche Weise fördern. Der Hof stellte fest, dass die Verwaltung des Systems durch die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht in allen Aspekten angemessen war. Sie wurde durch Probleme hinsichtlich der Stabilität des Rahmens für den Schutz der Integrität des EHS, wie die fehlende Beaufsichtigung des Emissionsmarkts auf EU-Ebene, sowie erhebliche Mängel bei der Umsetzung der zweiten Phase des EHS im Zeitraum 2008-2012, nach der anfänglichen Vorbereitungsphase, beeinträchtigt.

3.76. Die Kommission wird auf die weitere Verbesserung des Emissionshandelssystems der EU (EU-EHS) hinwirken und auf die von den Prüfern festgestellten Mängel eingehen. Eine Reihe von Empfehlungen ist von den Mitgliedstaaten umzusetzen.

Viele der vom EuRH angemerkten Punkte beziehen sich auf den Zeitraum 2008-12 (Phase 2) und wurden in den aktuellen Vorschriften für den Zeitraum 2013-2020 (Phase 3) größtenteils bereits berücksichtigt.

Seit dem Prüfungsbericht wurde ein neuer Gesetzgebungsvorschlag zum EHS⁽²⁾ eingebracht (Umsetzung der Klima- und Energieziele für 2030 im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2014).

⁽⁶²⁾ Sonderbericht Nr. 2/2015 „EU-Finanzierung kommunaler Abwasserbehandlungsanlagen im Donaeinzugsgebiet: Die Mitgliedstaaten benötigen im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der EU-Abwasserpolicy weitere Unterstützung“ (<http://eca.europa.eu>). Geprüft wurde in der Tschechischen Republik, Ungarn, Rumänien und der Slowakei.

⁽⁶³⁾ Sonderbericht Nr. 23/2015 „Die Wasserqualität im Einzugsgebiet der Donau: Fortschritte bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, aber noch Bedarf an weiteren Maßnahmen“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Sonderbericht Nr. 6/2015 „Integrität und Umsetzung des EU-EHS“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates, von der Kommission vorgelegt am 15. Juli 2015, zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung der Kosteneffizienz von Emissionsminderungsmaßnahmen und zur Förderung von Investitionen in CO₂-effiziente Technologien (COM(2015) 337 final).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.77. Außerdem veröffentlichte der Hof einen Bericht über die Sicherheit der Energieversorgung und die Entwicklung des Energiebinnenmarkts der EU ⁽⁶⁵⁾. Er stellte fest, dass das Ziel der EU, den Energiebinnenmarkt bis 2014 zu vollenden, nicht erreicht wurde. Die Energieinfrastruktur in Europa ist im Allgemeinen nicht gut auf vollständig integrierte Märkte ausgerichtet und bietet daher gegenwärtig keine wirksame Sicherheit der Energieversorgung. Die finanzielle Unterstützung aus dem EU-Haushalt auf dem Gebiet der Energieinfrastruktur hat nur in begrenztem Maße zur Verwirklichung des Energiebinnenmarkts und zur Sicherheit der Energieversorgung beigetragen.

Weiterverfolgung von in Sonderberichten unterbreiteten Empfehlungen

3.78. Die Weiterverfolgung der aus Wirtschaftlichkeitsprüfungen hervorgegangenen Berichte des Hofes ist ein wesentlicher Bestandteil innerhalb des Rechenschaftszyklus und kann zur Umsetzung der in den Berichten enthaltenen Prüfungsempfehlungen durch die Kommission und die Mitgliedstaaten beitragen.

3.79. In dem im Jahr 2016 veröffentlichten Sonderbericht über das Weiterbehandlungsverfahren des Jahres 2014 ⁽⁶⁶⁾ unterbreitete der Hof eine Reihe von Empfehlungen, in denen er der Kommission nahelegte, ihre Follow-up-Verfahren mit den einschlägigen Normen für die interne Kontrolle in Einklang zu bringen. Die Kommission akzeptierte diese Empfehlungen und sagte Abhilfemaßnahmen zu.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.77. Die Kommission unternimmt konkrete Schritte zur Beseitigung der verbleibenden Barrieren auf dem Energiebinnenmarkt, und zwar insbesondere im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit unter Einbeziehung der verschiedenen Mitgliedstaaten und im Zusammenhang mit der Vorbereitung ihrer Initiative zur Umgestaltung des Energiemarktes. In Bezug auf die Infrastruktur ist darauf hinzuweisen, dass

- a) von der Finanzierung der Energieinfrastruktur durch den Markt ausgegangen wird, dass also die Endkundertarife von unabhängigen Regulierungsbehörden genehmigt werden; finanzielle Unterstützung über den EU-Haushalt sollte daher eher die Ausnahme als die Regel sein.
- b) sich die Versorgungssicherheit in Fällen, in denen finanzielle Unterstützung gewährt wurde, häufig erheblich verbessert hat. Ein gutes Beispiel sind die baltischen Staaten, in denen unterstützende Mittel aus dem EEPR und der CEF in wichtigen Projekten nicht nur die Stromversorgungssicherheit erhöht, sondern auch zur Angleichung der Großhandelspreise beigetragen haben.

3.79-3.80. Die Kommission wird darauf hinwirken, die systematische Umsetzung und Nachverfolgung der vom Rechnungshof in seinen Sonderberichten ausgesprochenen und von der Kommission akzeptierten Empfehlungen sicherzustellen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass ihre Kontrollregelungen sich im Einklang mit internationalen Kontrollnormen und vorbildlichen Verfahren befinden.

Dennoch wird die Kommission darauf hinwirken, weitere Herausforderungen bezüglich des Systems und der Verfahren zur Weiterverfolgung der Entlastung anzugehen.

⁽⁶⁵⁾ Sonderbericht Nr. 16/2015 „Verbesserung der Sicherheit der Energieversorgung durch die Entwicklung des Energiebinnenmarkts: Es bedarf größerer Anstrengungen“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Sonderbericht Nr. 2/2016 „Bericht 2014 über die Weiterverfolgung der Sonderberichte des Europäischen Rechnungshofs“ (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.80. Der Hof prüfte die von der Kommission vorgenommene Weiterbehandlung anhand einer Stichprobe von 90 Prüfungsempfehlungen aus 11 Sonderberichten, die im Zeitraum 2011-2012 veröffentlicht worden waren. Die Stichprobe wurde auf der Grundlage mehrerer Kriterien ausgewählt⁽⁶⁷⁾. Zu den 83 Empfehlungen, die überprüft werden konnten, stellte der Hof fest, dass die Kommission 63 % der Empfehlungen vollständig umgesetzt hatte, während 26 % weitgehend, 10 % teilweise und 1 % gar nicht umgesetzt wurden.

3.81. Der Hof prüft zwar in erster Linie die Kommission, ermittelt jedoch häufig Probleme, die am besten von den Behörden der Mitgliedstaaten oder von diesen Behörden gemeinsam mit der Kommission gelöst werden können, da die meisten EU-Ausgaben der geteilten Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten unterliegen. Mitunter richtet der Hof in seinen Sonderberichten Empfehlungen auch an die Mitgliedstaaten im Allgemeinen. Er kann Empfehlungen auch an einzelne Mitgliedstaaten richten, was aber selten vorkommt⁽⁶⁸⁾.

Empfehlungen werden den Mitgliedstaaten mitgeteilt, das förmliche Follow-up fällt allerdings unterschiedlich aus

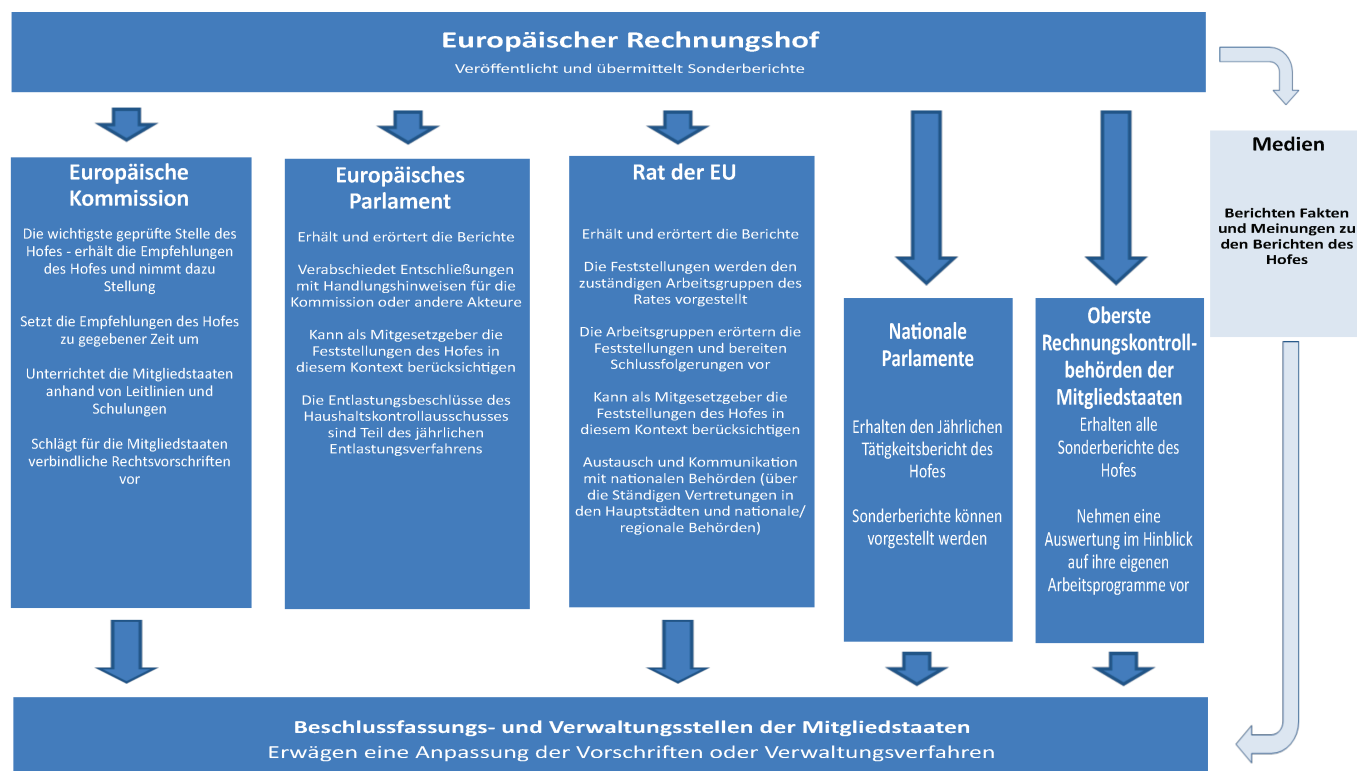
3.82. An die Mitgliedstaaten im Allgemeinen gerichtete Empfehlungen können auf fünf verschiedene Wege übermittelt werden (siehe **Illustration 3.7**). Jeder Bericht wird der Obersten Rechnungskontrollbehörde (dem zentralen nationalen Prüfungsorgan) zugesandt. Außerdem werden die Berichte dem Rat übermittelt, damit er sie im Rahmen des Entlastungsverfahrens berücksichtigen kann, und gelegentlich werden sie in Form von Präsentationen den Arbeitsgruppen des Rates zur Kenntnis gebracht. Der Jährliche Tätigkeitsbericht des Hofes (mit Einzelheiten aus den Sonderberichten) wird auch den Parlamenten der Mitgliedstaaten übermittelt. Mitglieder des Hofes können ein nationales Parlament oder dessen zuständigen Ausschuss im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit diesem Parlament speziell auf bestimmte Berichte aufmerksam machen. Die Empfehlungen werden den Mitgliedstaaten ferner über Leitlinien und Schulungsmaßnahmen der Kommission zur Kenntnis gebracht.

⁽⁶⁷⁾ Ausgewählt werden können Berichte, die noch nicht weiterverfolgt wurden, nach wie vor relevant sind und deren Veröffentlichung mindestens zwei Jahre zurückliegt.

⁽⁶⁸⁾ Außer den in den Berichten des Hofes vorgelegten Empfehlungen erhalten die im Rahmen der Stichprobe für einzelne Wirtschaftlichkeitsprüfungen geprüften Mitgliedstaaten auch einen speziellen Bericht mit den Erkenntnissen des Hofes, der nicht veröffentlicht wird. Diese Berichte werden hier nicht berücksichtigt.

Illustration 3.7 — Kommunikation der Feststellungen an die Mitgliedstaaten

Einfluss der Empfehlungen des Hofes auf die Behörden der Mitgliedstaaten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.83. Der Hof hat bislang jedoch nur recht wenige Informationen über die Auswirkungen dieser Kommunikationsbemühungen in den Mitgliedstaaten erlangt. Um hier Abhilfe zu schaffen, hat er auf nationaler Ebene bei Zahlstellen, Ministerien und Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten eine Umfrage zum Follow-up von Empfehlungen durchgeführt⁽⁶⁹⁾. Vier Generaldirektionen der Kommission haben ebenfalls einen Fragebogen ausgefüllt.

⁽⁶⁹⁾ Für die Stichprobe wurden 76 Stellen ermittelt, endgültige Antworten gingen von 56 Stellen ein, was einer Rücklaufquote von 74 % entspricht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.84. Die Umfrage bestätigte, dass die Empfehlungen sehr wohl bis zur mitgliedstaatlichen Ebene durchdringen, und sie lieferte Belege dafür, dass auf einem oder mehreren der oben beschriebenen Wege Kenntnis von den Aussagen des Hofes erlangt wird. Was die Wirkung angeht, so attestierten 80 % der Befragten den Berichten des Hofes auf der Ebene der Mitgliedstaaten zumindest eine gewisse Bekanntheit. Lediglich 13 % der Befragten gaben jedoch an, dass in ihrem Mitgliedstaat ein koordiniertes Follow-up-Verfahren für alle Empfehlungen des Hofes besteht. Bezüglich der getroffenen Follow-up-Maßnahmen antworteten 38 % der Befragten, dass Maßnahmen nur zu bestimmten Themen ergriffen werden, und 49 % gaben an, dass keine förmlichen Follow-up-Maßnahmen ergriffen werden. Gleichwohl nannten einige Mitgliedstaaten konkrete Beispiele für die Berücksichtigung der vom Hof ausgesprochenen Empfehlungen in der nationalen Politik und Praxis, insbesondere auf dem Gebiet der natürlichen Ressourcen (siehe **Illustration 3.8**).

Illustration 3.8 — Beispiele für Bekanntheit und Kommunikation auf der Ebene der Mitgliedstaaten

Im Bericht „Die Kosteneffizienz von EU-Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums für nichtproduktive Investitionen in der Landwirtschaft“⁽⁷⁰⁾ empfahl der Hof den Mitgliedstaaten, Verfahren einzurichten, mit denen sichergestellt wird, dass die Kosten der geförderten nichtproduktiven Investitionen die Kosten ähnlicher auf dem Markt angebotener Arten von Gütern, Dienst- oder Bauleistungen nicht übersteigen. Konkret heißt das, dass die Mitgliedstaaten angemessene Benchmarks und/oder Referenzkosten festlegen sollten, anhand deren sie die Kosten nichtproduktiver Investitionen systematisch im Rahmen ihrer Verwaltungskontrollen überprüfen. Auf diese Empfehlung hin hat ein Mitgliedstaat Standardpreise für die Verwaltung der Anpflanzung von Hecken eingeführt.

Eine mitgliedstaatliche Verwaltungsbehörde verbreitet die Empfehlungen des Hofes, indem sie die Feststellungen des Hofes auf die Intranet-Seite des für die Umsetzung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum zuständigen Ausschusses stellt, in dem sämtliche Durchführungsstellen und die Zahlstelle vertreten sind.

In einem Mitgliedstaat unterrichtet das Landwirtschaftsministerium die Zahlstelle und ggf. andere Betroffene in Form einer Zusammenfassung der wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen des Hofes, der der vollständige Bericht als Anlage beigelegt ist.

Quelle: Ausgewählte Antworten aus der bei den Obersten Rechnungskontrollbehörden und Zahlstellen durchgeführten Umfrage.

⁽⁷⁰⁾ Sonderbericht Nr. 20/2015 „Die Kosteneffizienz von EU-Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums für nichtproduktive Investitionen in der Landwirtschaft“ (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.85. Die Umfrage zeigt, dass den Mitgliedstaaten die aufgrund von Wirtschaftlichkeitsprüfungen ausgesprochenen Empfehlungen hinlänglich bekannt sind. Das Ausmaß der förmlichen Follow-up-Maßnahmen variiert allerdings beträchtlich, und es gibt nur wenige Anhaltspunkte für Änderungen der nationalen Politik und Praxis aufgrund der Empfehlungen des Hofes. Wie der Hof seine Empfehlungen gestaltet und bekanntmacht, um auf der Ebene der Mitgliedstaaten größtmögliche Wirkung zu erzielen, lässt sich fraglos verbessern. Im Herbst 2016 wird der Hof den Kontaktausschuss, die Kommissionsdienststellen und den Rat in die Konsultation zur möglichen Weiterverfolgung von Empfehlungen in den Mitgliedstaaten einbinden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

3.86. Horizont 2020 ist ein ehrgeiziges, breit angelegtes Programm, in dem erstmals die zuvor getrennten Forschungs- und Innovationsprogramme zusammengeführt werden und das einen Schwerpunkt „Gesellschaftliche Herausforderungen“ umfasst. Auf übergeordneter Ebene ist Horizont 2020 mit Europa 2020, der wichtigsten Strategie der EU, verknüpft: Zwei der drei zentralen Indikatoren für Horizont 2020 sind auch übergeordnete Indikatoren für Europa 2020. Diese Indikatoren sind für die Verfolgung des Beitrags von Horizont 2020 zu Europa 2020 allerdings nur von begrenztem Nutzen (siehe Ziffern 3.7-3.17).

3.87. Die Verknüpfung zwischen den 10 politischen Prioritäten der Kommission und Europa 2020/Horizont 2020 bedarf einer weiteren Klarstellung. Trotz Überschneidungen unterscheiden sich die politischen Prioritäten von denen der Strategie Europa 2020. Es ist nicht klar, mit welchen Prioritäten Horizont 2020 — von der Planung bis hin zur Überwachung und Berichterstattung — nun in Einklang stehen soll. Möglicherweise sind auch andere Tätigkeitsbereiche der EU betroffen (siehe Ziffern 3.18-3.21).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.86. Obwohl die Kommission anerkennt, dass sie weitere Verbesserungen herbeiführen muss, vertritt sie die Auffassung, dass sie mit ihrem Leistungsrahmen den Beitrag von Horizont 2020 zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 bereits jetzt nachhalten kann.

Siehe dazu die Erläuterungen unter Illustration 3.1 und Ziffer 3.13.

Der EU-Haushalt bildet lediglich einen kleinen Teil der Forschungs- und Innovationsausgaben in Europa ab und kann daher auch nur einen geringfügigen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 leisten. Die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie Europa 2020 hängen von einem breiten Spektrum von Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten ab, die nicht nur die Ausgabenpolitik betreffen und bei denen den Mitgliedstaaten eine wesentliche Rolle zukommt.

Der Beitrag von Horizont 2020 bei der Umsetzung der Strategie Europa 2020 wird durch die Interaktion mit anderen Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten verstärkt.

3.87. Die politischen Prioritäten der Juncker-Kommission bilden den Rahmen für den Beitrag, den die Kommission selbst zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 leistet und der in der gemeinsamen Verantwortung der Union und der Mitgliedstaaten liegt. Die politischen Prioritäten dienen der Kommission als Richtschnur bei der Umsetzung der Finanzierungsprogramme, die jedoch in umfassender Abstimmung mit der Strategie Europa 2020 und in Übereinstimmung mit dem Horizont 2020 zugrundeliegenden rechtlichen Rahmen erfolgt, der keine Veränderung erfahren hat.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.88. Ein Schlüssel für den Erfolg von Horizont 2020 sind wirksame Synergien und Komplementaritäten zwischen den nationalen und europäischen Forschungs- und Innovationsprogrammen. Die Kollegen in den Obersten Rechnungskontrollbehörden Bulgariens und Portugals stellten in ihren Ländern zwar in einigen Bereichen Komplementarität fest, allerdings auch einige Probleme auf nationaler Ebene (siehe Ziffern 3.22-3.23).

3.89. Mit dem Rechtsrahmen des Programms Horizont 2020 werden mehrere wichtige Elemente für das Leistungsmanagement eingeführt, wie Ziele und zentrale Leistungsindikatoren. Dies ist eine begrüßenswerte Entwicklung. Dennoch muss der Rahmen noch weiterentwickelt werden; einige Ausgangswerte, Etappenziele und Zielwerte müssen noch festgelegt werden, und einige Zielwerte sollten überarbeitet werden, damit sichergestellt ist, dass sie ambitioniert genug sind; für einige Indikatoren sind zu wenig Informationen verfügbar. Die in den Rechtsvorschriften festgelegten Ziele sind naturgemäß übergeordneter Art. Sie werden jedoch in den Arbeitsprogrammen und Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen nicht in nachgeordnete Ziele übertragen, die für das operative Leistungsmanagement geeignet sind. Die Kommission setzt die Horizont-2020-Arbeitsprogramme und damit verbundenen Aufforderungen nicht ein, um den Schwerpunkt stärker auf die Leistung zu legen (siehe Ziffern 3.27-3.38).

3.90. In den vom Hof untersuchten Vorschlägen und Finanzhilfvereinbarungen waren die Ziele im Allgemeinen SMART, wenn die Kommission dies verlangte. Bei der Bewertung dieser Vorschläge lag der Fokus — außer beim Europäischen Forschungsrat, der Exzellenz als Kriterium verwendet — auf der Leistung. Gemäß den Finanzhilfvereinbarungen müssen die Empfänger der Kommission für die Zusammenstellung der zentralen Leistungsindikatoren von Horizont 2020 Daten melden. Da anstelle des Begriffs „erwartete Ergebnisse“ jedoch der weiter gefasste Begriff „erwartete Wirkungen“ verwendet wird, steigt das Risiko, dass die zu diesem Zweck bereitgestellten Daten zu allgemein sind und der mit Mitteln des Programms Horizont 2020 finanzierten Maßnahme nicht unmittelbar zugerechnet werden können, sodass sich die Bewertung der Leistung als schwierig erweisen könnte (siehe Ziffern 3.39-3.43).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.89. Der Leistungsrahmen wurde während der Annahme der Horizont-2020-Rechtsvorschriften mit dem Gesetzgeber diskutiert und wird in diesen Rechtsvorschriften dargelegt. Er enthält eine Reihe von Indikatoren, die während des gesamten Programms sowie bei den Zwischen- und Ex-post-Bewertungen überwacht werden. Dieser eindeutige Rahmen ist ein Fortschritt gegenüber den vorangegangenen Rahmenprogrammen.

Die Ergebnisse und Wirkungen der Arbeitsprogramme sowie von Horizont 2020 allgemein werden mit Hilfe dieses Leistungsrahmens bewertet.

Die langfristige Ausrichtung der Forschung, die Frist zur Vorbereitung der Rechtsvorschriften und die eingeschränkte Verfügbarkeit bestimmter Daten stellen Herausforderungen im Hinblick auf die Fertigstellung des Leistungsrahmens dar, und die Kommission erkennt an, dass ständige Verbesserungen erforderlich sind.

3.90. Die Verwendung des Begriffs „erwartete Wirkung“ anstelle von „Ergebnis“ liegt in der Tatsache begründet, dass die Horizont-2020-Rechtsvorschriften vor den Leitlinien für bessere Rechtsetzung verabschiedet wurden. Die Kommission möchte die erwartete Wirkung von Projekten bewerten, um auf dieser Grundlage zu entscheiden, welche Projekte gefördert werden sollen. Dies hat keine Auswirkungen auf die Überwachung der in den Rechtsvorschriften festgelegten Indikatoren, die die Eckpfeiler des Leistungsrahmens darstellen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.91. Schwachstellen in der Konzeption des Überwachungs- und Berichterstattungssystems für Horizont 2020 bedeuten, dass die Kommission die Leistung des Programms nur bedingt überwachen und darüber berichten kann:

- a) Der derzeitige Aufbau gestattet es der Kommission nicht, die Ausgaben und die Leistung der verschiedenen Komponenten der Forschung und Entwicklung sowie der Innovation innerhalb von Horizont 2020 getrennt zu überwachen und darüber zu berichten (siehe Ziffern 3.45-3.47).
- b) Der Beitrag von Horizont 2020 zur Strategie Europa 2020 wird im Haushaltsverfahren eindeutig festgelegt. Über diesen Beitrag wurde jedoch noch nicht in zweckdienlicher Weise berichtet (siehe Ziffern 3.48-3.50).
- c) Das Überwachungs- und Berichterstattungssystem für Horizont 2020 wurde besser gestaltet als das System für das RP7, es weist jedoch bezüglich der zum Programm erhobenen Daten nach wie vor Schwachstellen auf. Bei der Ex-post-Bewertung des RP7 aufgetretene Schwierigkeiten könnten sich bei Horizont 2020 wiederholen (siehe Ziffern 3.51-3.53).

3.92. Einige grundlegende Konzepte bei der Leistungsbewertung sind die verschiedenen Arten von Nutzeffekten, die nach einer öffentlichen Maßnahme eintreten können, nämlich Inputs, Outputs, Ergebnisse und Auswirkungen. Die Kommission hat zwar festgelegt, wie diese Begriffe zu verwenden sind, hält sich jedoch nicht immer an diese Vorgaben. Ein besonderes Problem ist die offensichtlich willkürliche Verwendung von „Ergebnis“ und „Wirkung“ bei der Anwendung der Rechtsvorschriften zur Ausarbeitung der einzelnen Arbeitsprogramme (siehe Ziffern 3.54-3.59).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.91. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass das Überwachungs- und Berichterstattungssystem von Horizont 2020 eine erhebliche Verbesserung gegenüber FP7 darstellt. Es wurden klare Ziele festgelegt, und ein intensiv mit Interessenträgern und dem Gesetzgeber diskutierter Leistungsrahmen wurde in der Rechtsgrundlage verankert.

Die Kommission ist sich gewisser verbliebener Schwächen bewusst und arbeitet an deren Behebung:

- a) Die Kommission vertritt nicht die Auffassung, dass die Berichterstattung über Forschungs- und Innovationsausgaben separat erfolgen muss; dies wird vom Gesetzgeber nicht verlangt und läuft den im Rahmen von Horizont 2020 unternommenen Anstrengungen zuwider, die Kluft zwischen Forschung und Innovation zu verringern.
- b) Der Gesetzgeber verlangt, dass in der Zwischenbewertung des Programms über den Beitrag von Horizont 2020 zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 berichtet wird, und diese Bewertung wird 2017 stattfinden. Bedingt durch die Beschaffenheit des Forschungszyklus ist eine sinnvolle Berichterstattung über den Beitrag zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 erst nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums möglich.
- c) Die Kommission erkennt an, dass das Überwachungs- und Berichterstattungssystem von Horizont 2020 gegenüber FP7 eine Verbesserung erfahren hat. Es wurden klare Ziele festgelegt, und ein intensiv mit Interessenträgern und dem Gesetzgeber diskutierter Leistungsrahmen wurde in der Rechtsgrundlage verankert.

Sie vertritt die Auffassung, dass sie geeignete Maßnahmen ergriffen hat, um den im Evaluierungssystem von FP7 festgestellten Schwierigkeiten abzuwehren.

3.92. Die Verabschiedung der Horizont-2020-Verordnungen (Dezember 2013) ging den Leitlinien für bessere Rechtsetzung (Mai 2015) voraus. Wie vom Rechnungshof angemerkt, hat dies zu einigen Widersprüchen geführt. Seit der Verabschiedung der Leitlinien für bessere Rechtsetzung wird die Terminologie für bessere Rechtsetzung durchgängig bei der Leistungsüberwachung und -bewertung von Horizont 2020 verwendet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.93. Bei den für natürliche Ressourcen zuständigen Generaldirektionen stellte der Hof fest, dass viele der in den Managementplänen und Jährlichen Tätigkeitsberichten verwendeten Ziele direkt aus Strategiepapieren oder Rechtsvorschriften übernommen wurden und für Managementzwecke daher zu allgemein gehalten waren. Der Hof stellte Fortschritte bei den zur Leistungsmessung verwendeten Indikatoren fest, wenngleich nach wie vor Schwachstellen bestehen (siehe Ziffern 3.60-3.65).

Empfehlungen

3.94. **Anhang 3.2** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung von in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2012 und 2013 legte der Hof insgesamt fünf Empfehlungen vor. Von diesen Empfehlungen wurden zwei teilweise und drei nicht umgesetzt.

3.95. Die Empfehlungen für 2015 lauten wie folgt:

— **Empfehlung 1: Operative Ziele**

Die Kommission sollte die in den Horizont-2020-Rechtsvorschriften formulierten übergeordneten Ziele in den Arbeitsprogrammen in operative Ziele übertragen, damit sie — durch die Bewertung der Leistung von Arbeitsprogrammen und Aufforderungen — effektiv als Triebfeder für Leistung eingesetzt werden können.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.93. Seit der Bemerkung des Rechnungshofes in Bezug auf die Managementpläne für 2015 hat die Kommission Änderungen am SPP-Zyklus vorgenommen, um insbesondere einen eindeutigeren Rahmen für die Verantwortlichkeit der Kommission und für ihre Dienststellen bereitzustellen. Mit dem neuen Ansatz sollen die Planungsdokumente ab 2016 optimiert und stärker auf die Prioritäten der Kommission und die Kompetenzen der GD ausgerichtet werden, um diese dabei zu unterstützen, Prioritäten festzulegen und ein zusammenhängendes Leistungsabbild mit einer deutlichen Unterscheidung zwischen Zuordnungen (von Ergebnissen und Outputs, die eine direkte Folge der Aktivitäten der Kommissionsdienststellen sind) und Beiträgen (die Aktivitäten der Kommissionsdienststellen zur Erreichung eines bestimmten Ergebnisses oder einer Wirkung leisten) in Bezug auf die Ergebnisse von politischen Maßnahmen der EU auf höchster Ebene und Ausgabenprogramme der EU zu geben.

Mit dem strategischen Plan wird ein neuer Ansatz eingeführt, der den Schwerpunkt von einer kurzfristigen Planung zu einer langfristigen, strategischen Perspektive verschiebt, die den GD hilft, ihre Einzelziele mit den langfristigen Zielen abzustimmen, die die Kommission definiert hat. Die für das bevorstehende Jahr geplanten operativen Outputs sind im Managementplan aufgeführt.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Während der allgemeine Leistungsrahmen dargelegt und verdeutlicht wurde, nimmt die Kommission die vom Rechnungshof vorgebrachten Punkte zur Kenntnis und wird diese im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Verbesserung der Arbeitsprogramme vollumfänglich berücksichtigen, einschließlich ihrer Funktion bei der leistungsorientierten Berichterstattung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 2:** In Bezug auf die verschiedenen Strategien sind weitere Klarstellungen nötig

Die Kommission sollte die Verknüpfung zwischen der Strategie Europa 2020 (2010-2020), dem mehrjährigen Finanzrahmen (2014-2020) und den Prioritäten der Kommission (2015-2019) — beispielsweise über den strategischen Planungs- und Berichterstattungsprozess (2016-2020) — weiter klarstellen. Dadurch würden die Modalitäten für Überwachung und Berichterstattung so verbessert, dass die Kommission wirksam über den Beitrag des EU-Haushalts zu den Europa-2020-Zielen berichten kann.

- **Empfehlung 3:** Einheitliche Verwendung der Terminologie

Die Kommission sollte die Begriffe Input, Output, Ergebnis und Auswirkungen bei allen ihren Tätigkeiten einheitlich und in Einklang mit ihren Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung verwenden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die politischen Prioritäten der Kommission werden in den politischen Leitlinien von Präsident Juncker klar definiert. Sie stellen einen Fahrplan für die Maßnahmen der Kommission dar, der in vollem Umfang vereinbar und kompatibel mit Europa 2020 als langfristiger Wachstumsstrategie für Europa ist. In den Unterschieden, die die Prioritäten und die Strategie Europa 2020 hinsichtlich ihres jeweiligen Umfangs aufweisen, zeigt sich die Aufgabe der Kommission, auf Herausforderungen zu reagieren, die sich seit der Entwicklung der Strategie Europa 2020 neu ergeben haben oder an Bedeutung gewonnen haben und zu denen beispielsweise das Thema Migration zählt.

Ab 2016 werden in den jährlichen Tätigkeitsberichten der einzelnen Dienststellen der Kommission sowie in der Management- und Leistungsbilanz der Kommission **auf Grundlage der von jeder Dienststelle der Kommission erstellten strategischen Pläne** die Beiträge der Einzelziele in Bezug auf die politischen Prioritäten erläutert und die Verbindungen zur Strategie Europa 2020 verdeutlicht.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Verabschiedung der verschiedenen Verordnungen für den MFR 2014-2020 ging den Leitlinien für bessere Rechtsetzung (Mai 2015) voraus. Darüber hinaus ist der Inhalt dieser Verordnungen das Ergebnis von politischen Verhandlungen zwischen den gesetzgebenden Organen. Wie vom Rechnungshof angemerkt, hat dies zu Unstimmigkeiten geführt. Seit der Verabschiedung der Leitlinien für bessere Rechtsetzung sollte die Terminologie für bessere Rechtsetzung durchgängig bei der Leistungsüberwachung und -bewertung sämtlicher Programme verwendet werden. Die durchgängige Verwendung derselben Begriffe in der gesamten Gesetzgebung ist jedoch möglicherweise nicht kurzfristig umsetzbar.

Bezüglich des internen Leistungsrahmens der Kommission ist hervorzuheben, dass die Kommission in den Dienstanweisungen an sämtliche Dienststellen durchgängig dieselben Definitionen und methodischen Konzepte verwendet hat. Diese Definitionen entsprechen jenen in den Leitlinien für bessere Rechtsetzung.

ANHANG 3.1

VOM EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOF IM JAHR 2015 ANGENOMMENE SONDERBERICHTE

- Nr. 1/2015 „Die Binnenschifffahrt in Europa: keine signifikanten Verbesserungen in Bezug auf Verkehrsträgeranteil und Schiffbarkeitsbedingungen seit 2001“
- Nr. 2/2015 „EU-Finanzierung kommunaler Abwasserbehandlungsanlagen im Donaueinzugsgebiet: Die Mitgliedstaaten benötigen im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der EU-Abwasserpolitik weitere Unterstützung“
- Nr. 3/2015 „EU-Jugendgarantie: Der Anfang ist gemacht, doch sind Umsetzungsrisiken absehbar“
- Nr. 4/2015 „Technische Hilfe: Welchen Beitrag hat sie in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums geleistet?“
- Nr. 5/2015 „Sind Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erfolgreich und vielversprechend?“
- Nr. 6/2015 „Integrität und Umsetzung des EU-EHS“
- Nr. 7/2015 „EU-Polizeimission in Afghanistan: gemischte Ergebnisse“
- Nr. 8/2015 „Wird dem Bedarf von Kleinstunternehmen durch finanzielle Unterstützung vonseiten der EU in angemessener Weise entsprochen?“
- Nr. 9/2015 „EU-Unterstützung für die Bekämpfung von Folter und die Abschaffung der Todesstrafe“
- Nr. 10/2015 „Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden“
- Nr. 11/2015 „Werden die partnerschaftlichen Fischereiabkommen von der Kommission gut verwaltet?“
- Nr. 12/2015 „Die EU-Priorität der Förderung einer wissensbasierten Wirtschaft im ländlichen Raum wurde durch die unzureichende Verwaltung von Wissenstransfer- und Beratungsmaßnahmen beeinträchtigt“
- Nr. 13/2015 „EU-Unterstützung für Holz erzeugende Länder im Rahmen des FLEGT-Aktionsplans“
- Nr. 14/2015 „Die AKP-Investitionsfazilität: Bietet sie einen Mehrwert?“
- Nr. 15/2015 „Förderung erneuerbarer Energien in Ostafrika aus der AKP-EU-Energiefazilität“
- Nr. 16/2015 „Verbesserung der Sicherheit der Energieversorgung durch die Entwicklung des Energiebinnenmarkts: Es bedarf größerer Anstrengungen“
- Nr. 17/2015 „Unterstützung der Jugendaktionsteams durch die Kommission: Umschichtung von ESF-Mitteln erfolgreich, aber unzureichender Fokus auf Ergebnissen“
- Nr. 18/2015 „Finanzieller Beistand für Länder in Schwierigkeiten“
- Nr. 19/2015 „Technische Hilfe für Griechenland: Eine verbesserte Bereitstellung bedarf einer stärkeren Ergebnisorientierung“
- Nr. 20/2015 „Die Kosteneffizienz von EU-Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums für nichtproduktive Investitionen in der Landwirtschaft“
- Nr. 21/2015 „Analyse der Risiken im Zusammenhang mit einem ergebnisorientierten Ansatz für das Handeln der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit“
- Nr. 22/2015 „Die EU-Aufsicht über Ratingagenturen beruht auf fundierten Grundlagen, ist jedoch noch nicht in vollem Umfang wirksam“
- Nr. 23/2015 „Die Wasserqualität im Einzugsgebiet der Donau: Fortschritte bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, aber noch Bedarf an weiteren Maßnahmen“
- Nr. 24/2015 „Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs: Weitere Maßnahmen sind erforderlich“
- Nr. 25/2015 „EU-Infrastrukturförderung im ländlichen Raum: Die Mittel könnten erheblich effizienter eingesetzt werden“

ANHANG 3.2

WETTERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN ZU LEISTUNGSASPEKTEN

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2013	Empfehlung 1: Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 empfiehlt der Hof Folgendes: Die Kommission sollte bei der nächsten Überarbeitung der Haushaltsordnung den Rahmen für ihre Leistungsberichterstattung straffen.				X		Die Kommission hebt hervor, dass die Überprüfung noch nicht abgeschlossen ist.	
	Empfehlung 2: Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 empfiehlt der Hof Folgendes: Die Kommission sollte sicherstellen, dass der Evaluierungsbericht eine zusammenfassende Übersicht enthält, der sämtliche verfügbaren Informationen zu den Fortschritten im Hinblick auf die Erreichung der Ziele von Europa 2020 zu entnehmen sind, um dem Leser einen klaren Überblick über die erzielten Erfolge zu vermitteln.			X			Die Kommission verfolgt das Ziel, ihre Berichterstattung über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Strategie 2020 in der Management- und Leistungsbilanz sowie im Rahmen des Europäischen Semesters zu verbessern.	
	Empfehlung 3: Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 empfiehlt der Hof Folgendes: Die Kommission sollte ihr Leistungsmanagement- und Berichterstattungssystem weiter ausbauen, damit sie in den von den Generaldirektoren erstellten jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen die Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und den Beitrag des EU-Haushalts zu den politischen Erfolgen übernehmen kann.				X		Die Kommission akzeptierte diese Empfehlung nicht.	

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2012	Empfehlung 1: Die Kommission und der Gesetzgeber sollten sicherstellen, dass im nächsten Programmplanungszeitraum (2014-2020) der Schwerpunkt auf der Leistung liegt. Voraussetzung dafür ist die Festlegung einer begrenzten Anzahl von mit relevanten Indikatoren verbundenen, ausreichend spezifischen Zielen sowie von angestrebten Ergebnissen und Auswirkungen in den sektorspezifischen Verordnungen oder in anderer verbindlicher Form.			X			Die Kommission vertritt die Auffassung, dass diese Konzentration auf Leistung im Rechtsrahmen 2014-2020 erheblich verstärkt wurde.	
	Empfehlung 2: Die Kommission sollte sicherstellen, dass es eine klare Verknüpfung zwischen den Tätigkeiten der Generaldirektionen und den Zielvorgaben gibt. Bei der Ermittlung dieser Ziele sollte jede GD der jeweiligen Art der Mittelverwaltung sowie gegebenenfalls ihrer Rolle und den ihr obliegenden Zuständigkeiten Rechnung tragen.				X		Die Kommission akzeptierte diese Empfehlung nicht.	

KAPITEL 4

Einnahmen

INHALT

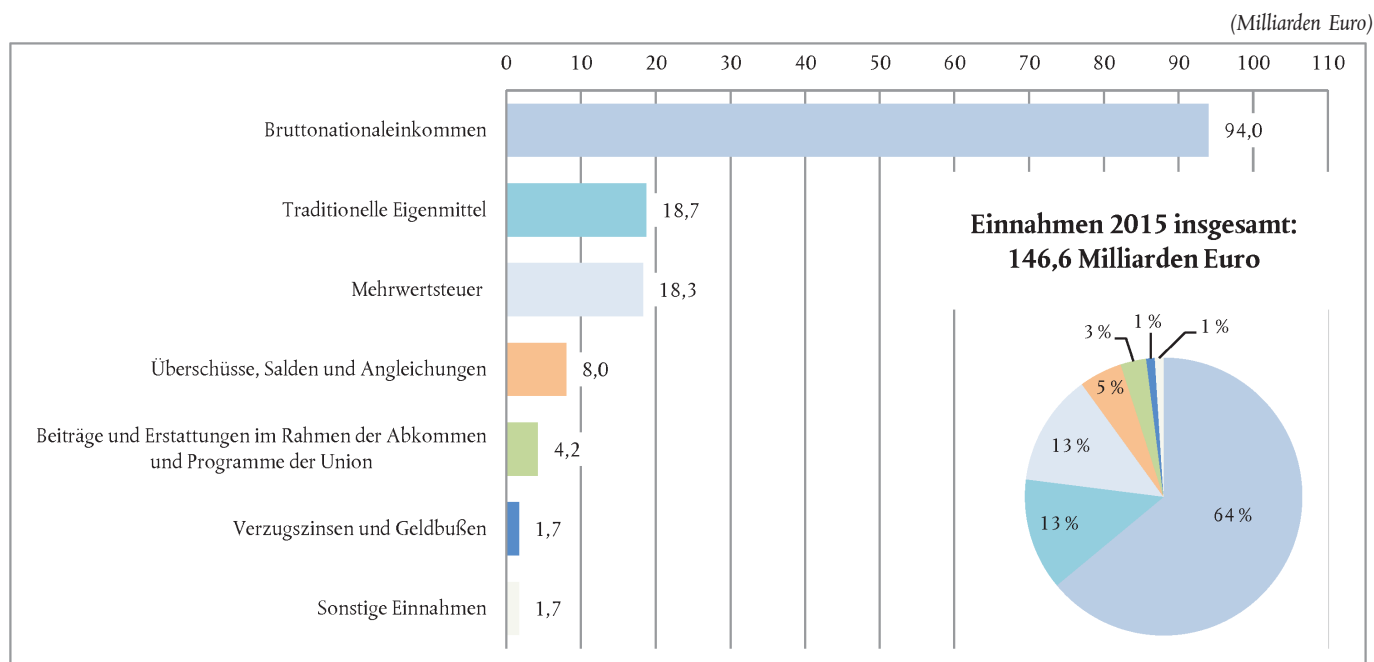
	<i>Ziffer</i>
Einleitung	4.1-4.5
Kurzbeschreibung der Einnahmen	4.2-4.4
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	4.5
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.6
Untersuchung Jährlicher Tätigkeitsberichte und sonstiger Elemente der internen Kontrollsysteme	4.7-4.21
Die BNE- und MwSt.-Salden und -Angleichungen spiegeln die Aktualisierungen der mitgliedstaatlichen BNE- und MwSt.-Daten sowie die Arbeit an den Vorbehalten wider	4.8
Die Kommission hob eine große Anzahl von BNE-Vorbehalten auf	4.9-4.12
Die Anzahl der die MwSt.-Eigenmittel betreffenden Vorbehalte ist gesunken	4.13
Die Verwaltung der traditionellen Eigenmittel durch die Mitgliedstaaten kann weiter verbessert werden	4.14-4.19
Die Berechnung der EWR/EFTA-Beiträge und der Korrekturmechanismen wies geringfügige Fehler auf	4.20
Die Jährlichen Tätigkeitsberichte liefern eine angemessene Bewertung	4.21
Schlussfolgerung und Empfehlungen	4.22-4.24
Schlussfolgerung für 2015	4.22
Empfehlungen	4.23-4.24
 Anhang 4.1 — Ergebnisse der Prüfung von Einnahmenvorgängen	
Anhang 4.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Einnahmen	
Anhang 4.3 — Anzahl der am 31.12.2015 bestehenden BNE-Vorbehalte, MwSt.-Vorbehalte und offenen TEM-Punkte nach Mitgliedstaat	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

4.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zu den Einnahmen, die aus Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen bestehen. Die Kerndaten zu den Einnahmen des Jahres 2015 sind **Illustration 4.1** zu entnehmen.

Illustration 4.1 — Einnahmen — Kerndaten 2015



Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2015 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kurzbeschreibung der Einnahmen

4.2. Der Großteil (90 %) der Einnahmen sind Eigenmittel ⁽¹⁾, d. h. Beiträge der Mitgliedstaaten ⁽²⁾. Es gibt drei Kategorien von Eigenmitteln:

- Die Bruttonationaleinkommen-(BNE-)Eigenmittel (64 % der Einnahmen) ergeben sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf das Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten. Die Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten beruht auf vorausgeschätzten BNE-Daten ⁽³⁾. Nach Berücksichtigung aller sonstigen Einnahmequellen dienen die BNE-Eigenmittel zum EU-Haushaltsausgleich ⁽⁴⁾. Die größten Risiken bestehen darin, dass die zugrunde liegenden Statistiken nicht im Einklang mit den Rechtsvorschriften der EU erstellt oder von der Kommission bei der Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten einschließlich der Salden und Angleichungen nicht im Einklang mit ihnen verarbeitet wurden. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass bei der Überprüfung der mitgliedstaatlichen BNE-Daten durch die Kommission potenzielle Verstöße gegen die EU-Vorschriften nicht aufgedeckt werden.
- Die Mehrwertsteuer-(MwSt-)Eigenmittel (13 %) ergeben sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf die fiktiv harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten. Die Hauptrisiken betreffen die Vollständigkeit und Richtigkeit der von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Informationen, die Richtigkeit der von der Kommission vorgenommenen Berechnungen der geschuldeten Beiträge und die Rechtzeitigkeit der Zahlungen der Mitgliedstaaten.

⁽¹⁾ Bei den geltenden Rechtsvorschriften handelt es sich um den Beschluss 2007/436/EG, Euratom des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (Eigenmittelbeschluss) (ABl. L 163 vom 23.6.2007, S. 17) und die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1377/2014 (ABl. L 367 vom 23.12.2014, S. 14).

⁽²⁾ Mit dem Eigenmittelbeschluss wurden für den Zeitraum 2007-2013 Kürzungen der BNE- und MwSt.-Beiträge einiger Mitgliedstaaten eingeführt. Sobald das neue Legislativpaket ratifiziert ist (siehe Ziffer 4.4), werden einige Mitgliedstaaten rückwirkend in den Genuss einer Kürzung für den Zeitraum 2014-2020 kommen. Außerdem sieht der Eigenmittelbeschluss eine Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten eines Mitgliedstaats vor. Diese Korrektur fand im Jahr 2015 weiterhin Anwendung und wird auch nach Inkrafttreten des neuen Legislativpakets weiter zum Tragen kommen.

⁽³⁾ Diese Daten werden von der Kommission und den Mitgliedstaaten in der Sitzung des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel vereinbart.

⁽⁴⁾ Die zu niedrige (oder zu hohe) Ausweisung des BNE eines einzelnen Mitgliedstaats hat zwar keinen Einfluss auf die BNE-Eigenmittel als Ganzes, bewirkt jedoch einen Anstieg (bzw. eine Senkung) der Beiträge der übrigen Mitgliedstaaten, bis die BNE-Daten korrigiert sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

— Traditionelle Eigenmittel (TEM) (13 %) umfassen auf Einfuhren erhobene Zölle und Produktionsabgaben für Zucker. Sie werden von den Mitgliedstaaten festgestellt und erhoben. Drei Viertel werden an den EU-Haushalt abgeführt, das verbleibende Viertel wird zur Deckung der Erhebungskosten einbehalten. Die Hauptrisiken bei den traditionellen Eigenmitteln betreffen die Vollständigkeit, Richtigkeit und Rechtzeitigkeit der der EU bereitgestellten Abgaben.

4.3. Zu den Hauptrisiken bei den sonstigen Einnahmen gehören die Verwaltung von Geldbußen durch die Kommission und Fehler bei der Berechnung von Beiträgen im Zusammenhang mit Abkommen der EU und sonstigen Abkommen sowie bei Mechanismen zur Korrektur der Haushaltsungleichgewichte.

4.4. Am 26. Mai 2014 verabschiedete der Rat ein neues Eigenmittel-Legislativpaket, das nach seiner Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten in Kraft tritt; es gilt dann rückwirkend ab dem 1. Januar 2014. Der Hof wird den Ratifizierungsprozess und die anschließende Berechnung der rückwirkenden Auswirkungen verfolgen ⁽⁵⁾.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

4.5. Die Kernelemente des Prüfungsansatzes und der Prüfungsmethodik des Hofes sind in **Anhang 1.1** beschrieben. Im Zusammenhang mit der Prüfung der Einnahmen ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Der Hof untersuchte die folgenden Systeme:
 - i) die Systeme der Kommission zur Sicherstellung der Angemessenheit der BNE-Daten der Mitgliedstaaten als Grundlage für Eigenmittelzwecke (einschließlich der Aufhebung von Vorbehalten) und die Systeme der Kommission zur Berechnung und Erhebung der BNE-Eigenmittelbeiträge ⁽⁶⁾ sowie der BNE-Salden;
 - ii) die Systeme der Kommission zur Sicherstellung der korrekten Berechnung und Erhebung der MwSt.-Eigenmittel und -Salden ⁽⁷⁾;

⁽⁵⁾ Die Beiträge der Mitgliedstaaten werden unter Berücksichtigung der folgenden Punkte neu berechnet:

- Für drei Mitgliedstaaten gilt ein reduzierter MwSt.-Abrufsatz von 0,15 %;
- vier Mitgliedstaaten erhalten pauschale Ermäßigungen ihrer BNE-Beiträge;
- der Einbehaltungssatz der erhobenen TEM wird (von derzeit 25 %) auf 20 % verringert;
- das BNE für Eigenmittelzwecke wird gemäß dem ESVG 2010 berechnet (derzeit gilt das ESVG 95).

⁽⁶⁾ Als Ausgangspunkt der Prüfung des Hofes dienten die vereinbarten vorausgeschätzten BNE-Daten. Der Hof kann sich nicht zur Qualität der von Kommission und Mitgliedstaaten vereinbarten Daten äußern.

⁽⁷⁾ Als Ausgangspunkt diene dem Hof die von den Mitgliedstaaten berechnete harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage. Die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Statistiken und Daten hat der Hof nicht direkt geprüft. Siehe auch den Sonderbericht Nr. 24/2015 „Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs: Weitere Maßnahmen sind erforderlich“ (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

- iii) die Systeme der Kommission für TEM, einschließlich ihrer Monitoringtätigkeiten in Bezug auf von den Mitgliedstaaten durchgeführte nachträgliche Prüfungen;
 - iv) die TEM-Rechnungsführungssysteme ⁽⁸⁾ in drei ausgewählten Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien und Litauen) ⁽⁹⁾ und eine Überprüfung ihrer Systeme für nachträgliche Prüfungen (Betriebsprüfungen);
 - v) die Verwaltung der in Titel 7 des EU-Haushaltsplans eingestellten Geldbußen und Zwangsgelder seitens der Kommission;
 - vi) die Berechnung der Beiträge des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)/der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) durch die Kommission;
 - vii) die Berechnung der Korrekturmechanismen durch die Kommission ⁽¹⁰⁾.
- b) Der Hof untersuchte eine Stichprobe von 55 Einziehungsanordnungen der Kommission ⁽¹¹⁾. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für alle Einnahmequellen repräsentativ ist.
- c) Der Hof analysierte die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektion Haushalt (GD Haushalt) und von Eurostat.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

4.6. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 4.1** zusammengefasst. Keiner der vom Hof untersuchten 55 Vorgänge wies Fehler auf.

- Der Hof ermittelte weder in der Berechnung der mitgliedstaatlichen Beiträge durch die Kommission auf der Grundlage von MwSt.- und BNE-Daten noch in der Entrichtung dieser Beiträge Fehler.
- Der Hof stellte fest, dass die Einziehungsanordnungen der Kommission den von den Mitgliedstaaten übermittelten Übersichten über die traditionellen Eigenmittel entsprachen.
- Der Hof ermittelte bei den sonstigen Einnahmenvorgängen keine Fehler in den Berechnungen oder Zahlungen.

⁽⁸⁾ Als Ausgangspunkt der Prüfung des Hofes dienten die in den TEM-Rechnungsführungssystemen der besuchten Mitgliedstaaten enthaltenen Daten. Die Prüfung konnte sich nicht auf Einfuhren erstrecken, die nicht angemeldet wurden oder die der zollamtlichen Überwachung entzogen wurden.

⁽⁹⁾ Diese drei Mitgliedstaaten wurden ausgewählt, da sie in erheblichem Umfang zu den TEM beitragen. Darüber hinaus kam bei der Auswahl das Rotationsprinzip des Hofes zum Tragen.

⁽¹⁰⁾ Artikel 4 des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom.

⁽¹¹⁾ Eine Einziehungsanordnung ist ein Dokument, in dem die Kommission ihr geschuldete Beträge erfasst.

BEMERKUNGEN DES HOFES

UNTERSUCHUNG JÄHRLICHER TÄTIGKEITSBERICHTE UND SONSTIGER ELEMENTE DER INTERNEN KONTROLLSYSTEME

4.7. Wie in Ziffer 4.5 ausgeführt, untersuchte der Hof ausgewählte Systeme. In diesem Abschnitt werden ausführliche Bemerkungen vorgebracht, die das Urteil des Hofes zu den Einnahmen nicht einschränken, die aber zu Empfehlungen führen, um Berechnung und Erhebung der Einnahmen weiter zu verbessern.

Die BNE- und MwSt.-Salden und -Angleichungen spiegeln die Aktualisierungen der mitgliedstaatlichen BNE- und MwSt.-Daten sowie die Arbeit an den Vorbehalten wider

4.8. Die Mitgliedstaaten müssen in jedem Jahr aktualisierte BNE- und MwSt.-Daten vorlegen — entweder zu den Jahren, für die noch Änderungen vorgenommen werden können (Vierjahreszeitraum), oder um die Punkte zu bearbeiten, zu denen Vorbehalte bestehen⁽¹²⁾. Anhand dieser Daten berechnet die Kommission die BNE- und MwSt.-Beiträge der Mitgliedstaaten für die vorangegangenen Jahre (die MwSt.- und BNE-Salden und -Angleichungen) neu. Ein beträchtlicher Anteil der im Jahr 2014 berechneten erheblichen Korrekturen der mitgliedstaatlichen Beiträge (9 813 Millionen Euro) ergab sich aus der Arbeit an BNE-Vorbehalten⁽¹³⁾, die dazu führte, dass die Kommission die meisten dieser Vorbehalte im Laufe des Jahres 2015 aufhob.

Die Kommission hob eine große Anzahl von BNE-Vorbehalten auf

4.9. Es gibt zwei Arten von BNE-Vorbehalten, allgemeine und spezifische. Allgemeine Vorbehalte beziehen sich auf alle Bestandteile der BNE-Berechnung. Spezifische Vorbehalte beziehen sich auf einzelne Bestandteile des BNE und können transaktionsspezifisch⁽¹⁴⁾, übergreifend spezifisch⁽¹⁵⁾ oder verfahrensspezifisch⁽¹⁶⁾ sein. **Illustration 4.2** zeigt, wie sich die Anzahl der am Jahresende bestehenden Vorbehalte entwickelt hat. Darüber hinaus enthält die Illustration die TEM und die MwSt. betreffende Informationen, die später in diesem Kapitel behandelt werden. Ausführliche nach Mitgliedstaat aufgeschlüsselte Informationen zum Stand Ende 2015 sind **Anhang 4.3** zu entnehmen.

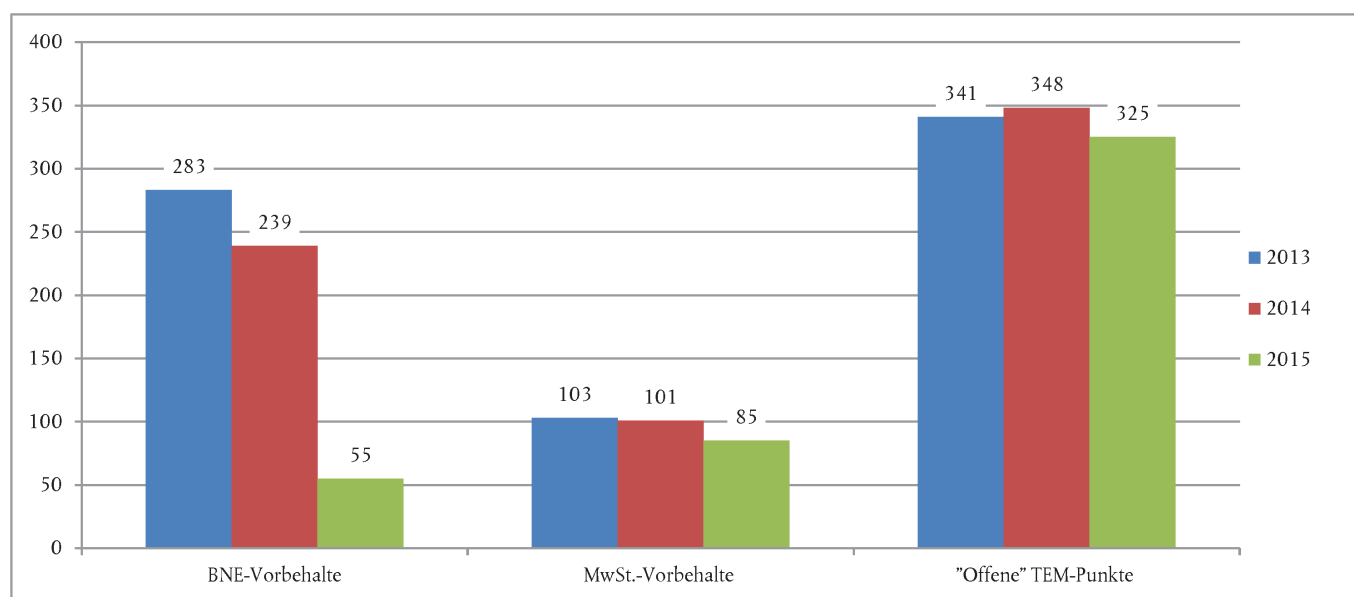
⁽¹²⁾ Es ist mindestens vier Jahre lang möglich, diese Daten zu berichtigen. Danach tritt die Verjährung ein, sofern keine Vorbehalte geltend gemacht werden. Ein Vorbehalt ist ein Instrument, mit dem für ein strittiges Element in von einem Mitgliedstaat übermittelten BNE- und MwSt.-Daten die Möglichkeit einer Berichtigung nach Ablauf der in den Rechtsvorschriften festgelegten Vierjahresfrist offengehalten werden kann.

⁽¹³⁾ Siehe Ziffern 4.6-4.13 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

⁽¹⁴⁾ Diese Vorbehalte beziehen sich auf eine spezifische BNE-Transaktion in einem Mitgliedstaat.

⁽¹⁵⁾ Übergreifende Vorbehalte beziehen sich auf eine spezifische Transaktion in allen Mitgliedstaaten.

⁽¹⁶⁾ Diese Vorbehalte werden eingesetzt, wenn eine bestimmte Phase des Verfahrens betroffen ist (siehe Ziffer 4.11).

Illustration 4.2 — Entwicklung der Anzahl der am Jahresende bestehenden BNE-Vorbehalte, MwSt.-Vorbehalte und offenen TEM-Punkte

Die verfahrensspezifischen BNE-Vorbehalte (siehe Ziffer 4.11) und die allgemeinen BNE-Vorbehalte (siehe Ziffer 4.12) sind nicht in der Gesamtangabe für das BNE enthalten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Anzahl der bestehenden transaktionsspezifischen und übergreifenden spezifischen Vorbehalte wurde erheblich reduziert

4.10. Im Laufe des Jahres 2015 hob die Kommission 184 Vorbehalte auf (67 transaktionsspezifische und 117 übergreifende spezifische Vorbehalte), darunter den seit Langem bestehenden transaktionsspezifischen BSP-Vorbehalt, der Griechenland betraf und sich auf den Zeitraum 1995-2001 bezog⁽¹⁷⁾. Der Hof ermittelte in der von ihm analysierten Stichprobe aufgehobener Vorbehalte keine schwerwiegenden Probleme. Ende 2015 bestanden 55 Vorbehalte zu einzelnen Bestandteilen der mitgliedstaatlichen Aufstellungen (siehe **Illustration 4.2**), von denen es sich bei 39 um transaktionsspezifische und bei 16 um übergreifende spezifische Vorbehalte handelte.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.10. Die Kommission misst der Überprüfung des BNE und der Aufhebung der Vorbehalte eine hohe Priorität bei. Aus diesem Grund wurde das BNE-Team bei Eurostat in der ersten Jahreshälfte 2015 durch zeitlich begrenzte Personalumschichtung verstärkt. In der Folge wurde das Personal gegen Ende des Jahres fast verdoppelt.

Die Zahl der offenen Vorbehalte hat sich während der ersten Monate 2016 weiter verringert.

⁽¹⁷⁾ Beim Bruttonettoprodukt (BSP) handelt es sich um das Aggregat der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, das bis 2001 verwendet wurde.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Verfahrensspezifische Vorbehalte wurden erweitert

4.11. Die Kommission erweiterte die 27 verfahrensspezifischen Vorbehalte zu den von den Mitgliedstaaten für das Jahr 2010 erstellten BNE-Aufstellungen auf das Jahr 2011. Dies waren die einzigen im Jahr 2015 geltend gemachten Vorbehalte. Sie wurden geltend gemacht, um der Kommission eine Überprüfung⁽¹⁸⁾ der gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010)⁽¹⁹⁾ erstellten Daten zu ermöglichen.

Es bestehen weiterhin allgemeine Vorbehalte bezüglich der griechischen BNE-Daten zu den Jahren 2008 und 2009

4.12. Die einzigen Ende 2015 bestehenden allgemeinen Vorbehalte betrafen die griechischen BNE-Daten zu den Jahren 2008 und 2009. Obwohl Fortschritte bei der Bearbeitung dieser Vorbehalte erzielt wurden, wurden sie nicht aufgehoben. Allerdings verfolgte die Kommission im Jahr 2015 die Probleme bei der Erstellung von Griechenlands Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nach wie vor aufmerksam weiter und behielt das Programm zur technischen Hilfe bei, das 2014 eingeführt worden war, um ein unabhängiges und gestärktes nationales statistisches Amt zu schaffen. Durch diese Arbeit wird die Zuverlässigkeit der griechischen BNE-Daten verbessert. Dies ist wichtig, da die Qualität der Daten Auswirkungen auf die Einzelbeiträge aller anderen Mitgliedstaaten zu den BNE-Eigenmitteln haben kann (siehe Fußnote 4).

Die Anzahl der die MwSt.-Eigenmittel betreffenden Vorbehalte ist gesunken

4.13. Am Jahresende bestanden insgesamt 85 Vorbehalte gegenüber 101 im Jahr 2014 (siehe **Illustration 4.2**). Von diesen 85 Vorbehalten wurden 69 von der Kommission und 16 von den Mitgliedstaaten geltend gemacht. Von den 69 von der Kommission geltend gemachten Vorbehalten bezogen sich 15 auf Verstöße gegen die MwSt.-Richtlinie⁽²⁰⁾ (wie MwSt.-Befreiungen für Produkte oder Tätigkeiten, für die keine Befreiung hätte gewährt werden sollen). Die Anzahl der von der Kommission geltend gemachten seit Langem bestehenden Vorbehalte⁽²¹⁾ sank von zehn auf sechs.

⁽¹⁸⁾ Diese Überprüfung muss sich auf die BNE-Aufstellungen stützen. Eine Aufstellung ist die detaillierte Erklärung eines Mitgliedstaats zu den von ihm zur Schätzung seines BNE verwendeten Quellen und Methoden. Sie dient als Grundlage für die von Eurostat hinsichtlich des BNE für Eigenmittelzwecke vorgenommene Bewertung der Qualität und Vollständigkeit der BNE-Daten.

⁽¹⁹⁾ Das ESGV 2010 ist das jüngste international vereinheitlichte Rechnungssystem der EU, das systematisch und detailliert eine Volkswirtschaft beschreibt. Es wurde im September 2014 eingeführt.

⁽²⁰⁾ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

⁽²¹⁾ Nach der Definition des Hofes gelten als seit Langem bestehende Vorbehalte diejenigen Vorbehalte, die mindestens zehn Jahre zurückreichen, d. h. die Ende 2015 bestehenden Vorbehalte, die das Jahr 2006 und die Vorjahre betreffen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Verwaltung der traditionellen Eigenmittel durch die Mitgliedstaaten kann weiter verbessert werden**Nachträgliche Prüfungen sind ein wichtiges Instrument zum Schutz der finanziellen Interessen der EU, ...**

4.14. Nach der Einführung und Überlassung von Waren in den zollrechtlich freien Verkehr in der EU können die Zollbehörden in diesem Zusammenhang Geschäftsunterlagen und Datenmaterial prüfen⁽²²⁾. Diese Kontrollen, zu denen auch die nachträglichen Prüfungen⁽²³⁾ zählen, werden als nachträgliche Kontrollen bezeichnet. Sie sollten sich auf Risikoanalysen nach nationalen, EU- und gegebenenfalls internationalen Kriterien stützen⁽²⁴⁾.

... doch mangelt es nach wie vor an Harmonisierung, wodurch die Ergebnisse beeinträchtigt werden

4.15. Wie bereits in früheren Jahresberichten ausgeführt⁽²⁵⁾, stellte der Hof auch in diesem Jahr Schwachstellen bei Identifizierung, Auswahl und Kontrolle der von den Mitgliedstaaten geprüften Einführer fest. Zum Beispiel beruht die Auswahl der nachträglichen Prüfungen in Italien typischerweise auf den Merkmalen einzelner Transaktionen und nicht, wie im Leitfaden Zollprüfung der Kommission empfohlen, auf Unternehmensprofilen.

4.14. Die Kommission wird weiterhin auf der Grundlage des Strategie- und Aktionsplans der Kommission zum Zollrisikomanagement mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die Effektivität und die risikobasierte Ausrichtung der Kontrollen (einschließlich der nachträglichen Kontrollen) insbesondere durch die Ausarbeitung weiterer gemeinsamer Kriterien und Standards für Finanzrisiken zu gewährleisten.

4.15. Die Kommission überprüft bei ihren Inspektionen regelmäßig die nachträglichen Kontrollen, einschließlich derjenigen, die von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, und ermutigt die Mitgliedstaaten, bei der Durchführung dieser Kontrollen/Prüfungen den Leitfaden Zollprüfung hinzuzuziehen. Die Kommission wird die Feststellungen im Rahmen der regelmäßigen Nachprüfung der aus den Prüfberichten des Rechnungshofs und ihren eigenen Inspektionen hervorgehenden Feststellungen weiterverfolgen.

Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 4.14.

⁽²²⁾ Artikel 78 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1).

⁽²³⁾ „Die nachträgliche Prüfung ist eine Methode, die Wirtschaftsbeteiligten durch Prüfung ihrer Bücher, Aufzeichnungen und Systeme zu kontrollieren.“ Quelle: Leitfaden Zollprüfung.

⁽²⁴⁾ Artikel 13 Absatz 2 des Zollkodex der Gemeinschaften.

⁽²⁵⁾ Siehe Ziffer 4.19 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014, Ziffer 2.14 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013 und Ziffer 2.31 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.16. Qualität, Umfang und Ergebnisse der nachträglichen Prüfungen wichen in den drei besuchten Mitgliedstaaten erheblich voneinander ab. Einen besonderen Fall stellt Frankreich dar, wo bei nachträglichen Prüfungen eine Zollschuld noch später als drei Jahre nach dem Zeitpunkt ihrer Entstehung mitgeteilt werden kann. Dieser Ansatz unterscheidet sich von dem anderer Mitgliedstaaten, da die Prüfungen gemäß französischem Recht stets in Zusammenhang mit der Verhütung und Verfolgung von Verstößen gegen die Zollvorschriften stehen und somit strafrechtlich relevant werden können. Die französischen Behörden unterbrechen daher während der nachträglichen Prüfungen die Dreijahresfrist für die Verjährung⁽²⁶⁾.

In einigen Mitgliedstaaten muss die Verwaltung der A- und B-Buchführung noch verbessert werden

4.17. Jeder Mitgliedstaat übermittelt der Kommission eine Monatsübersicht über seine Zölle und Zuckerabgaben (A-Buchführung) sowie eine vierteljährliche Übersicht über die in der A-Buchführung nicht ausgewiesenen festgestellten Ansprüche (B-Buchführung)⁽²⁷⁾.

4.18. Die Kommission deckte in 17 der 22 besuchten Mitgliedstaaten Mängel bei der Verwaltung der B-Buchführung durch die Mitgliedstaaten auf. Wie in den Vorjahren stellte der Hof auch mangelnde Effizienz bei der Verwaltung der B-Buchführung fest⁽²⁸⁾. In Litauen ermittelte er empfehlenswerte Verfahren, wenngleich die Beitreibung der Schulden nicht immer erfolgreich war (siehe **Illustration 4.3**). In Italien müssen einige systematische Schwachstellen behoben werden. Die italienischen Behörden konnten nicht bestätigen, dass alle erhobenen Beträge aus der B-Buchführung in die korrekten Übersichten über die A-Buchführung aufgenommen wurden. In zwei weiteren Mitgliedstaaten (Belgien und Frankreich) ermittelte die Kommission ähnliche Abweichungen zwischen den Übersichten über die A- und die B-Buchführung. Diese Mängel haben die Zuverlässigkeit der in der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union ausgewiesenen Gesamtbeträge nicht beeinträchtigt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.16. Wenngleich es für die zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede hinsichtlich des Umfangs und der Ergebnisse von nachträglichen Kontrollen berechnete Gründe geben kann, wird die Kommission bei ihren Inspektionen in den Mitgliedstaaten die vom Rechnungshof angesprochenen Punkte bezüglich der von den nationalen Dienststellen durchgeführten nachträglichen Kontrollen weiterhin überprüfen. Die Mitgliedstaaten haben Zugriff zum Leitfaden Zollprüfung, der — obwohl seine Anwendung nicht zwingend ist — als Wegweiser für die Ausführung der von ihnen vorgenommenen nachträglichen Kontrollen dienen sollte. Nach EU-Zollrecht darf die Mitteilung einer Zollschuld grundsätzlich nur innerhalb einer Frist von drei Jahren ergehen, es sei denn, es könnte eine strafbare Handlung vorliegen. Die Frage, ob eine strafbare Handlung vorliegt, wird von den einzelnen Mitgliedstaaten nicht einheitlich beantwortet. Sobald der Vorschlag für eine Richtlinie über den Rechtsrahmen der Europäischen Union in Bezug auf Zollrechtsverletzungen und Sanktionen (COM (2013) 884 final) angenommen und angewendet wird, wird sich seitens einiger Mitgliedstaaten voraussichtlich die Frage nach der systematischen Anwendung von Artikel 221 Absatz 4 (ZK), nunmehr Artikel 103 Absatz 2 (UZK) stellen.

4.18. Die Kommission überprüft systematisch die Verwaltung der B-Buchführung bei allen Inspektionen in den Mitgliedstaaten und fordert die Mitgliedstaaten bei Feststellung von Defiziten auf, diese zu beheben. Bei der Sitzung des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel (BAEM) im Dezember 2015 haben die Dienststellen der Kommission das Thema der Kohärenz zwischen der A- und der B-Buchführung erneut angesprochen und die Mitgliedstaaten, bei welchen weiterhin Abweichungen zwischen den Übersichten über die A- und die B-Buchführung bestanden, aufgefordert, einen Lösungsplan mit Fristen vorzulegen und Routinekontrollen zur Vorbeugung solcher Unstimmigkeiten durchzuführen.

⁽²⁶⁾ Artikel 221 Absatz 4 des Zollkodex der Gemeinschaften: „Ist die Zollschuld aufgrund einer Handlung entstanden, die zu dem Zeitpunkt, als sie begangen wurde, strafbar war, so kann die Mitteilung unter den Voraussetzungen, die im geltenden Recht festgelegt sind, noch nach Ablauf der Dreijahresfrist nach Absatz 3 erfolgen“.

⁽²⁷⁾ Im Fall von Zöllen oder Abgaben, die noch nicht entrichtet wurden und für die keine Sicherheit geleistet wurde, oder von Ansprüchen, für die zwar eine Sicherheit geleistet wurde, die aber angefochten wurden, können die Mitgliedstaaten die Bereitstellung der entsprechenden Eigenmittel durch Erfassung in dieser gesonderten Buchführung aussetzen.

⁽²⁸⁾ Siehe Ziffer 4.22 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014, Ziffer 2.16 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013 und Ziffern 2.32-2.33 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 4.3 — Es gibt kein wirksames Instrument zur Beitreibung der Schulden von außerhalb der EU registrierten Unternehmen oder von Nicht-EU-Bürgern

Für außerhalb der EU registrierte Schuldnerunternehmen und für die Schulden von Nicht-EU-Bürgern gibt es kein wirksames Instrument zur Schuldenbeitreibung.

In sechs der 24 Fälle in der Stichprobe für Litauen stammten die Schuldner aus Drittstaaten: russische, belarussische und ukrainische Staatsbürger sowie in der Türkei bzw. den Britischen Jungferninseln registrierte Unternehmen. Obwohl die litauischen Zollbehörden alle innerhalb der Grenzen der EU möglichen Beitreibungsverfahren durchführten, blieb die Schuldenbeitreibung in den untersuchten Fällen erfolglos.

Außerdem konnten die Behörden in vier der 15 Ausbuchungsfälle⁽²⁹⁾, die der Hof EU-weit zur Analyse auswählte, die Schuldenbeitreibung nicht durchsetzen, da die Schuldner in der Schweiz, der Ukraine oder Russland ansässig waren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Abbildung 4.3. — Es gibt kein wirksames Instrument zur Beitreibung der Schulden von außerhalb der EU registrierten Unternehmen oder von Nicht-EU-Bürgern

Nach Ansicht der Kommission wurden durch das Inkrafttreten des UZK am 1. Mai 2016 zusätzliche Instrumente zur Beitreibung von Schulden in den vom Hof angesprochenen Situationen geschaffen. Insbesondere wird dadurch die Anwendung von obligatorischen Sicherheitsleistungen ausgedehnt, und es werden fakultative Sicherheitsleistungen und die Bestellung von in der EU ansässigen gemeinschaftlich haftenden Zollvertretern vorgesehen.

Die Anzahl der offenen Punkte ist nach wie vor erheblich

4.19. Die Kontrollen der Kommission in den Mitgliedstaaten können dazu führen, dass die nationalen Behörden Maßnahmen ergreifen müssen, da gegen die Zollvorschriften der EU verstoßen wurde. Diese Fälle werden als offene Punkte bezeichnet. Die offenen Punkte können potenzielle finanzielle Auswirkungen haben. Ende 2015 waren insgesamt 325 Punkte offen⁽³⁰⁾ (siehe **Illustration 4.2**).

4.19. Die Dienststellen der Kommission werden die „offenen Punkte“ rasch und rechtzeitig aufgreifen. Sie werden solche Punkte nur dann schließen, wenn sie sich vergewissert haben, dass adäquate Lösungsmaßnahmen ergriffen wurden und sämtliche fälligen traditionellen Eigenmittel — ggf. samt Zinsen — bereitgestellt wurden. Dennoch lassen sich einige komplexe Punkte (zum Beispiel in Fällen, die eine Modifizierung der nationalen Vorschriften bzw. Weisungen oder organisatorische Änderung oder Änderungen der IT-Systeme der nationalen Dienststellen oder ein Vertragsverletzungsverfahren erfordern) nur langfristig lösen. Nur 199 der 325 Punkte, die der Rechnungshof Ende 2015 als offen betrachtet, haben potenzielle finanzielle Auswirkungen.

⁽²⁹⁾ Von der Kommission akzeptierte Fälle gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000, wonach die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, der Kommission die den festgestellten Ansprüchen entsprechenden Beträge zur Verfügung zu stellen, wenn diese nicht erhoben werden konnten. Diese vier Ausbuchungsfälle betreffen uneinbringliche Beträge in Höhe von 11 Millionen Euro.

⁽³⁰⁾ 44 Punkte waren bereits seit mehr als fünf Jahren offen. Die ältesten noch offenen Punkte stammten aus dem Jahr 2002 und betrafen Deutschland, Griechenland und Portugal.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Berechnung der EWR/EFTA-Beiträge und der Korrekturmechanismen wies geringfügige Fehler auf

4.20. Der Hof ermittelte geringfügige Fehler in zwei Bereichen:

- a) bei der Berechnung der EWR/EFTA-Beiträge durch die Kommission im Jahr 2015;
- b) bei der Berechnung der Korrekturmechanismen durch die Kommission im Jahr 2015.

Die Fehler waren auf eine inkorrekte Berechnungsformel sowie auf Eingabedaten aus veralteten Datenbanken zurückzuführen. Diese Fehler sind nicht wesentlich ⁽³¹⁾, doch weisen sie darauf hin, dass die derzeitigen Systeme zur Durchführung und Überprüfung dieser Berechnungen verbessert werden sollten.

Die Jährlichen Tätigkeitsberichte liefern eine angemessene Bewertung

4.21. Die Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD Haushalt und von Eurostat zum Haushaltsjahr 2015 liefern eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge mit Bezug auf Eigenmittel und sonstige Einnahmen. Die vorgelegten Informationen bestätigen die Bemerkungen und Schlussfolgerungen des Hofes.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.20.

- b) Die Kommission hat Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Kontrollen und zur Vermeidung von Fehlern, die vom Rechnungshof festgestellt wurden, ergriffen. Es wurden unter anderem neue Checklisten eingeführt, die Verfahren zur Vorbereitung von Eingaben verbessert und der Doppelcheck von Dokumenten vor allem hinsichtlich verwendeter Inputdaten intensiviert. Darüber hinaus wurde eine ausführlichere Beschreibung der Berechnungen ausgearbeitet, um neuen Mitarbeitern bessere Leitlinien zu bieten.

⁽³¹⁾ Eine um 2,9 Millionen Euro überhöhte Angabe bei einem Gesamtbetrag von 5 635,2 Millionen Euro (weniger als 0,1 %) im Zusammenhang mit der Berechnung des Korrekturmechanismus sowie eine um 3,7 Millionen Euro überhöhte Zahlung der EWR-/EFTA-Mitglieder bei einem Gesamtbetrag von 425,8 Millionen Euro (0,9 %).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2015**

4.22. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Einnahmen nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet sind. Hinsichtlich der Einnahmen

- bewertete der Hof die untersuchten Systeme in Bezug auf die BNE- und der MwSt.-Eigenmittel als wirksam;
- bewertete der Hof die untersuchten Systeme in Bezug auf TEM als insgesamt wirksam; die wichtigsten internen Kontrollen in den besuchten Mitgliedstaaten werden als bedingt wirksam bewertet;
- ermittelte der Hof in den geprüften Vorgängen keine Fehler.

Empfehlungen

4.23. **Anhang 4.2** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung von in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2012 und 2013 legte der Hof sieben Empfehlungen vor. Von diesen Empfehlungen wurden vier Empfehlungen weitgehend und drei teilweise umgesetzt.

4.24. Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2015 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

Traditionelle Eigenmittel

- **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass Wirtschaftsbeteiligte nach nachträglichen Prüfungen hinsichtlich der Verjährung der Mitteilung von Schulden in allen Mitgliedstaaten ähnlich behandelt werden.
- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand geben, damit diese die Verwaltung der in der B-Buchführung ausgewiesenen Posten verbessern können.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu. Die Kommission ist der Meinung, dass ihr Vorschlag für eine Richtlinie über den Rechtsrahmen der Europäischen Union in Bezug auf Zollrechtsverletzungen und Sanktionen (COM(2013) 884 final) den Feststellungen des Rechnungshofs nachkommt und, sollte er angenommen und angewendet werden, die Situation verbessern wird. Dieses hängt jedoch letztendlich vom Gesetzgeber ab.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Bei ihren Inspektionen in den Mitgliedstaaten geben die Dienststellen der Kommission den nationalen Stellen regelmäßig Leitlinien an die Hand, damit diese die Verwaltung der B-Buchführung verbessern und bewährte Praktiken fördern.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten die erhobenen Beträge aus der B-Buchführung korrekt melden und bereitstellen.
- **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte die Beitreibung von Zollschulden durch die Mitgliedstaaten in den Fällen, in denen die Schuldner keinen Firmensitz in einem EU-Mitgliedstaat haben, weitestmöglich erleichtern.

EWK/EFTA-Beiträge und Korrekturmechanismen

- **Empfehlung 5:** Die Kommission sollte die Kontrollen der Berechnung der EWK/EFTA-Beiträge und der Korrekturmechanismen verbessern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Sie wird sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten die erhobenen Beträge aus der B-Buchführung korrekt melden und bereitstellen.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Die Kommission wird die Effektivität des UZK unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof angesprochenen Probleme zu gegebener Zeit prüfen und bewerten.

Siehe die Antwort der Kommission zu Abbildung 4.3.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Sie hat bereits die Verfahren und Checklisten verbessert und ausgebaut, um die Kontrollen zu verbessern.

ANHANG 4.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON EINNAHMENVORGÄNGEN

	2015	2014
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	55	55
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	0,0 %	0,0 %
Obere Fehlergrenze	0,0 %	
Untere Fehlergrenze	0,0 %	

ANHANG 4.2

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE EINNAHMEN

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2013	Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu anhalten, hinsichtlich der Methoden, die von ihnen zur Berechnung von Daten im Bereich der nicht beobachteten Wirtschaftstätigkeit verwendet werden, mehr Klarheit zu schaffen, und sie sollte die Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten in diesem Bereich fördern.	X						
	Die Kommission sollte einen detaillierten Aktionsplan mit klaren Meilensteinen aufstellen und dessen Durchführung genauestens überwachen, um die Probleme bei der Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Griechenlands in Angriff zu nehmen.		X					Der aktuelle statistische Aktionsplan für Griechenland (IOS-GAP) wird im Laufe von 2016 durch einen speziellen Plan für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen ergänzt.
	Die Kommission sollte Mindeststandards für die Risikoanalyse für nachträgliche Prüfungen im Zollbereich festlegen. Hierzu sollte sie sich auf die Informationen in der bestehenden Datenbank für Einfuhrdaten stützen, um den Mitgliedstaaten eine gezieltere Ausrichtung auf mit einem hohen Risiko behaftete Einführer zu ermöglichen.		X					Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Die neue Fassung des Leitfadens Zollprüfung (2014) enthält Risikofaktoren für die nachträgliche Kontrolle. Änderungen in der bestehenden Datenbank für Einfuhrdaten sind zwar geplant, werden aber erst 2018 funktionstüchtig sein. Das Upgrade des bestehenden Surveillance-2-Systems in Surveillance 3 ist von der Implementierung des UZK (UCC-Delegated Act and Implementing Act) abhängig und wird unter Berücksichtigung des Arbeitsprogramms für den UZK (KOM Durchführungsbeschluss 2014/255/EU) erfolgen.
	Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten anhalten, die bestehenden Anleitungen zu nutzen; sie sollte darüber hinaus die Umsetzung der nachträglichen Prüfungen in den Mitgliedstaaten verfolgen.			X				Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Nach geltender Rechtslage sind die Mitgliedstaaten für die Durchführung von Kontrollen zuständig. Darüber hinaus wird die Kommission im Rahmen der Inspektionen von durchgeführten Zollkontrollen die Mitgliedstaaten ermutigen, die bestehenden Leitlinien zu nutzen und wird, im Falle der Feststellung von Mängeln bei der Durchführung von nachträglichen Kontrollen, die Mitgliedstaaten zur Ergreifung von Abhilfemaßnahmen auffordern. Die Kommission verweist darauf, dass der revidierte Leitfaden Zollprüfung im März 2014 angenommen wurde. Nach Ansicht der Kommission wurde diese Empfehlung vollständig implementiert. Indessen bezieht sich die Empfehlung auch auf die Weiterverfolgung durch die Kommission. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten dazu ermuntern, die bestehenden Leitlinien in Anspruch zu nehmen.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2013 und 2012	Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten anhalten, die A- und B-Buchführungen sachgerecht zu führen und sicherstellen, dass diese nachweislich vollständig und korrekt sind (*).		X				Die Kommission hat dies bisher getan und wird es weiterhin tun. Sie wird die A- und B-Buchführungen weiterhin im Rahmen ihrer Inspektionen überprüfen und die Mitgliedstaaten anhalten sicherzustellen, dass sie vollständig und korrekt sind.
2012	Die Kommission sollte ihren Kontrollrahmen für die Überprüfung von BNE-Daten überdenken; im Einzelnen sollte sie eine strukturierte und formalisierte Kosten-Nutzen-Analyse und eine eingehende Überprüfung wesentlicher und mit einem hohen Risiko verbundener BNE-Bestandteile durchführen, die Verwendung allgemeiner Vorbehalte begrenzen und Wesentlichkeitskriterien für die Geltendmachung von Vorbehalten aufstellen.		X				Die Kommission hat ihre Pläne für den nächsten Verifizierungszyklus im April 2016 bekannt gemacht. Diese beinhalten eine ausführliche Risikobewertung, eine Kosten-Nutzen-Analyse und eine Reihe weiterer Punkte, die vom Rechnungshof in den letzten Jahren angesprochen wurden. Verbesserungen in Bezug auf das Vorhaltsmanagement und auf die Wesentlichkeit wurden bereits implementiert.
	Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten anhalten, die zollamtliche Überwachung zu verstärken, damit die maximale Erhebung von traditionellen Eigenmitteln sichergestellt ist.		X				Die Kommission hat dies bisher getan und wird es weiterhin tun. Die Kommission wird sich im Zuge ihrer regulären Inspektionen in Bezug auf traditionelle Eigenmittel weiterhin darüber vergewissern, dass die Mitgliedstaaten geeignete Kontrollrahmen für den Schutz der finanziellen Interessen der EU im Bereich der traditionellen Eigenmittel geschaffen haben.

(*) Die Kommission verfolgt die A- und B-Buchführungen jährlich weiter. Da das Problem jedoch weiterhin besteht, müssen die Anstrengungen fortgesetzt werden.

ANHANG 4.3

ANZAHL DER AM 31.12.2015 BESTEHENDEN BNE-VORBEHALTE, MwSt.-VORBEHALTE UND OFFENEN TEM-PUNKTE NACH MITGLIEDSTAAT

Mitgliedstaat	BNE-Vorbehalte (Stand: 31.12.2015)	MwSt.-Vorbehalte (Stand: 31.12.2015)	„Offene“ TEM-Punkte (Stand: 31.12.2015)
Belgien	1	4	22
Bulgarien	1	2	4
Tschechische Republik	0	0	3
Dänemark	0	3	16
Deutschland	1	4	8
Estland	0	1	3
Irland	1	6	8
Griechenland	12	7	28
Spanien	0	2	18
Frankreich	1	3	38
Kroatien	0	0	3
Italien	0	4	12
Zypern	0	0	6
Lettland	12	1	2
Litauen	0	0	3
Luxemburg	0	3	1
Ungarn	1	1	9
Malta	1	0	4
Niederlande	0	11	48
Österreich	0	4	5
Polen	11	4	7
Portugal	0	2	13
Rumänien	12	3	16
Slowenien	0	0	4
Slowakei	0	0	3
Finnland	0	7	10
Schweden	0	3	8
Vereinigtes Königreich	1	10	23
INSGESAMT (31.12.2015)	55	85	325
INSGESAMT (31.12.2014)	239	101	348

Die verfahrensspezifischen und die allgemeinen BNE-Vorbehalte sind in der Tabelle nicht enthalten.
 Quelle: Europäischer Rechnungshof.

KAPITEL 5

„Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	5.1-5.5
Kurzbeschreibung der Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“	5.2-5.4
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	5.5
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	5.6-5.16
Die meisten Fehler betreffen überhöhte Personal- und indirekte Kosten	5.11-5.15
Verstöße gegen die Vergabevorschriften	5.16
Untersuchung Jährlicher Tätigkeitsberichte	5.17-5.20
Die jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommission bestätigen die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes	5.17-5.20
Untersuchung ausgewählter Verwaltungs- und Kontrollsysteme	5.21-5.34
Gemeinsame Unterstützungsstelle für Forschungs- und Innovationsausgaben	5.21-5.34
Gemeinsamer Auditdienst	5.24-5.26
Umsetzung der Ergebnisse von Ex-post-Prüfungen zum Siebten Forschungsrahmenprogramm	5.27-5.31
Ex-post-Prüfungsstrategie für Horizont 2020	5.32-5.34
Schlussfolgerung und Empfehlungen	5.35-5.38
Schlussfolgerung für 2015	5.35-5.36
Empfehlungen	5.37-5.38
Anhang 5.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“	
Anhang 5.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

5.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zur Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2015 sind **Illustration 5.1** zu entnehmen.

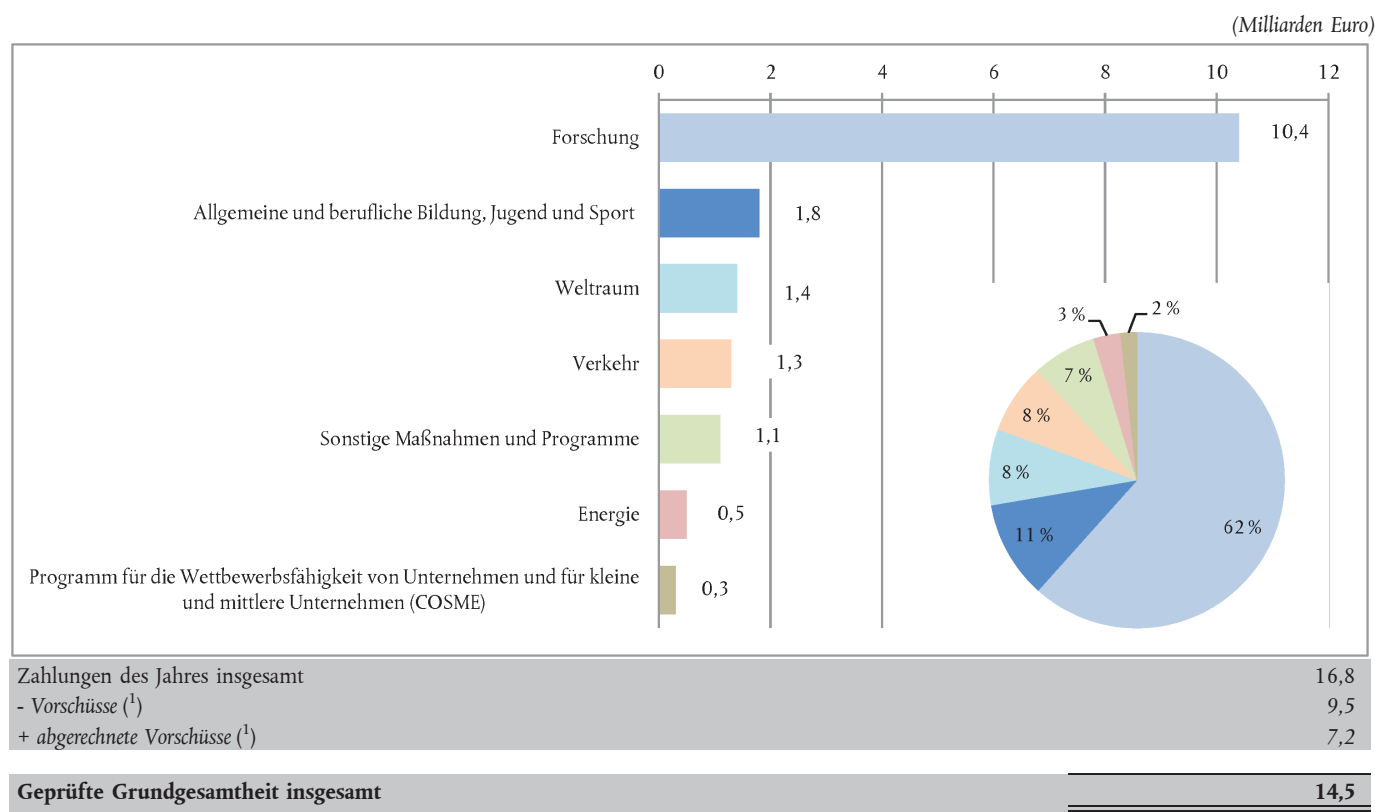
Kurzbeschreibung der Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

5.2. Die in dieser Rubrik getätigten Ausgaben dienen folgenden Zielen: Verbesserung von Forschung und Innovation, Ausbau der Bildungssysteme und Förderung der Beschäftigung, Schaffung eines digitalen Binnenmarktes, Förderung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz, Modernisierung des Verkehrssektors sowie Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

5.3. Auf Forschung und Innovation entfallen 62 % der Ausgaben, die zulasten des Siebten Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung 2007-2013 (das „Siebte Forschungsrahmenprogramm“) und des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) („Horizont 2020“) getätigt wurden. Weitere wichtige Ausgabeninstrumente sind das Programm für lebenslanges Lernen und Erasmus+ für die Bereiche Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport; die Weltraumprogramme Galileo, EGNOS und Copernicus; das Programm für die transeuropäischen Verkehrsnetze, das Finanzmittel für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bereitstellt; das Europäische Energieprogramm zur Konjunkturbelebung, das Projekte im Bereich Energie fördert; die Fazilität „Connecting Europe“, die die Entwicklung der Netze in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie unterstützt.

5.4. Nahezu 90 % der Ausgaben fließen in Form von Finanzhilfen an private oder öffentliche Empfänger, die an Projekten teilnehmen. Die Kommission leistet bei Unterzeichnung einer Finanzhilfevereinbarung oder eines Finanzierungsbeschlusses Vorschusszahlungen und erstattet die von Empfängern gemeldeten von der EU für eine Finanzierung akzeptierten Kosten, wobei sie die Vorschusszahlungen in Abzug bringt. Das größte Risiko für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge besteht darin, dass Empfänger nicht förderfähige Kosten melden, die von der Kommission vor der Erstattung weder aufgedeckt noch berichtet werden.

Illustration 5.1 — Rubrik 1a des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ — Kerndaten 2015



⁽¹⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang 1.1**).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2015 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

5.5. Die Kernelemente des Prüfungsansatzes und der Prüfungsmethodik des Hofes sind in **Anhang 1.1** beschrieben. Für die Prüfung der Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Der Hof untersuchte eine Stichprobe von 150 Vorgängen gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1**. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb der MFR-Rubrik repräsentativ ist. Sie umfasste 88 Vorgänge aus dem Bereich Forschung und Innovation, 18 Vorgänge aus dem Bereich Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport und 44 Vorgänge zu anderen Programmen und Tätigkeiten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Bei den neuen Programmen — wie Horizont 2020 und Erasmus+ — handelte es sich bei fast allen Zahlungen des Jahres 2015 um Vorschüsse, die im Stichprobenverfahren des Hofes nicht berücksichtigt werden. Der Hof konzentrierte sich bei der Prüfung der Vorgänge vor allem auf Zahlungen für Projekte, die im Rahmen von Programmen des Zeitraums 2007-2013, insbesondere des Siebten Forschungsrahmenprogramms und des Programms für lebenslanges Lernen, durchgeführt wurden.
- c) Der Hof analysierte die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektion Forschung und Innovation (GD RTD), der Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GD GROW) sowie der Generaldirektion Bildung und Kultur (GD EAC).
- d) Er untersuchte die von der Kommission für die Verwaltung der Forschungs- und Innovationsausgaben eingerichtete Gemeinsame Unterstützungsstelle und die Umsetzung der Ex-post-Prüfungsstrategien der Kommission für das Siebte Forschungsrahmenprogramm und Horizont 2020.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

5.6. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 5.1** zusammengefasst. Von den 150 untersuchten Vorgängen wiesen 72 (48 %) Fehler auf. Auf der Grundlage der 38 quantifizierten Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote auf 4,4 %⁽¹⁾.

5.7. In **Illustration 5.2** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der vom Hof für 2015 geschätzten Fehlerquote beigetragen haben.

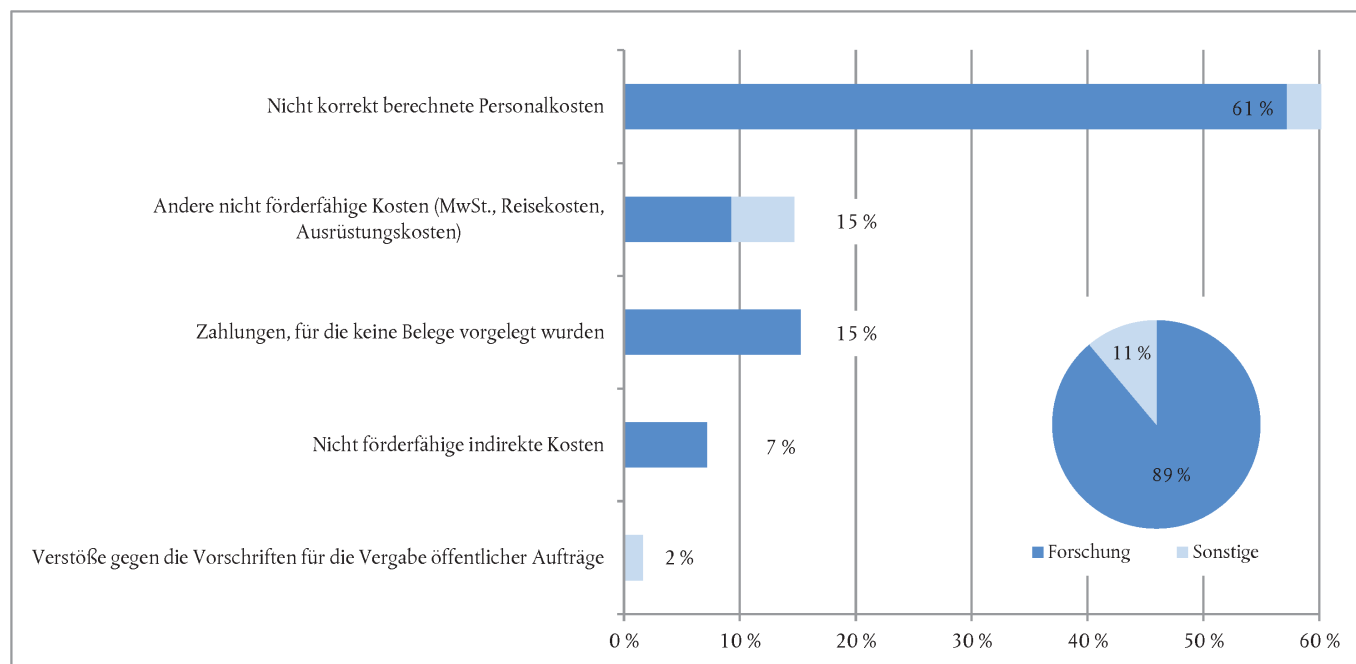
ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.6. Die vom Rechnungshof berichtete Fehlerquote ist ein Indikator für die wirksame Umsetzung der EU-Ausgaben. Die Kommission verfolgt jedoch eine mehrjährige Kontrollstrategie. Auf dieser Grundlage veranschlagen ihre Dienststellen eine Restfehlerquote, die Rückflüsse, Berichtigungen und die Auswirkungen aller ihrer Kontrollen und Prüfungen während der Laufzeit des Programms berücksichtigt.

5.7. Personalkosten und indirekte Kosten machen bei Forschungs- und Innovationsprojekten den überwiegenden Teil der Projektkosten aus. Um den vielfältigen Kostenstrukturen in der europäischen Forschungslandschaft Rechnung zu tragen, wurde bewusst entschieden, die Ausgaben in diesen Kostengruppen auf der Grundlage der realen Kosten anstatt von Stückkosten oder Pauschalsätzen zu erstatten. Dies erklärt ihre Fehleranfälligkeit, die im Diagramm zum Ausdruck kommt.

Bei der Konzeption von Horizont 2020 wurde versucht, diese Fehlerquellen durch eine Reihe von Vereinfachungen so weit wie möglich auszuschalten — siehe Ziffer 5.12.

⁽¹⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 bei über 2 % liegt.

Illustration 5.2 — „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.8. Bei 10 der 38 Vorgänge, die quantifizierte Fehler aufwiesen, stellte der Hof in Bezug auf die untersuchten Posten eine Fehlerquote von mehr als 20 % fest. Auf diese 10 Fälle (von denen neun das Siebte Forschungsrahmenprogramm und einer das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation 2007-2013 betrafen) entfallen 77 % der im Jahr 2015 für die Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ geschätzten Gesamtfehlerquote.

5.9. Bei den Forschungs- und Innovationsausgaben ermittelte der Hof die gleichen Fehlerarten und -spannen, wie sie bereits während der gesamten Laufzeit des Siebten Forschungsrahmenprogramms aufgetreten waren. Bei den Zahlungen zu anderen Programmen und Tätigkeiten wurden weniger quantifizierte Fehler ermittelt als in den Vorjahren.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.10. In 16 Fällen quantifizierbarer Fehler verfügten die Kommission, die nationalen Behörden oder die unabhängigen Prüfer⁽²⁾ über ausreichende Informationen, um die Fehler vor Anerkennung der Ausgaben zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen. Wenn alle diese Informationen zur Verhinderung oder zur Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern genutzt worden wären, wäre die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 0,6 Prozentpunkte niedriger ausgefallen.

Die meisten Fehler betreffen überhöhte Personal- und indirekte Kosten

5.11. Der überwiegende Teil der ermittelten quantifizierten Fehler (33 von 38) betraf die Erstattung nicht förderfähiger Personal- und indirekter Kosten, die von Empfängern geltend gemacht wurden. Der Hof stellte diese Fehler hauptsächlich, aber nicht ausschließlich, bei Projekten des Siebten Forschungsrahmenprogramms fest (siehe **Illustration 5.3**).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.10. Die Kommission verfügt über ein solides System von Ex-ante-Kontrollen, das automatisierte Checklisten, schriftliche Leitlinien und ständige Weiterbildung umfasst. Dieses System zu verbessern, ohne den Begünstigten zusätzliche Verwaltungslasten aufzuerlegen und gleichzeitig die umgehende Auszahlung an die Wissenschaftler sicherzustellen, ist eine ständige Herausforderung. Die Feststellungen des Rechnungshofs werden dazu dienen, die Ex-ante-Kontrollen weiter zu verbessern.

Die Zertifizierung von Kostenaufstellungen durch unabhängige Prüfer, die in 15 der 16 vom Rechnungshof erwähnten Fälle zutrifft, ist ein bekanntes Problem, das bereits in früheren Berichten angesprochen wurde. Um den Empfehlungen des Rechnungshofs nachzukommen, hat die Kommission eine Reihe von Besprechungen mit Begünstigten und unabhängigen bescheinigenden Prüfern (über 300) veranstaltet, um ihnen so die häufigsten Fehler vor Augen zu führen. Darüber hinaus wurden zertifizierende Prüfer über ihre Fehler informiert, und es wurde mit dem Programm Horizont 2020 eine stärker didaktisch orientierte Vorlage für Bestätigungsvermerke eingeführt. Im Forschungsbereich wird die Fehlerquote durch Bestätigungsvermerke um schätzungsweise 50 % gegenüber unbestätigten Kostenaufstellungen gesenkt werden. Auch wenn durch Bestätigungsvermerke nicht jeder Fehler aufgedeckt wird, sind sie dennoch ein wichtiges Hilfsmittel zur Verringerung der Gesamtfehlerquote.

5.11. Die kommissionseigenen Prüfungen haben auch gezeigt, dass Fehlerart und Fehlerquote infolge der komplexen Bestimmungen des 7. FRP konstant sind. Da sämtliche Verträge des 7. FRP bereits unterzeichnet sind, kann der Rechtsrahmen nicht weiter modifiziert werden. Während der Laufzeit des 7. FRP hat die Kommission jedoch versucht, das System innerhalb des geltenden Rechtsrahmens zu vereinfachen; ein Beispiel sind die von der Kommission am 24. Januar 2011 angenommenen Vereinfachungsmaßnahmen (Beschluss K (2011) 174).

Der Rechtsrahmen für das Programm Horizont 2020 wurde radikal vereinfacht, um die Erwartungen der Beteiligten sowie der Legislativorgane zu erfüllen; das besondere Augenmerk galt hierbei den Personal- und indirekten Kosten als wichtigsten Fehlerquellen.

⁽²⁾ In bestimmten Fällen, wie etwa Kostenaufstellungen zu Projekten des Siebten Forschungsrahmenprogramms mit einem EU-Beitrag von mehr als 375 000 Euro, müssen unabhängige Prüfer die Förderfähigkeit der geltend gemachten Kosten bescheinigen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 5.3 — Beispiel für die Erstattung nicht förderfähiger Personalkosten

Der Hof untersuchte eine Kostenaufstellung über 250 000 Euro, die von einem Empfänger eingereicht wurde, der mit acht Partnern an einem Projekt zur Entwicklung von Cloud-Computing-Diensten im Rahmen des Programms zur Unterstützung der Politik im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien arbeitet, das Teil des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation 2007-2013 ist. Er stellte fest, dass zu dem Projekt überhöhte Personalkosten geltend gemacht wurden, weil für die Berechnung eine Standardzahl an Arbeitsstunden herangezogen wurde, die höher war als die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden. Zudem enthielten die Gehaltskosten nicht förderfähige Bonuszahlungen.

5.12. Fast alle vom Hof in Kostenaufstellungen ermittelten Fehler waren darauf zurückzuführen, dass Empfänger die komplexen Förderfähigkeitsregeln falsch auslegten oder ihre förderfähigen Kosten falsch berechneten. Es wurden zwei Fälle von mutmaßlichem Betrug aufgedeckt, in denen die Empfänger ihre förderfähigen Projektkosten allem Anschein nach absichtlich zu hoch angegeben haben.

5.13. Bei den Personalkosten berechneten die Empfänger häufig die Stundensätze der für das Projekt tätigen Mitarbeiter nicht richtig oder konnten keine angemessenen Nachweise für die von Mitarbeitern tatsächlich für das Projekt aufgewendete Zeit vorlegen. In fünf Fällen machten Empfänger fälschlicherweise den Einsatz externer Berater bei den Personalkosten geltend (siehe **Illustration 5.4**).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Abbildung 5.3 — Beispiel für die Erstattung nicht förderfähiger Personalkosten

Die Kommission wird die zu Unrecht gezahlten Beträge wieder einziehen.

Die zu hohen Stundensätze waren auf Fehler bei der Berechnung der tatsächlichen Arbeitsstunden zurückzuführen. Für Horizont 2020 wurden die einschlägigen Berechnungsregeln vereinfacht, um solche Fehler zu verhindern.

5.12. Aufgrund der Komplexität der Regeln hat die Kommission das Programm Horizont 2020 in vielerlei Hinsicht vereinfacht. Dazu zählen:

- ein einheitlicher Fördersatz pro Maßnahme, der in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen ausgewiesen wird;
- ein Pauschalsatz für indirekte Kosten;
- die vereinfachte Zeiterfassung und die verstärkte Nutzung der Gepflogenheiten der Empfänger;
- flexiblere Regeln für Dritte und für die Vergabe von Unteraufträgen;
- einfachere und klarere Regeln für die Berechnung tatsächlicher Arbeitsstunden (und damit der Personalkosten).

In Fällen, in denen die politischen Ziele den Einsatz noch einfacherer Regeln und Mechanismen erlauben, wurden diese eingeführt. Die ERC- und Marie-Sklodowska-Curie-Finanzhilfen sind unkompliziert — sie betreffen größtenteils öffentliche Einrichtungen und werden häufig in Form von Pauschalsätzen oder -beträgen ausbezahlt, wobei der Großteil der Finanzhilfen Einzelpersonen gewährt wird. Dadurch ist die Gefahr von Fehlinterpretationen bei solchen Regelungen weniger wahrscheinlich und die Fehlerquoten liegen unter 2 %.

5.13. Die Regeln für den Einsatz von Beratern haben sich beim 7. FRP als schwierig erwiesen und wurden in Horizont 2020 vereinfacht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 5.4 — Beispiel für die Erstattung nicht förderfähiger Personalkosten

Der Hof untersuchte eine Kostenaufstellung über 85 000 Euro, die von einem Empfänger eingereicht wurde, der mit 11 Partnern ein mit Mitteln des Siebten Forschungsrahmenprogramms gefördertes Projekt zur Entwicklung von Umweltüberwachungssystemen durchführte. Für die Umsetzung des Projekts engagierte der Empfänger Berater. Den Erkenntnissen des Hofes zufolge erfüllten die Berater nicht die Kriterien für eine Einstufung als interne Berater, vor allem da die Kosten für die Beschäftigung der Berater deutlich über den Personalkosten lagen, die beim Empfänger für Angestellte derselben Kategorie anfielen. Außerdem wurden die für einen Mitarbeiter geltend gemachten Personalkosten nicht durch Belege nachgewiesen.

5.14. In Bezug auf die indirekten Kosten wurde festgestellt, dass Empfänger, denen bei der Meldung der tatsächlichen indirekten Kosten Fehler unterliefen, eine falsche Methode anwendeten oder in die Berechnung der dem Projekt zurechenbaren Gemeinkosten nicht förderfähige Kosten einbezogen (siehe **Illustration 5.5**). Bei Empfängern, die einen auf einem Prozentsatz der direkten Kosten basierenden Pauschalsatz für indirekte Kosten melden, zog jeder Fehler in ihren direkten Kosten einen proportionalen Fehler in ihren förderfähigen indirekten Kosten nach sich.

Illustration 5.5 — Beispiel für die Erstattung nicht förderfähiger indirekter Kosten

Der Hof untersuchte eine Kostenaufstellung über 146 000 Euro, die von einem Empfänger eingereicht wurde, der mit 11 Partnern ein mit Mitteln des Siebten Forschungsrahmenprogramms gefördertes Projekt zur Entwicklung verbesserter Geoinformationssysteme durchführte. Er stellte fest, dass ein Teil der vom Empfänger gemeldeten Personalkosten de facto für ein anderes Projekt angefallen war. Der Empfänger berücksichtigte bei der Berechnung der indirekten Kosten nicht förderfähige Positionen (nicht mit administrativer Unterstützung verbundene Personalkosten, Marketingkosten sowie nicht mit den Forschungstätigkeiten in Zusammenhang stehende Büro- und Reisekosten).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Abbildung 5.4 — Beispiel für die Erstattung nicht förderfähiger Personalkosten

Für Horizont 2020 wurden die Regeln für Berater vereinfacht, um solche Fehler zu verhindern oder zu reduzieren.

5.14. Die Berechnung der tatsächlichen indirekten Kosten ist komplex und stellt regelmäßig eine Fehlerquelle dar. Zur Vermeidung solcher Fehler wurden die Regeln für Horizont 2020 dahin gehend vereinfacht, dass grundsätzlich ein Pauschalsatz für Gemeinkosten gilt.

Abbildung 5.5 — Beispiel für die Erstattung nicht förderfähiger indirekter Kosten

Bezüglich der indirekten Kosten zeigt das Beispiel die Komplexität der Berechnung von tatsächlichen indirekten Kosten. Aus diesem Grund wurde in Horizont 2020 ein Gemeinkosten-Pauschalsatz für alle Projekte eingeführt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.15. Für Horizont 2020 wurden die Regeln vereinfacht. Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 wies der Hof jedoch darauf hin, dass ein erhöhtes Risiko vorschriftswidriger Zahlungen besteht, wenn Forscher zusätzliche Vergütungen erhalten⁽³⁾ oder wenn Teilnehmer große Forschungsinfrastrukturen nutzen. Der Hof empfahl der Kommission, eine zweckdienliche Kontrollstrategie auszuarbeiten, einschließlich angemessener Kontrollen von Kosten, die aufgrund dieser spezifischen Förderfähigkeitskriterien geltend gemacht werden⁽⁴⁾. Bei der begrenzten Prüfung von Horizont 2020⁽⁵⁾ im Jahr 2015 stellte der Hof fest, dass sich das Risiko zusätzlicher Vergütungen in der Praxis konkretisierte.

Verstöße gegen die Vergabevorschriften

5.16. Obwohl die 10 geprüften Vergabeverfahren sechs Fehler aufwiesen, hat sich die Einhaltung der Vergabevorschriften im Vergleich zum Vorjahr deutlich verbessert. In einem Fall ermittelte der Hof einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Die für den geprüften Auftrag gemeldeten Kosten waren daher nicht förderfähig. Die übrigen Fehler umfassten Fälle, in denen die Informations- und Veröffentlichungspflichten nicht eingehalten wurden, die Anwendung der Auswahlkriterien fehlerhaft war oder die Ausschreibungsbedingungen Unzulänglichkeiten aufwiesen. Diese Verfahrensfehler werden nicht quantifiziert und fließen nicht in die geschätzte Fehlerquote ein.

UNTERSUCHUNG JÄHRLICHER TÄTIGKEITSBERICHTE**Die jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommission bestätigen die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes**

5.17. Der Hof untersuchte die Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD RTD, der GD GROW und der GD EAC. Er ist der Auffassung, dass die Berichte eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge enthalten und dass seine Feststellungen und Schlussfolgerungen durch die vorgelegten Informationen weitgehend bestätigt werden. Die GD RTD macht in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht beispielsweise einen Vorbehalt zu Zahlungen geltend, mit denen im Rahmen des Siebten Rahmenprogramms gemeldete Kosten erstattet wurden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.15. Die Kommission hat eine Prüfungsstrategie für Horizont 2020 ausgearbeitet und entwickelt derzeit Kontrollstrategien auf der Grundlage der Empfehlungen des Rechnungshofs.

Bezüglich zusätzlicher Vergütung gemeinnütziger Begünstigter wurden von der Kommission Regeln ausgearbeitet in der Hoffnung, ein Gleichgewicht zwischen Vereinfachung, Sicherheit und angemessener Unterstützung der Wissenschaftler zu schaffen und gleichzeitig eine solide Haushaltsführung zu gewährleisten. Die Feststellung des Rechnungshofs stimmt mit der Erfahrung der Kommission überein, die zusammen mit den betroffenen Einrichtungen und Mitgliedstaaten aktiv nach Lösungen sucht.

⁽³⁾ Zusätzlich zur normalen Vergütung des Arbeitnehmers geleistete Zahlungen (beispielsweise für Mehrarbeit oder bestimmte Fachkenntnisse), durch die sich die Stundensätze für bestimmte Projekte erhöhen.

⁽⁴⁾ Siehe Ziffern 5.14 und 5.35 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

⁽⁵⁾ Die Stichprobe für die Prüfung von Vorgängen umfasste einen Vorgang für Horizont 2020.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.18. Die GD RTD und die GD GROW formulierten neue Vorbehalte in Bezug auf Zahlungen, bei denen die Restfehlerquote (die Quote der am Programmende nicht aufgedeckten und nicht berichtigten Fehler) ihren Schätzungen zufolge bei über 2 % liegen wird.

5.19. Die GD RTD nahm einen Vorbehalt bezüglich der Zahlungen zur Erstattung von Kosten im Zusammenhang mit dem Forschungsfonds für Kohle und Stahl auf, da die Restfehlerquote auf ungefähr 3 % geschätzt wurde. Die GD GROW formulierte einen Vorbehalt bezüglich der Zahlungen zur Erstattung von Kosten zum Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation 2007-2013, da die Restfehlerquote auf 6,1 % geschätzt wurde.

5.20. Fehler entstehen beim Forschungsfonds für Kohle und Stahl und beim Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation 2007-2013 vor allem durch die komplexen Regeln sowie durch die Tatsache, dass die Förderbedingungen denen des Siebten Forschungsrahmenprogramms zwar gleichen, aber nicht damit identisch sind, und Empfänger daher bei der Berechnung der Kosten Fehler machen, indem sie die Regeln des Siebten Forschungsrahmenprogramms anwenden.

UNTERSUCHUNG AUSGEWÄHLTER VERWALTUNGS- UND KONTROLLSYSTEME

Gemeinsame Unterstützungsstelle für Forschungs- und Innovationsausgaben

5.21. Für die Forschungs- und Innovationsausgaben sind zahlreiche Durchführungsstellen zuständig: acht Generaldirektionen der Kommission, sieben Gemeinsame Unternehmen, vier Exekutivagenturen, eine dezentrale Agentur sowie mehrere internationale Organisationen, die ihre Tätigkeit im Rahmen von Übertragungsvereinbarungen ausüben.

5.22. Mit Blick auf eine effiziente und harmonisierte Programmumsetzung und unter Berücksichtigung der Empfehlung des Hofes ⁽⁶⁾ richtete die Kommission im Januar 2014 eine Gemeinsame Unterstützungsstelle für die Verwaltung von Horizont 2020 ein. Diese Stelle ist bei der GD RTD angesiedelt und erbringt gemeinsame Dienstleistungen in den Bereichen juristische Unterstützung, Ex-post-Prüfungen (über den gemeinsamen Auditdienst), IT-Systeme und -Betrieb, Geschäftsprozesse sowie Programminformationen und -daten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.20. Die Regeln für den Forschungsfonds für Kohle und Stahl, einer zur Generaldirektion Forschung und Innovation gehörenden kleinen unabhängigen Einrichtung (44 Mio. Euro Ausgaben in 2015), werden so weit wie möglich mit den Regeln des Hauptrahmenprogramms harmonisiert.

⁽⁶⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 2/2013 „Hat die Kommission eine effiziente Durchführung des Siebten Forschungsrahmenprogramms sichergestellt?“ (ABl. C 267 vom 17.9.2013).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.23. Die Gemeinsame Unterstützungsstelle ist ein positiver Schritt im Hinblick auf die Rationalisierung von IT-Systemen und -Betrieb, die Harmonisierung der Finanzhilfeverwaltung und die Gewährleistung einer kohärenten Anwendung der Horizont-2020-Regeln durch die verschiedenen Durchführungsstellen. Das Europäische Innovations- und Technologieinstitut, das rund 2,3 Milliarden Euro bzw. 3 % der Mittelausstattung von Horizont 2020 verwalten soll, ist derzeit allerdings nicht in diesen Verwaltungs- und Kontrollrahmen eingebunden.

Gemeinsamer Auditdienst

5.24. Die Kommission hat erkannt, dass der Verwaltungsaufwand der Empfänger im Bereich der Forschungs- und Innovationsausgaben verringert, gleichzeitig aber ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vertrauen und Kontrolle gewahrt werden muss. Sie hat die Kontrollen vor Zahlung daher eingeschränkt und ist bestrebt, Sicherheit vor allem durch die Ex-post-Prüfung erstatteter Kosten zu erlangen. Die Ex-post-Prüfungen werden entweder von den Prüfern des Gemeinsamen Auditdienstes der Kommission oder von unabhängigen Prüfern (nach Maßgabe eines Rahmenvertrags) im Auftrag der Kommission durchgeführt.

5.25. Der Gemeinsame Auditdienst wurde zwar im Januar 2014 als Teil der Gemeinsamen Unterstützungsstelle eingerichtet, bei der Besetzung der Stellen kam es jedoch zu Verzögerungen, und die meisten der neu eingestellten Mitarbeiter nahmen ihre Tätigkeit beim Auditdienst erst gegen Ende 2015 auf. Dennoch wurden die Zielvorgaben hinsichtlich der Anzahl der eingeleiteten Prüfungen und der Anzahl der auf die Aufdeckung von Betrug ausgerichteten Prüfungen erfüllt. Die Erfüllung der Zielvorgabe hinsichtlich der Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen wurde mit 456 abgeschlossenen Prüfungen bezogen auf die Planziffer von 473 Prüfungen (96 %) knapp verfehlt.

5.26. Den verschiedenen Durchführungsstellen fiel es schwer, sich auf eine gemeinsame Vorgehensweise für die Umsetzung einiger Prüfungsempfehlungen zur Wiedereinziehung nicht förderfähiger Kosten bei Projekten des Siebten Forschungsrahmenprogramms zu einigen⁽⁷⁾. Dadurch erhöht sich zum einen das Risiko, dass Begünstigte nicht gleich behandelt werden, und zum anderen entsteht Rechtsunsicherheit.

5.26. Für das Programm Horizont 2020 ist eine Diskussion über die Entwicklung eines Verfahrens zur Gewährleistung der Kohärenz von Rückflüssen unter Wahrung der Pflichten der Anweisungsbefugten im Gang. Die verschiedenen Forschungseinrichtungen haben außerdem einer Koordination des Hochrechnungsverfahrens zur weiteren Harmonisierung des 7. FRP ebenfalls zugestimmt.

⁽⁷⁾ Diese Bemerkung beruht auf den Ergebnissen einer Prüfung der Gemeinsamen Unterstützungsstelle durch den Internen Auditdienst im Jahr 2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Umsetzung der Ergebnisse von Ex-post-Prüfungen zum Siebten Forschungsrahmenprogramm

5.27. Bis Ende 2015 hatte die Kommission erstattete Kosten in Höhe von 2,5 Milliarden Euro bzw. 8 % der zum Siebten Forschungsrahmenprogramm geleisteten Zahlungen im Betrag von 30,9 Milliarden Euro geprüft. Von den in ihrer noch bis Ende 2016 laufenden Prüfungsstrategie vorgesehenen 4 116 Prüfungen hatte sie 3 334 Prüfungen abgeschlossen⁽⁸⁾. Für das Siebte Forschungsrahmenprogramm berechnete die Kommission eine statistisch gültige Fehlerquote von 4,5 %.

5.28. Ende 2015 beliefen sich die aufgrund der Ex-post-Prüfungen der Kommission vorgenommenen kumulierten Anpassungen auf 107 Millionen Euro, von denen 79,4 Millionen Euro (74 %) wiedereingezogen wurden (siehe Ziffern 1.40-1.43).

5.29. Werden systematische Fehler ermittelt, wendet die Kommission hochgerechnete Berichtigungen an⁽⁹⁾. Ende 2015 hatte die Kommission solche Berichtigungen bei 5 868 von 8 592 Fällen vorgenommen, was einer Ausführungsquote von 68 % (gegenüber 74,9 % Ende 2014) entspricht.

5.30. Unter Berücksichtigung der aufgrund der Hochrechnung der Prüfungsergebnisse berichtigten Fehler berechnete die Kommission für das Siebte Forschungsrahmenprogramm eine Restfehlerquote von 2,8 %. Dies entspricht dem erwarteten Ausmaß der Fehler, die nach Abschluss aller Zahlungen zu dem Programm unentdeckt und unberichtigt bleiben.

5.31. Da es sich beim Siebten Forschungsrahmenprogramm um ein mehrjähriges Programm handelt, stellt die Ex-post-Prüfungsstrategie der Kommission nach Auffassung des Hofes eine geeignete Grundlage für die Berechnung der Restfehlerquote in den Programmausgaben dar. Die Anzahl der Ende 2015 abgeschlossenen Prüfungen entsprach den Erwartungen.

5.29. Die Hochrechnungsquote wird in dieser Phase des 7. FRP als zufriedenstellend erachtet. Die Rate sank Ende 2015 aufgrund des Abschlusses einer Vielzahl von Prüfungen zu dieser Zeit, die Hochrechnungen werden jedoch erst 2016 erfolgen.

⁽⁸⁾ Die Zahl der insgesamt geplanten Prüfungen wurde im Jahr 2015 angehoben, um eine ausreichende Abdeckung der zum Siebten Forschungsrahmenprogramm getätigten Ausgaben sicherzustellen.

⁽⁹⁾ Prüfungsergebnisse mit systematischem Charakter werden auf alle Projekte der geprüften Empfänger umgelegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ex-post-Prüfungsstrategie für Horizont 2020

5.32. Für das Programm Horizont 2020 muss die Kommission eine Prüfungsstrategie anwenden, die sich auf die Rechnungsprüfung einer für das Programm im Ganzen repräsentativen Stichprobe von Ausgaben stützt. Diese repräsentative Stichprobe wird durch eine Auswahl von Ausgaben ergänzt, die anhand einer Risikoabschätzung bestimmt wird⁽¹⁰⁾. Das Hauptziel besteht darin, durch Beurteilung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Zahlungen, mit denen geltend gemachte Kosten erstattet werden, sowie durch eine plausible Schätzung der am Programmende bestehenden Restfehlerquote Prüfungssicherheit zu erlangen.

5.33. Die Kommission hat die Ex-post-Prüfungsstrategie für Horizont 2020, in deren Rahmen insgesamt 4 400 Prüfungen durchgeführt werden sollen⁽¹¹⁾, im Dezember 2015 angenommen. Sie erläuterte, dass höchstens 7 % der Empfänger im Rahmen der Strategie geprüft werden sollen, um die den Empfängern durch die Prüfungen auferlegten Belastungen zu verringern.

5.34. Obwohl bei der Ausschreibung des Rahmenvertrags zur Externalisierung der Prüfungen zu Horizont 2020 Verzögerungen aufgetreten sind, soll die Umsetzung der Strategie wie geplant im Jahr 2016 beginnen.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2015**

5.35. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben für die Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet sind.

5.36. Für diese MFR-Rubrik führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 4,4 % beläuft (siehe **Anhang 5.1**).

5.36. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 5.6.

⁽¹⁰⁾ Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 104).

⁽¹¹⁾ Zusätzliche Prüfungen sind bei Einrichtungen geplant, mit denen Einzelfinanzhilfevereinbarungen bestehen oder für die ein gesondertes Entlastungsverfahren gilt, oder auf Anfrage der auf dem Gebiet der Forschung tätigen Gemeinsamen Unternehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Empfehlungen

5.37. **Anhang 5.2** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung von in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2012 und 2013 legte der Hof acht Empfehlungen vor. Eine davon wird nicht berücksichtigt, da ihre Umsetzung über mehrere Jahre hinweg beurteilt werden muss. Von den verbleibenden sieben Empfehlungen setzte die Kommission eine vollständig und sechs weitgehend um.

5.38. Auf der Grundlage dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2015 spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

- **Empfehlung 1:** Die Kommission, die nationalen Behörden und die unabhängigen Prüfer sollten alle verfügbaren relevanten Informationen nutzen, um Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen, bevor Erstattungszahlungen geleistet werden (siehe Ziffer 5.10).
- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte die Empfänger in einem Leitfaden auf die spezifischen Unterschiede zwischen Horizont 2020 und dem Siebten Forschungsrahmenprogramm sowie ähnlichen Programmen hinweisen (siehe Ziffern 5.15. und 5.20).
- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte den für die Forschungs- und Innovationsausgaben zuständigen Durchführungsstellen gemeinsame Leitlinien an die Hand geben, damit bei der Umsetzung von Prüfungsempfehlungen zur Wiedereinziehung nicht förderfähiger Kosten eine einheitliche Behandlung der Empfänger gewährleistet ist (siehe Ziffer 5.26).
- **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte die hochgerechneten Berichtigungen, die auf der Grundlage ihrer Ex-post-Prüfungen von zum Siebten Forschungsrahmenprogramm erstatteten Kosten vorgenommen werden, eng überwachen (siehe Ziffer 5.29).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Sie verfügt über ein solides System von Ex-ante-Kontrollen, das automatisierte Checklisten, schriftliche Leitlinien und ständige Weiterbildung umfasst. Dieses System zu verbessern, ohne den Begünstigten zusätzliche Verwaltungslasten aufzuerlegen und gleichzeitig die umgehende Auszahlung an die Wissenschaftler sicherzustellen, ist eine ständige Herausforderung. Die Feststellungen des Rechnungshofs werden dazu dienen, die Ex-ante-Kontrollen weiter zu verbessern.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Sie erteilt bereits Leitlinien zu dieser Frage auf verschiedene Art und Weise. Die Unterschiede zwischen den Regeln des 7. FRP und Horizont 2020 werden in der kommentierten Musterfinanzhilfvereinbarung besonders hervorgehoben. 2015 wurde eine extensive Kommunikationskampagne zu den rechtlichen und finanziellen Vorschriften des Programms Horizont 2020 gestartet, in deren Rahmen 16 Veranstaltungen in den Mitgliedstaaten stattgefunden haben. Diesen Veranstaltungen haben 2 046 Repräsentanten des Programmes Horizont 2020 beigewohnt — Empfänger und zertifizierende Prüfer. Für 2016 sind 14 weitere Veranstaltungen geplant.

Die durch das Gemeinsame Support Zentrum (Common Support Centre) veröffentlichten Leitlinien zu rechtlichen und finanziellen Fragen enthalten oftmals Hinweise zu den Unterschieden zwischen den Regeln des 7. FRP und Horizont 2020.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die verschiedenen Dienststellen haben sich über ein Hochrechnungsverfahren zur Harmonisierung des 7. FRP geeinigt. Für das Programm Horizont 2020 ist eine Diskussion über die Entwicklung eines Verfahrens zur Gewährleistung der Kohärenz der Durchführung der Prüfungen unter Wahrung der Pflichten der Anweisungsbefugten im Gange.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Sie überwacht die Anwendung hochgerechneter Berichtigungen eng und ist über den bis zu dieser Phase des 7. FRP erzielten Fortschritt zufrieden. Die Umsetzungsquote sank Ende 2015 aufgrund des Abschlusses einer Vielzahl von Prüfungen zu dieser Zeit, die Hochrechnungen werden jedoch erst 2016 erfolgen.

ANHANG 5.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER RUBRIK „WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG“

	2015	2014
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	150	166
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	4,4 %	5,6 %
Obere Fehlergrenze	6,7 %	
Untere Fehlergrenze	2,0 %	

ANHANG 5.2

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE RUBRIK „WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG“

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2013	Die Kommission sollte Empfehlung 1 ihre Informationskampagne ausweiten und intensivieren, um Zuwendungsempfänger und unabhängige Prüfer noch stärker für die Regeln zur Förderfähigkeit von Forschungsausgaben beim RP7 zu sensibilisieren;		X				Die Kommunikationskampagne hat über 4 500 Adressaten erreicht. Die Kommission wird ihre Anstrengungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Leitlinien für das Rahmenprogramm Horizont 2020 fortsetzen (siehe Empfehlung 3). Im Forschungsbereich wird das Kommissionspersonal im Rahmen von Sensibilisierungsmaßnahmen auf die besonderen Risiken bei verschiedenen Arten von Begünstigten aufmerksam gemacht. Dies betrifft sowohl die Zahlungsverfahren (7. FRP) als auch die Vertragsabschlussverfahren (Horizont 2020). Für Horizont 2020 wird diese Art von Informationsvermittlung noch systematischer in die von der Kommission genutzten Informationssysteme eingebaut. Es ist davon auszugehen, dass 83 % der Ex-post-Prüfungen für den Zeitraum 2012-2016 aufgrund unterschiedlicher Risikofaktoren ausgewählt werden. Die Strategie zur Betrugsbekämpfung in der Forschung ist ein weiterer Bestandteil unserer risikogesteuerten und risikobasiert ausgerichteten Kontrollen.	
	Empfehlung 2 ihre Kontrolltätigkeiten im gesamten Themenkreis stärker risikoorientiert gestalten, indem sie die Prüfungen auf Empfänger mit hohem Risiko konzentriert (z. B. mit EU-Förderung weniger erfahrene Einrichtungen) und die Belastung durch Kontrollen bei Begünstigten mit geringerem Risiko verringert;		X				Siehe oben (Antwort zu Empfehlung 1). Im Bereich der Bildungs- und Kulturpolitik wendet die Kommission risikogesteuerte Maßnahmen in folgenden Bereichen an: a) den jährlichen Zyklus der von EAC-Mitarbeitern durchgeführten Kontrollbesuche bei nationalen Dienststellen und Agenturen; b) die minimalen Prozentsätze und minimalen absoluten Zahlen von Prüfungen bei Begünstigten (Primärkontrollen) der alljährlich von nationalen Stellen durchzuführenden Prüfungen (Art der Förderung, Komplexität der Regeln, Empfängerstruktur usw.); c) das Risikomanagement der nationalen Stellen im Rahmen der Durchführung von gezielten Kontrollen bei Empfängern zusätzlich zu den von der GD EAC auferlegten minimalen Kontrollen.	

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2013	Empfehlung 3 den Begünstigten und den Verwaltungsbehörden in Bezug auf die überarbeiteten Anforderungen an Förderfähigkeit und Kontrolle für die neuen Programme des Zeitraums 2014-2020 im Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche aktuelle, kohärente und klare Anleitungen an die Hand geben.				X			
	Empfehlung 1 sich noch stärker um Behebung der in Zwischen- und Abschlusszahlungen sowie in abgerechneten Vorschüssen festgestellten Fehler bemühen, insbesondere indem sie die Zuwendungsempfänger und unabhängigen Prüfer an die Förderfähigkeitsregeln erinnert und erneut darauf hinweist, dass die Zuwendungsempfänger für alle gemeldeten Kosten Belege beibringen müssen;		X					Siehe die Antwort der Kommission auf die Empfehlung 1 von 2013.
2012	Empfehlung 2 die für Forschungsrahmenprogrammprojekte zuständigen Koordinatoren daran erinnern, dass sie die erhaltenen Mittel unverzüglich an die anderen Projektpartner weiterleiten müssen;	X						
	Empfehlung 3 die vom Hof in den Ex-ante-Kontrollen ermittelten Schwachstellen analysieren, um zu beurteilen, ob diese Kontrollen geändert werden müssen;		X					Die Kommission widmet sich permanent den von verschiedenen Quellen (darunter auch vom Rechnungshof) ermittelten Schwachstellen in den Ex-ante-Kontrollen. Ein entsprechendes Vorgehen wurde in die Geschäftsprozesse von Horizont 2020 integriert.
	Empfehlung 4 die Verzögerungen bei der Durchführung von Ex-post-Prüfungen verringern und die Umsetzungsquote bei hochgerechneten Korrekturen erhöhen;		X					Die Kommission überwacht permanent die Umsetzung der Berichte ihrer Ex-post-Prüfungsberichte. Die jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen der Kommission enthalten zudem Informationen über die diesbezüglichen Fortschritte.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2012	Empfehlung 5 die Überwachungs- und Kontrollsysteme für das zum Rahmenprogramm für Wachstum und Beschäftigung gehörende Programm zur Unterstützung der IKT-Politik stärken.		X				Die Kommission (GD CNECT) hat eine Prüfungsstrategie für die nicht forschungsbezogenen Ausgaben der GD angenommen, um dem Generaldirektor der GD die Zuverlässigkeit der Verwaltung der betreffenden Mittel zu gewährleisten. 2015 wurden 92 neue Prüfungen im Bereich des zum Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) gehörenden Programms zur Unterstützung der IKT-Politik in Angriff genommen. Es wurden insgesamt 52 Prüfungen zu nicht forschungsbezogenen Ausgaben in Höhe von 23,7 Mio. EUR abgeschlossen. Die bei der Umsetzung der Strategie erzielten Fortschritte werden monatlich in der vom Generaldirektor geleiteten Sitzung des Ausschusses „Audit Budget and Control“ (ABC) überwacht, an der Vertreter aus allen Direktionen teilnehmen. Im Jahr 2012 wurden Vereinfachungsmaßnahmen für KMU-Eigentümer angenommen. Außerdem wurde die Mustervereinbarung des Rahmenprogramms für Wachstum und Beschäftigung nach Inkrafttreten der neuen Haushaltsordnung im Jahr 2013 um die Bereiche Hochrechnung und Dritte erweitert.

KAPITEL 6

„Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“

INHALT

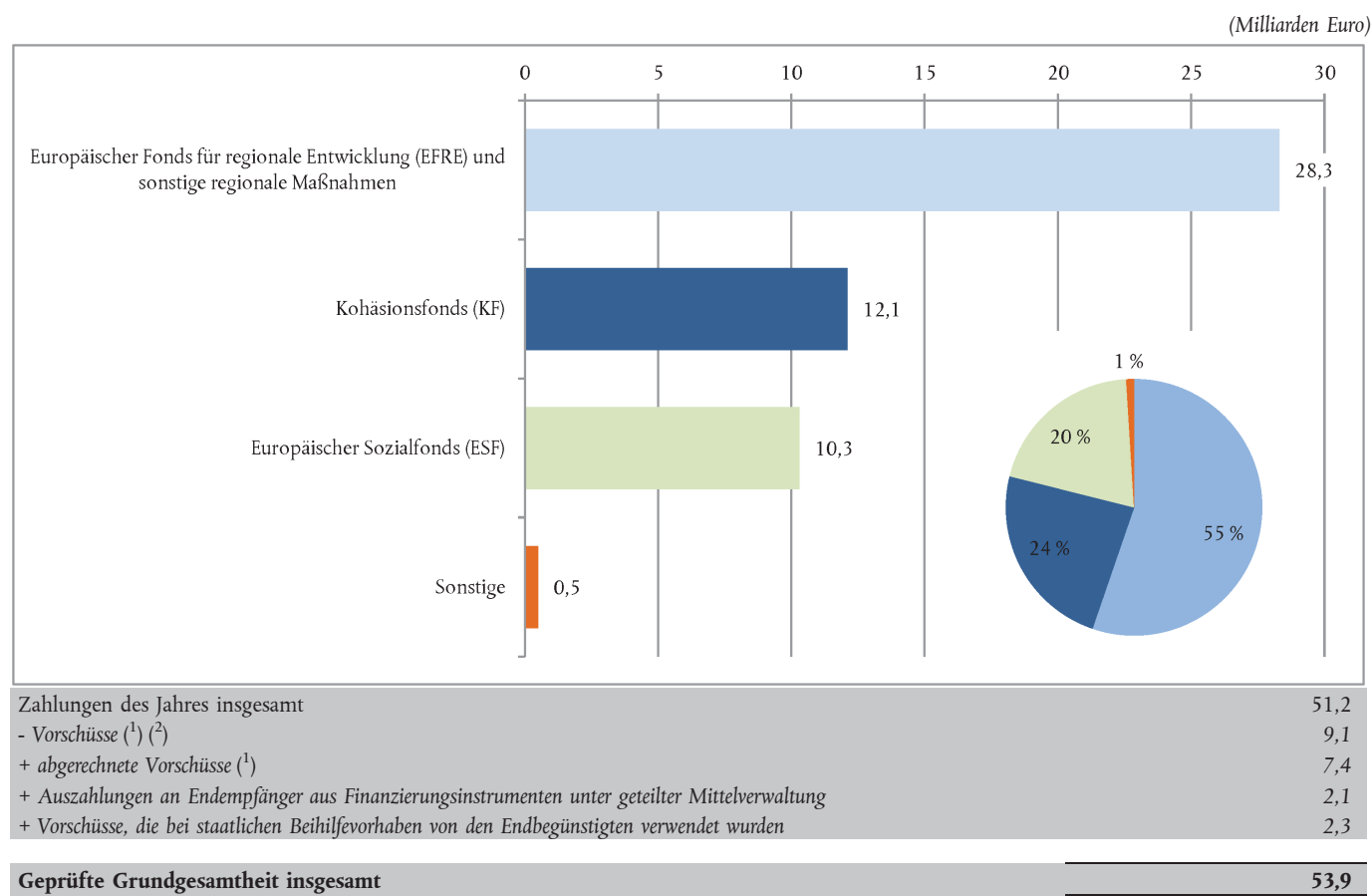
	<i>Ziffer</i>
Einleitung	6.1-6.10
Kurzbeschreibung der Rubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“	6.3-6.8
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	6.9-6.10
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	6.11-6.36
Untersuchung von Finanzierungsinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung	6.37-6.46
Untersuchung von Elementen der internen Kontrollsysteme einschließlich jährlicher Tätigkeitsberichte	6.47-6.71
Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission	6.47-6.64
Untersuchung jährlicher Tätigkeitsberichte der Kommission	6.65-6.71
Schlussfolgerung und Empfehlungen	6.72-6.76
Schlussfolgerung für 2015	6.72-6.74
Empfehlungen	6.75-6.76
Beurteilung der Leistung von Projekten	6.77-6.89
 Anhang 6.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Rubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“	
 Anhang 6.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Rubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

6.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zum Bereich „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (Rubrik 1b des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR)). Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2015 sind **Illustration 6.1** zu entnehmen.

Illustration 6.1 — MFR-Rubrik 1b — Kerndaten 2015



⁽¹⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang 1.1**).

⁽²⁾ Dieser Betrag umfasst 1,3 Milliarden Euro für Beiträge zu Finanzierungsinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung sowie Vorschüsse an die Begünstigten im Rahmen staatlicher Beihilfevorhaben.

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2015 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.2. Bei mehr als 80 % der Zahlungen handelte es sich um Zwischenzahlungen an operationelle Programme (OP) des Programmplanungszeitraums 2007-2013, deren Förderzeitraum am 31. Dezember 2015 endete. Die Vorschusszahlungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 beliefen sich auf rund 7,8 Milliarden Euro ⁽¹⁾.

Kurzbeschreibung der Rubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“*Politische Ziele, Instrumente und Verwaltung der Ausgaben*

6.3. Ziel der Ausgaben in der MFR-Rubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ ist es, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen durch die Umstrukturierung von Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung zu verringern sowie die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zu fördern ⁽²⁾. Zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts werden folgende politische Instrumente eingesetzt:

- der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der auf den Ausgleich der stärksten regionalen Ungleichgewichte ausgerichtet ist, indem er finanzielle Unterstützung für die Schaffung von Infrastrukturen sowie für produktive, beschäftigungswirksame Investitionen, insbesondere zugunsten von Unternehmen, bereitstellt;
- der Kohäsionsfonds (KF), aus dem Umwelt- und Verkehrsprojekte in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BSP von weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts finanziert werden ⁽³⁾;
- der Europäische Sozialfonds (ESF), der darauf abzielt, die Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten (vorwiegend durch Weiterbildungsmaßnahmen) zu verbessern und eine hohe Beschäftigungsquote und die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen zu fördern;
- sonstige Instrumente/Fonds, wie das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI), das grenzüberschreitende Zusammenarbeit unterstützt sowie die Umsetzung politischer Initiativen, die die EU und ihre Nachbarländer näher zusammenbringen sollen, und der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP), der materielle Unterstützung bereitstellt, um Menschen einen Weg aus der Armut zu eröffnen.

⁽¹⁾ Die Vorschusszahlungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 betrugen aufgeschlüsselt nach Fonds 3,8 Milliarden Euro für den EFRE, 1,2 Milliarden Euro für den KF, 2,3 Milliarden Euro für den ESF und 0,5 Milliarden Euro für Sonstige. Diese Zahlungen wurden vom Hof nicht untersucht (siehe Ziffer 6.9).

⁽²⁾ Artikel 174 bis 178 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

⁽³⁾ In den Programmplanungszeiträumen 2007-2013 und 2014-2020 kamen Mittel aus dem Kohäsionsfonds in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Estland, Griechenland, Kroatien, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien und der Slowakei zum Einsatz. Spanien kam nur während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 für eine Übergangsunterstützung aus dem KF in Betracht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.4. Für den EFRE, den KF und den ESF gelten vorbehaltlich der in den Verordnungen der einzelnen Fonds vorgesehenen Ausnahmen gemeinsame Regeln. Diese Fonds kommen im Rahmen mehrjähriger Programme zum Einsatz, wobei sich die Kommission die Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten teilt. Für jeden Programmplanungszeitraum genehmigt die Kommission die von den Mitgliedstaaten ausgearbeiteten operationellen Programme, in deren Rahmen die Projekte finanziert werden ⁽⁴⁾. Die Projekte werden von den Behörden der Mitgliedstaaten ausgewählt. Während der Projektdurchführung machen die Begünstigten die angefallenen Kosten bei ihren nationalen Behörden geltend. Diese bescheinigen die Ausgaben und übermitteln der Kommission entsprechende Ausgabenerklärungen.

Risiken für die Ordnungsmäßigkeit

6.5. Bei den EFRE-/KF-Ausgaben besteht ein Hauptrisiko darin, dass die Begünstigten Kosten geltend machen, die gemäß den nationalen Förderfähigkeitsregeln und/oder den weniger zahlreichen Förderfähigkeitsbestimmungen in den EU-Strukturfondsverordnungen nicht förderfähig sind. Zudem unterliegen die EFRE-/KF-Ausgaben den allgemein geltenden Regeln des EU-Binnenmarkts (vor allem den Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und den Vorschriften über staatliche Beihilfen). In den letzten Jahren bestand das größte Risiko für die Ordnungsmäßigkeit der EFRE- und KF-Ausgaben darin, dass bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gegen die EU- und/oder nationalen Vergabevorschriften verstoßen wurde.

6.6. Die Hauptrisiken bei den ESF-Ausgaben ergeben sich dadurch, dass Investitionen in das Humankapital immaterielle Werte betreffen und dass eine Vielzahl (oft kleiner) Partner an der Durchführung der Projekte beteiligt ist. Diese Faktoren können dazu führen, dass EU- und/oder nationale Förderfähigkeitsregeln nicht eingehalten werden, sodass nicht förderfähige Kosten durch die eingerichteten Systeme akzeptiert werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.5. Die Kommission teilt diese Einschätzung, wie in den Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen (Analyse von Fehlern in der Kohäsionspolitik für die Jahre 2006-2009 (SEC(2011) 1179 vom 5. Oktober 2011)) dargelegt wurde. Die Kommission hat weiterhin besondere Maßnahmen ergriffen, um diese Risiken zu verringern: z. B. umfassende Anleitung und zusätzliche Schulung der Verwaltungsbehörden zu den festgestellten Risiken, um die Verwaltungskapazität in diesen Bereichen zu erhöhen; Prüfungen, die auf die am stärksten risikobehafteten Bereiche abzielen; zeitnahe Durchführung der Finanzkorrekturen und der Unterbrechungs- und Aussetzungsverfahren. Derartige Präventiv- und Korrekturmaßnahmen wurden mit neuen Initiativen in einem 2013 erarbeiteten, umfassenden Aktionsplan zusammengefasst, um die Anwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu verbessern. Sie wurden von der Kommission im Dezember 2015 politisch gebilligt.

Ebenfalls in Umsetzung ist ein weiterer Aktionsplan zur Unterstützung der für das Programm zuständigen Behörden bei der Anwendung von Regeln für staatliche Beihilfen, die 2014 in Form einer novellierten allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung überarbeitet und vereinfacht und durch die Veröffentlichung einer „Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe“ durch die Kommission im Mai 2016 näher erläutert wurden.

6.6. Die Kommission hat besondere Maßnahmen ergriffen, um die festgestellten Risiken zu verringern, darunter insbesondere präventive und korrigierende Maßnahmen wie Leitlinien, Schulung, Vereinfachung, eine konsequente Politik, Zahlungen zu unterbrechen bzw. auszusetzen, und, soweit erforderlich, zeitnahe Durchführung von finanziellen Korrekturmaßnahmen. Die Kommission begegnet diesem Risiko zudem dadurch, dass sie die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen durch die Mitgliedstaaten aktiv fördert und die Bedeutung der Primärkontrollen durch die Mitgliedstaaten betont. Ferner aktualisiert die Kommission jährlich ihren Prüfungsplan, um den wichtigsten festgestellten Risiken zu begegnen.

⁽⁴⁾ Die Kommission genehmigte 440 OP (322 für den EFRE/KF, davon 25 mit Kohäsionsfondsprojekten, und 118 für den ESF) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 sowie 392 OP (die sich in den meisten Fällen auf mehrere Fonds beziehen) für den Programmplanungszeitraum 2014-2020.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.7. Bei der Umsetzung operationeller Programme sind die Behörden der Mitgliedstaaten mit konkurrierenden Prioritäten konfrontiert. Sie müssen die Ausgaben angemessenen Kontrollen unterziehen, mit denen die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sichergestellt werden sollen. Gleichzeitig haben sie aber ein Interesse daran, dass die EU-Mittel ausgeschöpft werden. Dies kann der konsequenten Durchführung wirksamer Kontrollen, mit denen die Erstattung nicht förderfähiger Ausgaben aus dem EU-Haushalt verhindert werden sollte, in der Praxis entgegenstehen. Dieses Problem verschärft sich zum Ende des Förderzeitraums, da die Mitgliedstaaten Gefahr laufen, den nicht ausgegebenen Teil der ihnen ursprünglich zugewiesenen Mittel zu verlieren⁽⁵⁾.

Die Kommission leitete im Jahr 2015 weitere Vereinfachungsmaßnahmen ein

6.8. Im Juli 2015 setzte die Kommission eine hochrangige Gruppe unabhängiger Sachverständiger zur Überwachung der Vereinfachung für die Begünstigten der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) ein⁽⁶⁾. Der Auftrag dieser Gruppe lautet:

- Beurteilung, inwieweit die Mitgliedstaaten Vereinfachungsmöglichkeiten nutzen, unter Berücksichtigung, welche Verpflichtungen die Mitgliedstaaten in den Partnerschaftsvereinbarungen für die ESI-Fonds des Zeitraums 2014–2020 eingegangen sind, um den Verwaltungsaufwand für die Begünstigten zu verringern;
- Analyse der Umsetzung von Vereinfachungsmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten und Regionen, unter Berücksichtigung einer Studie über die Anwendung der neuen Bestimmungen zur Vereinfachung in der Anfangsphase des Programmplanungszeitraums 2014–2020, sowie Analyse der Auswirkungen dieser Vereinfachungen auf Verwaltungsaufwand und Kosten;
- Ermittlung von bewährten Verfahren hinsichtlich der Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.7. Durch geeignete Kontrollen ist die Ordnungsmäßigkeit aller gemeldeten Ausgaben während des gesamten Durchführungszeitraums bis zum Abschluss sicher zu stellen.

Die Abschlussunterlagen der Mitgliedstaaten sind bis zum 31. März 2017 vorzulegen und werden für zusätzliche Sicherheit sorgen. Die Kommission hat zeitnah am 20. März 2013 Leitlinien für den Abschluss (Beschluss C(2013) 1573) aufgenommen, die am 30. April 2015 vervollständigt und aktualisiert wurden. Die Kommissionsdienststellen haben Abschlussseminare für die Mitgliedsstaaten organisiert und haben ihre Risikobewertungen und folglich die Prüfungsstrategie 2007–2013 aktualisiert, um allen potenziellen Risiken im Hinblick auf den letzten Teil des Durchführungszeitraums begegnen zu können.

Die Kommission hat eine Taskforce zur besseren Implementierung der Mittel der Kohäsionspolitik in acht Mitgliedstaaten eingerichtet. Mit Konzentration auf die vollständige Wahrung von Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben unterstützte diese Taskforce die betroffenen Mitgliedstaaten beim Vorbereitungsprozess für den Abschluss. Der gleiche proaktive und zielgerichtete Ansatz wird zur Unterstützung bei der Umsetzung der Programme der Mitgliedstaaten im Zeitraum 2014–2020 unter Einbeziehung der gewonnenen Erkenntnisse angewendet werden.

⁽⁵⁾ Siehe den Bericht des Hofes „Landwirtschaft und Kohäsion: Überblick über die EU-Ausgaben im Zeitraum 2007–2013“, Ziffer 23 sowie Abbildung 6 (Grundlage waren nicht bereinigte historische Daten).

⁽⁶⁾ Beschluss C(2015) 4806 der Kommission vom 10. Juli 2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

6.9. Die Kernelemente des Prüfungsansatzes und der Prüfungsmethodik des Hofes sind in **Anhang 1.1** beschrieben. Für die Prüfung der Rubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Der Hof untersuchte eine Stichprobe von 223 Vorgängen ⁽⁷⁾ gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1**. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb der MFR-Rubrik repräsentativ ist. Im Jahr 2015 umfasste sie Vorgänge aus 15 Mitgliedstaaten ⁽⁸⁾.
- b) Bei den Finanzierungsinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung überprüfte der Hof auch die Auszahlungsquoten (d. h. den Anteil der auf der Ebene der Endempfänger verwendeten Mittel). Hierzu stützte er sich auf den Fortschrittsbericht der Kommission für 2014 sowie auf seine eigene Untersuchung von sieben EFRE- Finanzierungsinstrumenten in sieben Mitgliedstaaten ⁽⁹⁾.
- c) Zudem wurden andere Elemente der internen Kontrollsysteme und Jährliche Tätigkeitsberichte analysiert:
 - i) die Aufsichtstätigkeit der Kommission im Hinblick auf die Prüfbehörden in 16 Mitgliedstaaten ⁽¹⁰⁾;
 - ii) zu den geprüften Jährlichen Tätigkeitsberichten (JTB) gehörten die Berichte der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration.

6.10. Der Hof prüfte das zweite Jahr in Folge, ob und in welchem Maße ein Leistungsmessungssystem vorhanden war, mit dem bewertet werden kann, ob mit den abgeschlossenen untersuchten Projekten die in den jeweiligen Genehmigungsdokumenten festgelegten Output- und Ergebnisziele erreicht wurden. Ferner wurde geprüft, ob diese Ziele mit den OP-Zielen in Einklang standen. Der Hof nahm diese Bewertung für jene 149 der 223 untersuchten Projekte vor, die zum Zeitpunkt der Prüfung abgeschlossen waren. Die Ergebnisse sind im Abschnitt über die Beurteilung der Leistung von Projekten dargelegt.

⁽⁷⁾ Von diesen Vorgängen bezogen sich 120 auf EFRE-Projekte, 52 auf KF-Projekte, 44 auf ESF-Projekte und sieben auf EFRE-Finanzierungsinstrumente; mit Ausnahme von vier ESF-Projekten des Programmplanungszeitraums 2000-2006 betrafen alle den Programmplanungszeitraum 2007-2013 (siehe **Anhang 6.1**). Die Stichprobe wurde aus allen Zahlungen mit Ausnahme der Vorschüsse gezogen. Letztere beliefen sich im Jahr 2015 auf 1,3 Milliarden Euro.

⁽⁸⁾ Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Lettland, Ungarn, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien und Vereinigtes Königreich (siehe **Anhang 1.3**).

⁽⁹⁾ Bulgarien, Griechenland, Spanien, Italien, Ungarn, Polen und Vereinigtes Königreich.

⁽¹⁰⁾ Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Estland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Ungarn, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei und Vereinigtes Königreich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

6.11. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 6.1** zusammengefasst. Von den 223 untersuchten Vorgängen wiesen 72 (32 %) Fehler auf. Auf der Grundlage der 33 quantifizierten Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote auf 5,2 % ⁽¹¹⁾.

6.11. Die Kommission stellt fest, dass die vom Rechnungshof gemeldete Fehlerquote einen jährlichen Schätzwert darstellt, der Korrekturen an den Projektausgaben oder Erstattungen im Zusammenhang mit Fehlern berücksichtigt, die vor der Prüfung durch den Rechnungshof festgestellt und erfasst wurden. Die Kommission unterstreicht, dass sie durch die Haushaltsordnung gebunden ist, die in Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe e vorsieht, dass ihr internes Kontrollsystem unter anderem „eine angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge unter Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters der Programme und die Art der betreffenden Zahlungen“ gewährleisten muss. Die Kommission wird weiterhin ihre Aufsichtsfunktion wahrnehmen, insbesondere indem sie Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen auf dem Niveau vornimmt, das dem Niveau an festgestellten Unregelmäßigkeiten und Mängeln entspricht.

Die Kommission stellt ferner fest, dass, angesichts des mehrjährigen Charakters der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Kohäsionspolitik, im Jahr 2015 begangene Fehler bis einschließlich dem Abschluss korrigiert werden können, wie in Abschnitt 2.4.3 der jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichte 2015 von der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung und von der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration erläutert wird.

Die Kommission stellt fest, dass sich die geschätzte Fehlerquote für 2015 im Rahmen der Fehlerraten hält, die vom Rechnungshof für die vergangenen fünf Jahre präsentiert wurden. Dies bestätigt, dass die Fehlerquote für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 unverändert und deutlich unter den Raten, die für den Zeitraum 2000-2006 gemeldet wurden, bleibt. Wie in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2015 berichtet, ergibt sich diese Entwicklung aus einem verbesserten Rechtsrahmen einschließlich Vereinfachung, gestärkten Verwaltungs- und Kontrollsystemen sowie der konsequenten Politik der Kommission, Zahlungen zu unterbrechen/auszusetzen, sobald Mängel festgestellt werden. Die Kommission wird weiterhin ihre Maßnahmen auf die risikoreichsten Programme/Mitgliedstaaten fokussieren und erforderlichenfalls Korrekturmaßnahmen ergreifen, indem sie eine konsequente Politik der Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen bis zum Abschluss betreibt; und sie wird weiterhin strenge Verfahren beim Abschluss anwenden, um jegliches verbliebene wesentliche Risiko vorschriftswidriger Ausgaben auszuschließen.

Die Kommission stellt ferner fest, dass die Fehlerhäufigkeit im Vergleich zu früheren Jahren erheblich zurückgegangen ist.

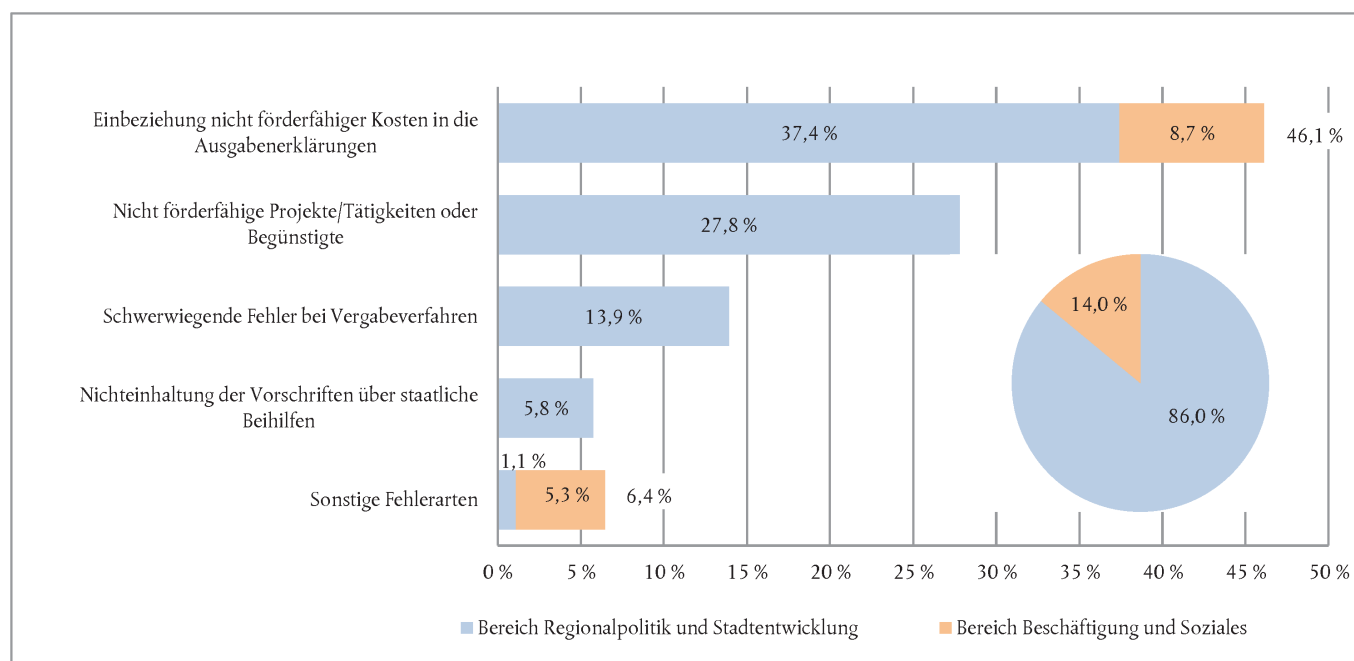
⁽¹¹⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 2,8 % (untere Fehlergrenze) und 7,6 % (obere Fehlergrenze) liegt. Weitere Informationen zur Methode des Hofes für die Prüfung von Vorgängen sind Ziffer 7 in **Anhang 1.1** zu entnehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.12. Kapitel 1 enthält eine Bewertung der Genauigkeit der Zahlenangaben zu Finanzkorrekturen im Abschnitt „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse“ der konsolidierten Jahresrechnung der EU (siehe Ziffern 1.37-1.43). In Kapitel 1 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 wird zudem erläutert, wie Finanzkorrekturen bei der Berechnung der geschätzten Fehlerquote berücksichtigt werden ⁽¹²⁾.

6.13. In **Illustration 6.2** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der vom Hof für 2015 geschätzten Fehlerquote beigetragen haben.

Illustration 6.2 — „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Für den Zeitraum 2014-2020 wird die Korrekturkapazität der Kommission weiter gestärkt, indem Nettofinanzkorrekturen vorgesehen werden und somit die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten verringert wird, Fördermittel wiederzuverwenden, insofern die Kommission erhebliche Mängel aufdeckt. Dies wird einen wichtigen Anreiz für die Mitgliedstaaten bilden, schwerwiegende Unregelmäßigkeiten aufzudecken und zu korrigieren, bevor sie der Kommission ihre bescheinigten Jahresabschlüsse übermitteln.

6.12. Die Kommission nimmt die Bereitschaft des Rechnungshofes zur Kenntnis, finanzielle Korrekturen in seiner Berechnung der geschätzten Fehlerquote mit einzubeziehen. Solche Korrekturen ergeben sich in einigen Fällen aus der Korrekturkapazität der Mitgliedstaaten selbst — einer wichtigen Säule im Qualitätssicherungsprozess — oder sie stammen von Aufsichtsmaßnahmen der Kommission, die auch die Auferlegung von pauschalen Finanzkorrekturen umfassen können, wenn festgestellt wird, dass noch erhebliche Mängel und Risiken bestehen.

Die Kommission verweist auf ihre Antwort unter Absatz 1.38.

⁽¹²⁾ Siehe Ziffern 1.19-1.37 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.14. Die Hauptfehlerquellen in der Rubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ sind die Einbeziehung nicht förderfähiger Ausgaben in die Kostenabrechnungen der Begünstigten und die Auswahl gänzlich nicht förderfähiger Projekte, gefolgt von Verstößen gegen EU- und nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen.

6.15. In den letzten vier Jahren stellte der Hof keinen einzigen quantifizierbaren Fehler im Zusammenhang mit der Verwendung vereinfachter Kostenoptionen fest⁽¹³⁾. Während des Programmplanungszeitraums 2014-2020 sind die Mitgliedstaaten im Rahmen aller Fonds verpflichtet, bei kleinen Projekten, bei denen es um weniger als 50 000 Euro geht, vereinfachte Kostenoptionen anzuwenden. Sie können zudem beschließen, stärker von vereinfachten Kostenoptionen Gebrauch zu machen⁽¹⁴⁾.

Nicht förderfähige Ausgaben

6.16. Bei der Einreichung von Ausgabenerklärungen bei der Kommission bescheinigen die nationalen Behörden, dass die geltend gemachten Kosten mit einer Reihe spezifischer Bestimmungen in Einklang stehen, die in EU-Verordnungen, nationalen Rechtsvorschriften oder Förderfähigkeitsregeln, besonderen OP-Vorschriften, Aufrufen zur Interessenbekundung, Beschlüssen über die Genehmigung der Kofinanzierung von Projekten oder Finanzhilfevereinbarungen festgelegt sind.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.15. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Einschätzung des Rechnungshofes bestätigt, dass vereinfachte Kostenoptionen weniger fehleranfällig sind, und hat daher seit der Einführung der vereinfachten Kostenoptionen (VKO) aktiv mit Programmbehörden daran gearbeitet, deren Verwendung schrittweise auszuweiten. Dies hat bereits zu positiven Ergebnissen geführt. Die Kommission setzt sich weiterhin aktiv für die Nutzung von VKO im Programmplanungszeitraum 2014-2020 ein, die sowohl in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen als auch in der ESF-spezifischen Verordnung wesentlich gestärkt wurden, damit der Verwaltungsaufwand für die Begünstigten verringert, die Ergebnisorientierung gefördert und das Fehlerrisiko verringert wird. Die Kommission beabsichtigt, im Jahr 2016 Vorschläge zu unterbreiten, um die Anwendung von VKO für alle ESI-Fonds in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen auszuweiten.

Neben der Bereitstellung von umfangreicher Anleitung für den Einsatz von VKO führt die GD Beschäftigung, Soziales und Integration derzeit eine zweite Runde von Vereinfachungsseminaren in bestimmten vorrangigen Mitgliedstaaten durch, die wiederholt hohe Fehlerraten im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gezeigt und die noch nicht ausreichenden Gebrauch von VKO gemacht haben.

⁽¹³⁾ Siehe Ziffer 6.23 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012, Ziffer 6.16 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013 und Ziffer 6.29 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

⁽¹⁴⁾ Artikel 14 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 470) und Artikel 68 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.17. Nicht förderfähige Ausgaben sind sowohl beim EFRE/KF als auch beim ESF die Hauptfehlerquelle. Der Hof stellte fest, dass bei 8 % der untersuchten Vorgänge nicht förderfähige Kosten geltend gemacht wurden (siehe **Illustration 6.3**). Derartige Fälle machen 55 % aller quantifizierbaren Fehler und etwa 2,4 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote aus.

Illustration 6.3 — Beispiel für geltend gemachte nicht förderfähige Kosten

Geltend gemachte nicht förderfähige Kosten: Bei einem EFRE-Projekt im Vereinigten Königreich erhalten KMU finanzielle Unterstützung für Beratungsdienste zur Förderung des Absatzes und zur Verbesserung ihrer Produkte oder Dienstleistungen. Der Begünstigte zahlte jedoch nur einen Teil der gewährten Finanzierung in Form von Finanzhilfen an KMU aus und behielt rund 13 % ein. Die einbehaltenen Beträge stehen nicht mit den Förderfähigkeitsbedingungen für eine Kofinanzierung in Einklang, da diese Ausgaben nicht angefallen sind, nicht getätigt wurden und in der Buchführung des Begünstigten nicht als Kosten erfasst sind. Daher kommt ein Teil der Finanzhilfe nicht für eine Kofinanzierung in Betracht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.17. Die Kommission wird die vom Rechnungshof ermittelten Fälle weiterverfolgen und Maßnahmen vorschlagen, soweit sie solche für notwendig erachtet.

Die Kommission stellt fest, dass in einigen Fällen nationale oder regionale Vorschriften auf Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik angewandt werden, die anspruchsvoller sind als diejenigen, die in der EU oder in der nationalen Gesetzgebung für ähnliche einzelstaatliche Förderausgaben vorgesehen sind. Wie beispielsweise in den Berichten über überflüssige Vorschriften und Vereinfachungen von der GD Beschäftigung, Soziales und Integration im Jahr 2013 dargelegt wurde, sind diese zusätzlichen Anforderungen ein Beispiel für unnötigen Verwaltungsaufwand und unnötige Komplexität bei den Kohäsionsausgaben, die die Mitgliedstaaten sich selbst und ihren Begünstigten auferlegt haben.

Die Kommission stellt ferner fest, dass drei Fehler aufgetreten sind, weil nationale Vorschriften strenger oder komplexer als notwendig waren („Goldplating“). Die Kommission schätzt, dass Verstöße gegen diese nationalen Vorschriften einen Prozentpunkt zur Fehlerquote beigetragen haben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Nicht förderfähige Projekte

6.18. Der Hof ermittelte vier EFRE-Projekte, bei denen die in den Verordnungen und/oder nationalen Förderfähigkeitsregeln festgelegten Förderfähigkeitsbedingungen nicht eingehalten wurden. Diese Projekte machen 12 % aller quantifizierbaren Fehler und etwa 1,5 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote aus (siehe **Illustration 6.4**).

Illustration 6.4 — Beispiel für ein nicht förderfähiges Projekt

Nicht förderfähiger Begünstigter: Bei einem EFRE-Projekt in der Tschechischen Republik war in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen festgelegt, dass nur KMU förderfähig waren. Auf dieser Grundlage, für die zum Zeitpunkt der Projektauswahl allerdings keine Bestätigung vorlag, gewährte die Verwaltungsbehörde einem Begünstigten Fördermittel.

Andere nicht förderfähige Projekte wurden auch in der Tschechischen Republik, Italien und Polen ermittelt.

6.18. Die Kommission wird den vom Hof ermittelten Fällen nachgehen und die als notwendig erachteten Maßnahmen vorschlagen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verstöße gegen die Vergabevorschriften

6.19. Die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge sind im Hinblick auf den sparsamen und wirksamen Einsatz öffentlicher Mittel und die Schaffung eines EU-Binnenmarkts von zentraler Bedeutung.

6.20. Im Jahr 2015 untersuchte der Hof 140 Verfahren für die Vergabe öffentlicher Bau- und Dienstleistungsaufträge, die den geprüften Ausgabenvorgängen zugrunde lagen. Der Auftragswert dieser Vergabeverfahren betrug schätzungsweise rund 2,9 Milliarden Euro⁽¹⁵⁾. Bei der überwiegenden Mehrheit dieser Aufträge handelt es sich um Projekte mit Kofinanzierung aus EFRE-/KF-OP⁽¹⁶⁾.

6.19-6.21. Die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge gelten für alle öffentlichen Ausgaben in den Mitgliedstaaten und nicht nur spezifisch für die Kohäsionspolitik. Die Nichteinhaltung europäischer oder nationaler Vorschriften zur öffentlichen Auftragsvergabe ist im Laufe der Jahre eine erhebliche Quelle von Fehlern in diesem Politikbereich geworden, insbesondere in der Regionalpolitik und Stadtentwicklung, was hauptsächlich auf die Art der kofinanzierten Projekte zurückgeht. Die Kommission hat daher seit den letzten Programmplanungszeiträumen verschiedene Präventiv- und Korrekturmaßnahmen ergriffen, um den in diesem Bereich festgestellten Schwachstellen zu begegnen.

Der Aktionsplan über die Vergabe öffentlicher Aufträge, der im Jahr 2013 erstellt und von der Kommission im Dezember 2015 politisch gebilligt wurde, zielt auf eine weitere Verbesserung der Durchsetzung der Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen in den Mitgliedstaaten durch zusätzliche Präventivmaßnahmen.

Der Rechtsrahmen für die ESI-Fonds 2014-2020 hat auch Ex-ante-Konditionalitäten für die effektive und effiziente Nutzung von EU-Fördermitteln eingeführt, die unter anderem auch die Auftragsvergabesysteme in den Mitgliedsstaaten betreffen. Falls eine anwendbare Ex-ante-Konditionalität bis Ende 2016 nicht erfüllt ist, können die Zwischenzahlungen ausgesetzt werden (Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

Die Kommission wird alle durch den Rechnungshof gemeldeten Fehler im Einklang mit dem Beschluss der Kommission C(2013) 9527 final weiterverfolgen, welcher die „Leitlinien für die Festsetzung der Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet“, festlegt.

Die Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge aus dem Jahr 2014, durch die Vereinfachungen eingeführt wurden, werden vor Ort ihre Wirkung entfalten, sobald sie umgesetzt sind (siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 6.25).

⁽¹⁵⁾ Bei diesem Betrag handelt es sich um die Gesamtausgaben für die erteilten Aufträge. Ein Teil dieser Ausgaben wurde im Rahmen der untersuchten Ausgabenerklärungen bescheinigt.

⁽¹⁶⁾ Bei rund 62 % der 140 untersuchten Vergabeverfahren lag der Auftragswert über dem Schwellenwert, ab dem die in mitgliedstaatliches Recht übertragenen EU-Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge angewendet werden müssen (von den untersuchten Vergabeverfahren, deren Auftragswert über dem Schwellenwert lag, betrafen 75 den EFRE/KF und sechs den ESF).

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.21. Der Hof stellte bei 26 der 140 untersuchten Verfahren Verstöße gegen EU- und/oder nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge fest. In vier Fällen, eine gegenüber den Vorjahren niedrigere Anzahl, gelangte der Hof aufgrund des Schweregrads der Verstöße gegen diese Vorschriften zu dem Ergebnis, dass der Auftrag an einen anderen Bieter hätte vergeben werden müssen oder dass der Wettbewerb derart eingeschränkt war, dass eine nicht gerechtfertigte direkte Vergabe erfolgte. Der Hof stufte diese Fehler als quantifizierbar ein⁽¹⁷⁾ (siehe **Illustration 6.5**). Derartige Fehler machen 12 % aller quantifizierbaren Fehler und etwa 0,7 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote aus. Für die Schätzung der Fehlerquote stützte sich der Hof auf die Bestimmungen der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe von 2014, die weniger streng sind als die Bestimmungen der Vergaberichtlinien aus dem Jahr 2004 (Änderung von Aufträgen).

Illustration 6.5 — Beispiel für einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

Vergabe zusätzlicher Arbeiten ohne angemessene öffentliche Auftragsvergabe: Bei einem aus dem EFRE geförderten Straßenbauprojekt in Deutschland wurden zusätzliche Bauleistungen, die über 50 % des ursprünglichen Auftragswerts ausmachten, direkt an denselben Auftragnehmer vergeben. Dies stellt einen Verstoß gegen Artikel 31 der Richtlinie 2004/18/EG über die Vergabe öffentlicher Aufträge dar.

Infolgedessen kommen diese Kosten nicht für eine EU-Kofinanzierung in Betracht. Ähnliche Fälle wurden bei weiteren EFRE-Projekten in Italien und im Vereinigten Königreich festgestellt.

6.22. Andere Fehler bei den Ausschreibungs- und Vergabeverfahren traten bei weiteren 22 der 140 untersuchten Fälle der öffentlichen Auftragsvergabe auf. Dazu gehören Fälle, in denen die Auswahlkriterien nicht korrekt angewendet wurden, die Ausschreibungsspezifikationen Unzulänglichkeiten aufwiesen oder die Informations- und Veröffentlichungspflichten nicht eingehalten wurden. Diese Fehler wurden vom Hof bei der Schätzung der Fehlerquote nicht berücksichtigt⁽¹⁸⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.22. Die Kommission wird den vom Hof ermittelten Fällen nachgehen und die als notwendig erachteten Maßnahmen vorschlagen.

⁽¹⁷⁾ Weitere Informationen zu dem vom Hof verfolgten Ansatz für die Quantifizierung von Fehlern hinsichtlich der Vergabevorschriften sind Ziffer 1.13 sowie Ziffer 13 von Anhang 1.1 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 zu entnehmen.

⁽¹⁸⁾ Siehe auch Tabelle 1 des Sonderberichts Nr. 10/2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.23. Bei zwei Vorgängen in zwei Mitgliedstaaten hatten die nationalen Behörden schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge aufgedeckt und auf Projektebene besondere finanzielle Berichtigungen vorgenommen⁽¹⁹⁾. Diese Korrekturmaßnahmen wurden vom Hof bei der Berechnung der geschätzten Fehlerquote berücksichtigt, da sie vor der Ankündigung seiner Prüfung stattfanden.

6.24. Am 26. Februar 2014 erließen das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union drei Richtlinien, die auf eine Vereinfachung und Flexibilisierung der Verfahren für die öffentliche Auftragsvergabe ausgerichtet waren. Die EU-Mitgliedstaaten mussten die neuen Vorschriften bis April 2016 in nationales Recht umsetzen (mit Ausnahme der Vorschriften für das elektronische Beschaffungswesen, für die die Frist Oktober 2018 gilt)⁽²⁰⁾. Im Mai 2016 richtete die Kommission an 20 der 28 Mitgliedstaaten Aufforderungsschreiben, in denen sie die Mitgliedstaaten an ihre überfällige Verpflichtung zur Umsetzung der drei EU-Richtlinien in nationales Recht erinnerte⁽²¹⁾. Sollten die Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung zur Umsetzung in nationales Recht weiterhin nicht nachkommen, kann die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV einleiten, die letztendlich dazu führen könnten, dass Geldbußen gegen die betreffenden Mitgliedstaaten verhängt werden.

6.25. Zudem veröffentlichte der Hof einen Sonderbericht über die Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission getroffen werden, um das Problem der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ anzugehen⁽²²⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.23. Die Kommission stellt fest, dass geeignete Korrekturmaßnahmen tatsächlich von einigen Programmbehörden in den genannten Mitgliedstaaten ergriffen werden, und anerkennt, dass dies vom Rechnungshof bei der Quantifizierung der Fehler berücksichtigt wurde. Ziel des Aktionsplans der Kommission gemäß der Antwort zu den Ziffern 6.19 bis 6.21 ist es, die Häufigkeit solcher proaktiven Korrekturmaßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten zu erhöhen.

6.24. Die Kommission verfolgt sehr genau den Stand der Umsetzung in den Mitgliedstaaten.

Mit Stand 30. Juni 2016 müssen 16 Mitgliedstaaten die Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (2014/24/EU) noch umsetzen, während 19 die Konzessionsrichtlinie (2014/23/EU) und 17 die Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (2014/25/EU) noch umsetzen müssen.

6.25. Die Kommission hat alle Empfehlungen des Rechnungshofes aus seinem Sonderbericht angenommen und ergreift die empfohlenen Maßnahmen. Die Kommission verweist auf ihre obigen Antworten auf die Ziffern 6.7 bis 6.15 und 6.19.

⁽¹⁹⁾ Gemäß dem Beschluss C(2013) 9527 final der Kommission vom 19.12.2013.

⁽²⁰⁾ Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe (2014/24/EU), über die Konzessionsvergabe (2014/23/EU) und über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (2014/25/EU) (ABl. L 94 vom 28.3.2014).

⁽²¹⁾ Bei den acht Mitgliedstaaten, die alle drei neuen Richtlinien umgesetzt haben, handelt es sich um Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Ungarn, Rumänien, die Slowakei und das Vereinigte Königreich.

⁽²²⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 10/2015 „Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden“ (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verstöße gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen

6.26. Staatliche Beihilfen sind grundsätzlich mit dem Binnenmarkt unvereinbar, da sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen können⁽²³⁾. Von dieser Regel bestehen jedoch einige Ausnahmen.

6.27. Die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen werden unmittelbar von der Kommission durchgesetzt. Die Mitgliedstaaten müssen alle Fälle staatlicher Beihilfen (entweder über eine Regelung oder bei einem Projekt auf Einzelfallbasis) bei der Kommission anmelden, es sei denn, das Projekt liegt unterhalb einer De-minimis-Obergrenze⁽²⁴⁾ oder fällt unter die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)⁽²⁵⁾. Die Generaldirektion Wettbewerb beurteilt dann bei allen angemeldeten Fällen, ob die Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. Der ESF ist weniger anfällig für Verstöße gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen, weil die Projekte sehr häufig unter die De-minimis-Regelung fallen.

6.28. Der Hof ermittelte in diesem Jahr sieben EFRE-/KF-Projekte in fünf Mitgliedstaaten, bei denen gegen die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen verstoßen wurde⁽²⁶⁾. Wenn dies nötig war, ersuchte er die Generaldirektion Wettbewerb um eine vorläufige Beurteilung, die er auch erhielt. Diese Beurteilung und die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union wurden bei der Fehlerklassifizierung berücksichtigt.

6.29. Bei drei dieser Projekte ist der Hof der Ansicht, dass das Projekt nach den Vorschriften über staatliche Beihilfen geringere oder gar keine öffentliche Finanzmittel der EU und/oder des Mitgliedstaats hätte erhalten sollen. Die Nichteinhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen hängt in erster Linie mit der Überschreitung der Obergrenzen für die Beihilfeintensität zusammen. Diese quantifizierten Fehler machen etwa 0,3 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote aus (siehe **Illustration 6.6**). Für seine Schätzung der Fehlerquote in dieser Kategorie wandte der Hof die AGVO in der Fassung von 2014 an⁽²⁷⁾.

6.27. Im Falle einer Notifizierung einer staatlichen Beihilfe bewertet die Kommission, ob die Unterstützung eine staatliche Beihilfe darstellt und, wenn dies der Fall ist, ob diese mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. Das Ergebnis der Bewertung führt zu einem Beschluss der Kommission.

6.28-6.29. Die Kommission wird den vom Hof ermittelten Fällen nachgehen und die als notwendig erachteten Maßnahmen vorschlagen.

⁽²³⁾ Artikel 107 und 108 AEUV.

⁽²⁴⁾ Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission (ABl. L 379 vom 28.12.2006, S. 5).

⁽²⁵⁾ Artikel 3 der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission (ABl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1), der Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission (ABl. L 214 vom 9.8.2008, S. 3) ersetzt.

⁽²⁶⁾ Tschechische Republik, Italien, Lettland, Polen und Vereinigtes Königreich.

⁽²⁷⁾ Verordnung (EU) Nr. 651/2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 6.6 — Beispiel für ein Projekt, mit dem gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen verstoßen wurde

Die zulässige Beihilfeintensität wurde überschritten: Bei einem KF-Projekt in Polen, das den Bau einer Hafeninfrastruktur betraf, lag die Finanzierung über der für diese Projektart gemäß den Vorschriften über staatliche Beihilfen zulässigen Höchstgrenze.

Andere Fälle wurden bei weiteren EFRE-Projekten in Lettland und im Vereinigten Königreich festgestellt.

6.30. Der Hof hat auch einen Sonderbericht veröffentlicht, in dem er der Frage nachgeht, welche Maßnahmen Kommission und Mitgliedstaaten ergreifen sollten, um Verstöße gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen im Bereich Kohäsion zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen⁽²⁸⁾.

Von öffentlichen Stellen geltend gemachte Mehrwertsteuer

6.31. Die Mehrwertsteuer (MwSt.) ist eine in der EU auf jeder Stufe der Produktionskette erhobene indirekte Steuer auf den internen Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen, die vom Endverbraucher gezahlt wird. Gemäß den EU-Rechtsvorschriften kommt die erstattungsfähige Mehrwertsteuer nicht für eine Kofinanzierung im Rahmen des EFRE/KF und des ESF in Betracht⁽²⁹⁾. Daraus ergibt sich, dass die nicht erstattungsfähige Mehrwertsteuer für eine Kofinanzierung geltend gemacht werden kann.

6.32. Wenn öffentliche Stellen MwSt.-Beträge nicht melden und daher keine Erstattung erhalten, haben sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten die Verordnungen so ausgelegt, dass die MwSt. als förderfähige Ausgabe eingestuft werden kann. Die Unterscheidung zwischen erstattungsfähiger und nicht erstattungsfähiger Mehrwertsteuer in den Verordnungen führt jedoch zu Unsicherheit.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.30. Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu den Beobachtungen und Empfehlungen des Rechnungshofes, die in dem genannten Sonderbericht veröffentlicht wurden, und wird die angenommenen Empfehlungen weiterverfolgen.

6.31. Die vom Rechnungshof erwähnten Bestimmungen zur Kohäsionspolitik sind das Ergebnis einer politischen Entscheidung der Mitgesetzgeber. Sie sind gänzlich mit den Grundprinzipien über die Förder- bzw. Zuschussfähigkeit von Mehrwertsteuern bei anderen politischen Maßnahmen der EU, insbesondere im Rahmen der direkten Mittelverwaltung, abgestimmt.

6.32-6.33. Grundsätzlich stützt sich die Kommission auf die Beurteilung der Mitgliedsstaaten über die Mehrwertsteuerpflichtigkeit des Begünstigten. Allerdings, wie durch den Gerichtshof im Jahr 2012 bestätigt, hängt der Begriff der erstattungsfähigen Mehrwertsteuer nicht nur von der formalen Prüfung der Steuerpflichtigkeit des Begünstigten ab.

Die Kommission beabsichtigt, den Mitgliedsstaaten eine Klarstellung in dieser Hinsicht für den aktuellen Programmplanungszeitraum 2014-2020 zu liefern.

Die Kommission wird die vom Rechnungshof festgestellten Fälle weiterverfolgen.

⁽²⁸⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 24/2016 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁹⁾ Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Rates (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 1), Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 12) und Artikel 3 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 des Rates (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 79). Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 enthalten Artikel 37 Absatz 11 und Artikel 69 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 ähnliche Bestimmungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.33. Beispielsweise urteilte der Gerichtshof im Jahr 2012, dass die MwSt. als erstattungsfähig einzustufen ist, wenn der Betreiber einer Infrastruktur bei den Endnutzern Gebühren mit MwSt. erhebt⁽³⁰⁾. Der Hof ermittelte drei Fälle, in denen erstattungsfähige MwSt.-Beträge von öffentlichen Stellen als förderfähige Kosten geltend gemacht wurden (siehe *Illustration 6.7*).

Illustration 6.7 — Beispiel für nicht förderfähige MwSt.

Nicht für eine EU-Kofinanzierung in Betracht kommende erstattungsfähige MwSt.: Bei einem EFRE-Projekt in Ungarn, das die Sanierung eines ungenutzten Bergwerks betraf, um dort ein neues Open-Air-Veranstaltungszentrum zu errichten, machte der Begünstigte, eine Gemeindeverwaltung, MwSt.-Beträge als förderfähige Ausgaben geltend. Der Betreiber des Zentrums wird jedoch bei den Endnutzern der Infrastruktur Gebühren mit MwSt. erheben. Daher kommen die MwSt.-Ausgaben für eine EU-Kofinanzierung nicht in Betracht.

Ähnliche Fälle wurden bei zwei EFRE-Projekten in Deutschland festgestellt.

6.34. Selbst wenn nationale Stellen des öffentlichen Sektors als Begünstigte MwSt.-Ausgaben geltend machen, die als förderfähig betrachtet werden, handelt es sich bei der MwSt. selbst für den Mitgliedstaat nicht um Nettokosten⁽³¹⁾. Wird z. B. von einem Ministerium oder einer ihm direkt unterstehenden Stelle ein großes Infrastrukturprojekt durchgeführt, so kann die MwSt. in die Kosten einbezogen werden, denn das Ministerium erhält für gezahlte MwSt. keine Erstattung. Gleichzeitig fließt die aus EU-Mitteln erstattete MwSt. in den nationalen Staatshaushalt.

6.35. In der EU liegt der für die meisten Projekte angewendete Mehrwertsteuerregelsatz zwischen 17 % und 27 %. Liegt die von den mit der Projektdurchführung betrauten Ministerien als nicht erstattungsfähig gemeldete MwSt. über dem nationalen Kofinanzierungssatz, kann die EU-Erstattung sogar höher sein als die — ohne MwSt. — tatsächlich für das Projekt angefallenen Kosten. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Kofinanzierungssatz eines Projekts 85 % oder mehr beträgt und der von dem mit der Projektdurchführung betrauten Ministerium gezahlte MwSt.-Satz über 20 % liegt. Beliefe sich der gezahlte MwSt.-Satz auf 23 %, läge die EU-Beteiligung für das Projekt insgesamt bei 104,6 % der tatsächlich ohne MwSt. angefallenen Kosten. Von besonderer Relevanz ist dies beim Kohäsionsfonds, denn dort liegt der Kofinanzierungssatz bei den meisten Projekten bei 85 % oder darüber.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.34-6.35. Die Kommission merkt an, dass die Mehrwertsteuer eine allgemeine Steuer ist, die von nationalen oder regionalen Regierungen erhoben wird, welche diese nicht an einzelne finanzierte Projekte weiterleiten.

Eine strengere Position, die die Mehrwertsteuer zu nicht-förderfähigen Kosten für Ministerien oder Stellen unter deren direkter Kontrolle erklären würde, würde *de facto* diejenigen bestrafen, die nicht in der Lage sind, die Mehrwertsteuer zurückzuerhalten oder eine Entschädigung zu erlangen. Solche Stellen wären daher gezwungen, zur Umsetzung ihrer Projekte zusätzliche Mittel aufzutreiben, oder sie müssten mehr zu ihrer Finanzierung beitragen als andere Begünstigte, die die Mehrwertsteuer erstattet bekommen. Dies entspricht nicht der politischen Entscheidung, die von den Mitgesetzgebern für die Kohäsionspolitik getroffen wurde.

⁽³⁰⁾ Rechtssache T-89/10, *Ungarn gegen Europäische Kommission*, Urteil des Gerichts vom 20. September 2012.

⁽³¹⁾ Bei 47 der vom Hof im Jahr 2015 untersuchten 223 EFRE-/KF- und ESF-Projekte, die von öffentlichen Stellen durchgeführt wurden, belief sich die geltend gemachte MwSt. nach Schätzung des Hofes auf bis zu 412 Millionen Euro.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Unzureichende Zuverlässigkeit von Kontrollen auf mitgliedstaatlicher Ebene

6.36. In 18 Fällen quantifizierbarer Fehler auf der Ebene der Begünstigten verfügten die nationalen Behörden über ausreichende Informationen⁽³²⁾, um die Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Wenn alle diese Informationen genutzt worden wären, wäre die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 2,4 Prozentpunkte niedriger ausgefallen. Außerdem stellte der Hof in zwei Fällen fest, dass der von ihm aufgedeckte Fehler von den Verwaltungsbehörden und den zwischengeschalteten Stellen in den Mitgliedstaaten verursacht worden war. Diese Fehler trugen 0,6 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.36. Die Kommission verfolgt diese Fälle aufmerksam weiter und stimmt zu, dass ordnungsgemäße und zeitnahe Verwaltungskontrollen bestehen müssen, um zu verhindern, dass Unregelmäßigkeiten überhaupt entstehen oder in Zahlungsansprüche eingehen.

Seit 2010 richtet die Kommission gezielt Prüfungen von Verwaltungskontrollen bei Hochrisikoprogrammen aus, bei denen sie festgestellt hat, dass Mängel unerkannt bleiben oder von einer für ein Programm zuständigen Prüfbehörde nicht rechtzeitig erkannt werden könnten. Die GD Regionalpolitik und Städtische Entwicklung und die GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration haben die Ergebnisse dieser Prüfungen bis 2015 in ihren jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten 2015 (siehe jeweils die Seiten 65 und 56/57) präsentiert.

Die Kommission verweist auf die verbesserten Verfahren im Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014–2020, nach denen Verwaltungsprüfungen und Kontrollen (einschließlich Vor-Ort-Kontrollen) fristgerecht erfolgen müssen, damit den Verwaltungsbehörden jährlich die Bescheinigung der Jahresabschlüsse und Einreichung der Verwaltungserklärungen möglich ist. Prüfbehörden müssen infolge aller Prüfungen, Kontrollen und Korrekturen seit dem Ende des Rechnungsjahres zuverlässige Restfehlerquoten in den Berechnungen schätzen. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese verstärkten Kontrollverfahren zu einer dauerhaften Reduzierung der Fehlerquote führen werden.

Darüber hinaus hat die Kommission neue Leitlinien ausgearbeitet, um die Zuverlässigkeit der Kontrollen weiter zu stärken und die erhöhte Rechenschaftspflicht von Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteter Stellen durch Verwaltungserklärungen und jährliche Zusammenfassungen im Programmplanungszeitraum 2014–2020 klarzustellen. Diese Leitlinien, die sich auf die Erfahrungen des vorangegangenen Programmplanungszeitraums gründen, wurden im September 2015 publiziert.

⁽³²⁾ Auf der Grundlage von Belegen einschließlich standardmäßiger Gegenkontrollen von Datenbankinformationen und obligatorischer Kontrollen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

UNTERSUCHUNG VON FINANZIERUNGSMITTELN UNTER GETEILTER MITTELVERWALTUNG

6.37. Mit Finanzierungsinstrumenten werden Unternehmen oder Stadtentwicklungsprojekte in Form von Eigenkapitalbeteiligungen, Darlehen oder Garantien unterstützt⁽³³⁾. Finanzierungsinstrumente können vor allem in drei Bereichen zum Einsatz kommen: für die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)⁽³⁴⁾, für die Stadtentwicklung⁽³⁵⁾ und für die Förderung von Energieeffizienz.

6.38. Bis Ende 2014 waren im Rahmen von 183 EFRE- und ESF-OP in allen bis auf drei Mitgliedstaaten (Irland, Kroatien und Luxemburg) insgesamt 1 025 Finanzierungsinstrumente eingerichtet worden. Zusammen sind sie mit rund 16 018 Millionen Euro dotiert⁽³⁶⁾.

6.39. Generell erhalten die Fonds zur Umsetzung dieser Finanzierungsinstrumente einen Beitrag aus dem OP, sobald ihre eigene Rechtsstruktur geschaffen wurde, und diese Mittel werden in der Folge zur Unterstützung von Projekten verwendet. Eine solche finanzielle Unterstützung kann nur für Projekte gewährt werden, die in den Anwendungsbereich des jeweiligen OP fallen. Finanzierungsinstrumente sollen revolving sein oder — bei bestimmten Arten von Garantiefonds — eine starke Hebelwirkung entfalten. Die Erträge aus Investitionen oder Darlehen (einschließlich der Gewinne) sollen erneut für die Zwecke der durch das Finanzierungsinstrument verwirklichten Tätigkeiten eingesetzt werden.

6.40. Nur die Auszahlungen an Endempfänger sowie die Kosten und Gebühren der Fondsverwalter werden als förderfähig betrachtet. Ungenutzte Mittel von Finanzierungsinstrumenten müssen beim Abschluss an den EU-Haushalt zurücküberwiesen werden⁽³⁷⁾.

⁽³³⁾ Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽³⁴⁾ Hierzu gehört die Initiative JEREMIE (Gemeinsame europäische Ressourcen für kleinste bis mittlere Unternehmen), die zusammen mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und dem Europäischen Investitionsfonds (EIF) durchgeführt wird, um die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für KMU zu unterstützen.

⁽³⁵⁾ Hierzu gehört die Initiative JESSICA (Gemeinsame europäische Unterstützung für Investitionen zur nachhaltigen Stadtentwicklung), die zusammen mit der EIB durchgeführt wird, um rückzahlbare Investitionen (in Form von Eigenkapital, Darlehen oder Garantien) im Bereich der Stadtentwicklung zu tätigen.

⁽³⁶⁾ Europäische Kommission, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, situation as at 31 December 2014* (Zusammenfassung der Daten über die Fortschritte bei der Finanzierung und Umsetzung der Finanzierungsinstrumente, die von den Verwaltungsbehörden gemäß Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe j der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 gemeldet werden; Stand: 31. Dezember 2014), EGESIF_15-0027-00 vom 23. September 2015. Die Zahlen für 2015 werden im September 2016 veröffentlicht.

⁽³⁷⁾ Artikel 78 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Langsamer Einsatz von Finanzierungsinstrumenten

6.41. Die durchschnittliche Auszahlungsquote bei den 1 025 EFRE- und ESF-Finanzierungsinstrumenten belief sich Ende 2014 auf 57 %. Dies entspricht im Vergleich zu 2013 einem Anstieg um 10 Prozentpunkte und im Vergleich zu 2012 einem Anstieg um 20 Prozentpunkte⁽³⁸⁾.

6.42. **Illustration 6.8** zeigt die Auszahlungsquoten für Finanzierungsinstrumente, die im Rahmen der Rubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ finanziert wurden, zum Stand vom 31. Dezember 2014. Der Hof verwies bereits in seinem letzten Jahresbericht darauf, dass es mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bereitete, die Mittelausstattungen der Finanzierungsinstrumente vollständig einzusetzen. Besondere Probleme mit niedrigen Auszahlungsquoten im Vergleich zum EU-Durchschnitt sind in sechs Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien, Italien, den Niederlanden, Österreich und der Slowakei) festzustellen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.41. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die durchschnittliche Auszahlungsrate von 57 % (Ende 2014) — eine erhöhte Rate gegenüber 47 % Ende 2013 — ein Durchschnittswert auf EU-Ebene ist, der nicht die heterogene Situation auf Programmebene (siehe den am 1. Oktober 2015 veröffentlichten Bericht der Kommission) widerspiegelt. Die niedrige Auszahlungsrate am Ende des Jahres 2014 ist ein Resultat einer Reihe von Faktoren einschließlich der Finanzkrise, der begrenzten Erfahrung in einigen Mitgliedstaaten und des späten Beginns einiger Instrumente (sogar 2014).

Die Kommission möchte zudem betonen, dass unter Berücksichtigung des Lebenszyklus von Finanzierungsinstrumenten ein Anstieg im letzten Jahr der Umsetzung erwartet wird. Abschließende Feststellungen über die effektiven Auszahlungsraten können nur beim Abschluss getroffen werden.

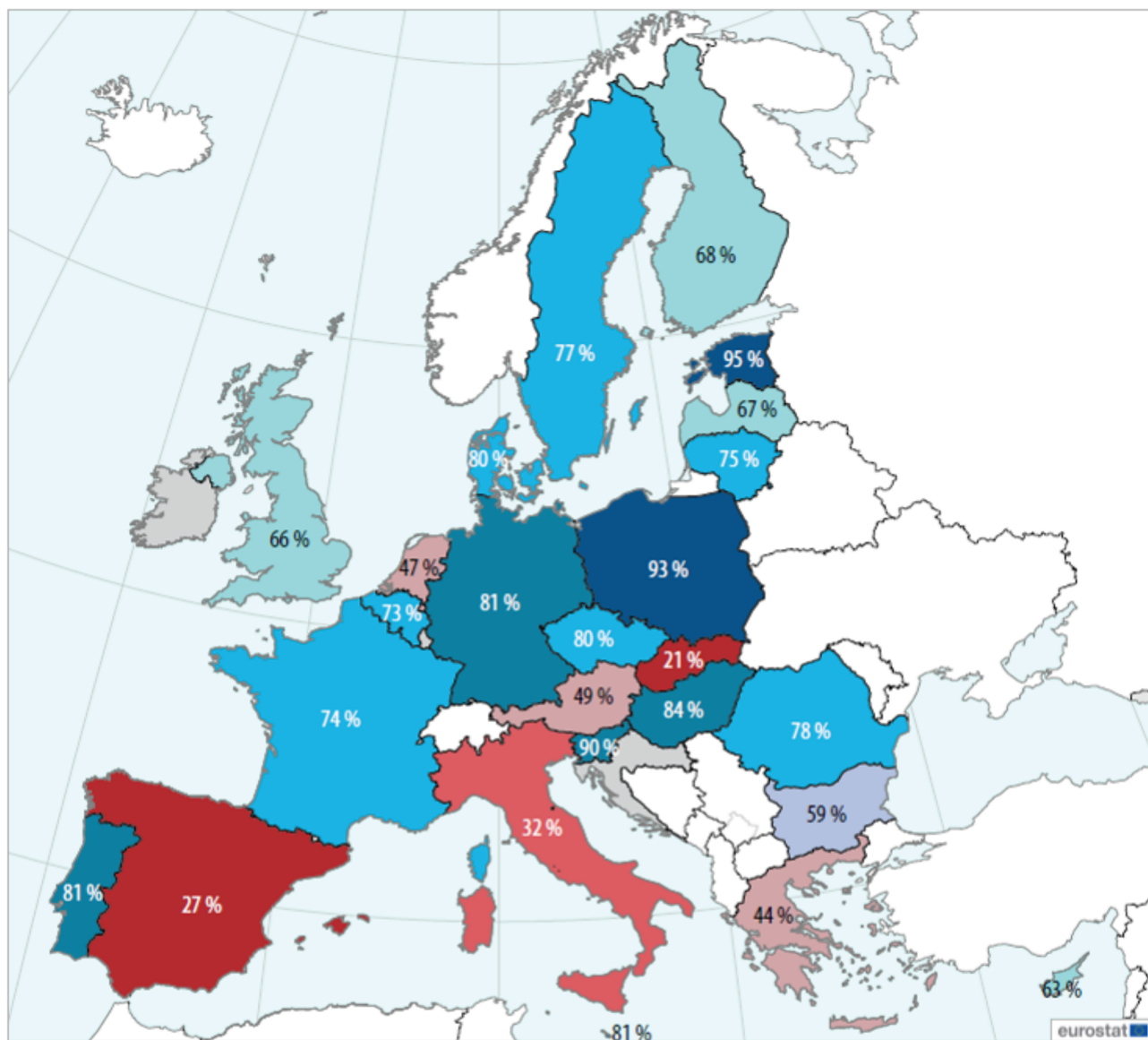
In jedem Fall werden, bei Abschluss, den Finanzierungsinstrumenten zu Beginn zugewiesene Beträge, die nicht an die Endempfänger ausgezahlt werden, als nicht-förderfähig angesehen, durch den EU-Haushalt wieder eingezogen und für die Programme und Mitgliedstaaten als verloren betrachtet.

Die Kommission nimmt an, dass ihr Bericht, der am 1. Oktober 2016 zum Stand Ende 2015 publiziert wird, weitere Fortschritte bei der Umsetzung zeigen wird.

6.42. Wie bereits in ihrer Antwort auf den Jahresbericht des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2014 (Ziffer 6.49) erwähnt, hat die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um zu gewährleisten, dass die verbleibenden Investitionen von Finanzierungsinstrumenten die Endempfänger fristgerecht erreichen. Die Kommission setzte ihre Anstrengungen in dieser Hinsicht auch im Jahr 2015 fort.

⁽³⁸⁾ Siehe Ziffern 5.33-5.36 und Kasten 5.5 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013 und Ziffern 6.46-6.52 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

Illustration 6.8 — Auszahlungsquoten für Finanzierungsinstrumente, die im Rahmen der Rubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ finanziert wurden (Stand: 31. Dezember 2014)



Legende

Spannen der Auszahlungsquoten bei im Rahmen der Rubrik "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" finanzierten Finanzierungsinstrumenten

- Keine Instrumente
- 20-30 %
- 30-40 %
- 40-50 %
- 50-60 %
- 60-70 %
- 70-80 %
- 80-90 %
- 90-100 %

Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Kartografie: Eurostat - GISCO, 01/2015

0 200 400 600 800 km

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.43. Die Informationen über den Einsatz von EFRE- und ESF-Finanzierungsinstrumenten beruhen auf unmittelbar von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten. Seit 2011 ist die Kommission intensiv bemüht, die Qualität dieser Daten zu verbessern. Dennoch sind die im Bericht der Kommission vorgelegten Daten in manchen Fällen unvollständig oder ungenau. Dies gilt auch für vier der sieben vom Hof für das Jahr 2015 untersuchten Finanzierungsinstrumente.

Nicht förderfähige Endempfänger

6.44. Bei zwei der sieben untersuchten Finanzierungsinstrumente wurden Garantien oder Darlehen für Endempfänger bewilligt, die gemäß der Verordnung und den nationalen Rechtsvorschriften nicht förderfähig waren. Diese Fälle werden als quantifizierbare Fehler eingestuft, die entweder in die Kategorie „nicht förderfähige Ausgaben“ oder in die Kategorie „nicht förderfähige Projekte“ fallen (siehe **Illustration 6.9**).

Illustration 6.9 — Beispiel für ein nicht förderfähiges Darlehen (nicht förderfähiger Empfänger)

Nicht förderfähige Endempfänger: Bei einem der EFRE-Finanzierungsinstrumente in Ungarn gewährte der Finanzintermediär einem Unternehmen, das zu seinem eigenen Konzern gehörte, ein Darlehen. In der Verordnung und im einschlägigen Leitfaden der Kommission wird jedoch ausdrücklich unterstellt, dass ein zum selben Konzern gehörendes Unternehmen als förderfähiger Endempfänger betrachtet werden kann. Daher kommt das Darlehen für eine Kofinanzierung nicht in Betracht.

Andere ähnliche Fälle, in denen die Empfänger nicht förderfähig waren, wurden in Italien festgestellt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.43. Im Mai 2015 hat die Kommission Leitlinien für die Meldeanweisungen an Mitgliedstaaten herausgegeben, welche die Meldepflichten erläutern. Darüber hinaus hat die Kommission ihre Berichterstattungsinstrumente für 2014-2020 verbessert: Die Mitgliedstaaten werden die gemäß Artikel 46 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen erforderlichen Daten melden müssen, die umfassender als die für den Zeitraum 2007-2013 erforderlichen Daten sind. Im April 2016 haben die Kommissionsdienststellen den Mitgliedstaaten weitere Leitlinien für diese Meldungen vorgestellt.

6.44. Die Kommission merkt an, dass sie für zwei Fehler im Zusammenhang mit nicht förderberechtigten Empfängern in Finanzierungsinstrumenten zu diesem Zeitpunkt die Auswirkungen dieser individuellen Fehler auf den EU-Haushalt nicht beurteilen kann.

Wie unter Punkt 3 der „Guidelines for determining financial corrections to be made to expenditure co-financed by the EU under the structural funds and the European fisheries fund for non-compliance with the rules applicable to financial engineering instruments for the 2007-2013 programming period“ ausgeführt, können individuelle Unregelmäßigkeiten durch rechtliche und ordnungsgemäße Investitionen ersetzt werden, die von Finanzierungsinstrumenten an Endempfänger bis zur teilweisen oder endgültigen Schließung erbracht werden. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass sie ohne Anfechtung der zugrundeliegenden Fehler keine Bewertung der Auswirkungen solcher Fehler auf den EU-Haushalt in diesem Stadium vornehmen kann.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verlängerung des Förderzeitraums 2007-2013 erfolgte nur durch einen Beschluss der Kommission

6.45. Der Hof verweist erneut auf einen spezifischen Punkt, auf den er in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 aufmerksam machte⁽³⁹⁾. Gemäß Artikel 56 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 endet der Förderzeitraum für Zahlungen am 31. Dezember 2015. Im Laufe des Jahres 2015 verlängerte die Kommission den Förderzeitraum bis zum 31. März 2017, indem sie einen Beschluss⁽⁴⁰⁾ erließ, anstatt den Rat und das Parlament zu einer entsprechenden Änderung der Verordnung aufzufordern. Da immer noch keine Rechtsvorschriften auf einer ausreichenden Hierarchiestufe vorhanden sind, wird der Hof nach dem 31. Dezember 2015 getätigte Auszahlungen als vorschriftswidrig einstufen.

6.46. Der Hof veröffentlichte zudem einen Sonderbericht mit dem Titel „Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente: aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu ziehende Lehren“⁽⁴¹⁾.

6.45. Die Kommission vertrat ihren Standpunkt über die gleiche Bemerkung bereits in ihrer Antwort auf den Jahresbericht des Rechnungshofs für das Jahr 2014. Die Kommission hat im Einklang mit den Empfehlungen des Europäischen Rates vom Dezember 2014 und innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens gehandelt. Die Kommission betrachtet daher die Auszahlungen an Endempfänger, die bis Ende März 2017 getätigt werden, als förderfähige Ausgaben.

Der Änderungsbeschluss der Kommission zu den Leitlinien für den Abschluss hat keinen Einfluss auf Artikel 56 Absatz 1, dem zufolge die Beiträge der Fonds bis spätestens 31. Dezember 2015 in die Finanzierungsinstrumente eingezahlt werden müssen. Diese Regelung besteht weiter.

Die Änderung verdeutlicht den Artikel 78 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006. Artikel 78 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 ist eine *Lex specialis* zu Artikel 56 Absatz 1 dieser Verordnung. Auf dieser Grundlage kommt die Kommission zu folgenden Feststellungen:

- Nach Artikel 78 Absatz 6 ist der Beitrag aus dem operationellen Programm für das finanztechnische Instrument bis zum 31. Dezember 2015 zu begleichen.
- Hinsichtlich der Förderfähigkeit von Ausgaben, die von einem Finanzierungsinstrument an die Endempfänger gezahlt werden, ermöglicht Artikel 78(6), dass diese Ausgaben bis zum Zeitpunkt der Einreichung der Abschlussunterlagen förderfähig sind.
- Da der 31. März 2017 der letzte Termin für die Einreichung der Abschlussdokumente bei der Kommission ist, stellt die Änderung der Abschluss-Richtlinien klar, dass der Abschluss gemäß Artikel 78 Absatz 6 der Allgemeinen Verordnung der Zeitpunkt der Einreichung der Abschlussdokumente, d. h. der 31. März 2017 ist (siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 6.52 und auf die Empfehlung 5 des Jahresberichts des Rechnungshofes von 2014).

Die Kommission bestreitet daher, dass Auszahlungen nach dem 31. Dezember 2015 als vorschriftswidrig zu betrachten sind.

6.46. Die Kommission verweist auf ihre Antwort auf die Empfehlungen des Rechnungshofes, die in dem genannten Sonderbericht veröffentlicht wurden, und ergreift bereits Maßnahmen zur Weiterverfolgung der angenommenen Empfehlungen.

⁽³⁹⁾ Siehe Ziffer 6.52 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

⁽⁴⁰⁾ Beschluss C(2015) 2771 der Kommission.

⁽⁴¹⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 19/2016 (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

UNTERSUCHUNG VON ELEMENTEN DER INTERNEN KONTROLLSYSTEME EINSCHLIESSLICH JÄHRLICHER TÄTIGKEITSBERICHTE**Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission****Die Kommission verwendet die Arbeit der mitgliedstaatlichen Prüfbehörden, um die Fehlerquote zu schätzen**

6.47. Die Prüfbehörden liefern der Kommission Sicherheit hinsichtlich des wirksamen Funktionierens der Verwaltungssysteme und internen Kontrollen eines OP sowie hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der bescheinigten Ausgaben. Diese Informationen werden von den Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten, Prüfungsurteilen (Stellungnahmen) und Berichten über Systemprüfungen übermittelt⁽⁴²⁾. Seit 2009 sind die wichtigsten Prüfbehörden Gegenstand von Untersuchungen der Kommission, bei denen die Kommission auch Vor-Ort-Kontrollen der Arbeit dieser Prüfbehörden vornimmt, um zu bewerten, inwieweit sie sich darauf stützen kann.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.47. Die Kommission arbeitet in enger Abstimmung mit den Prüfbehörden zusammen und hat bereits 2009 damit begonnen, ihre Prüfmethodik und Prüfungsergebnisse zu überarbeiten. Die Wiederholung von Prüfungen durch die Kommission hat zum Aufbau von Kapazitäten bei den Prüfbehörden beigetragen, da sie mit Beratung, Anleitung und Empfehlungen einherging.

Die Kommission betont, dass ihre Beurteilung der Zuverlässigkeit der Tätigkeit der Prüfbehörden vor diesem Hintergrund zu sehen ist. Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung kam infolgedessen, dass sie seit 2009 insgesamt 316 Kontrollbesuche vor Ort im Rahmen ihres Prüfprogramms durchgeführt und dabei 51 Prüfbehörden abgedeckt hat, die für die Prüfung von rund 98,5 % der Mittelzuweisungen aus dem EFRE/KF für den Zeitraum 2007-2013 zuständig waren, Ende 2015 zu dem Schluss, dass die untersuchten Prüfbehörden im Allgemeinen zuverlässig arbeiteten.

Die GD Beschäftigung, Soziales und Integration hatte seit 2009 bis Ende 2015 236 Kontrollbesuche durchgeführt und dabei 89 von 92 Prüfbehörden (96,7 %) abgedeckt, die für 115 von 118 operationellen Programmen zuständig sind und 99,6 % der Ausgaben repräsentieren. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass sie sich auf 82 Prüfbehörden, die für 98,2 % der Mittelzuweisungen aus dem ESF zuständig sind, verlassen kann.

Die jährlichen Tätigkeitsberichte 2015 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration enthalten detaillierte Analysen bezüglich der Richtigkeit und Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten 2015 dargelegten Prüfungsangaben und -ergebnisse zu den Ausgaben im Jahr 2014 (siehe Seiten 55 bis 60 im jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie Seiten 52 bis 54 im jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 der GD Beschäftigung, Soziales und Integration).

⁽⁴²⁾ Insgesamt richteten die EU-28-Mitgliedstaaten für die 440 EFRE-/KF- und ESF-OP, die für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 genehmigt wurden, 113 Prüfbehörden ein. Von diesen sind 63 sowohl für EFRE-/KF- als auch für ESF-OP zuständig. Für alle 440 OP zusammen wurden von den Prüfbehörden bis Ende Dezember 2015 insgesamt 306 jährliche Kontrollberichte und Prüfungsurteile vorgelegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.48. Die Generaldirektionen Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie Beschäftigung, Soziales und Integration stützen sich bei der Ausarbeitung ihrer Jährlichen Tätigkeitsberichte (JTB) und bei ihren im Laufe des Jahres getroffenen Entscheidungen über mögliche Unterbrechungen und/oder Aussetzungen von Zahlungen an OP auf diese Informationen.

6.49. Um zu beurteilen, ob die Informationen als zuverlässig betrachtet werden können, überprüfen die Generaldirektionen die von den Prüfbehörden für die einzelnen OP (oder Gruppen von OP) gemeldeten Fehlerquoten⁽⁴³⁾:

- Falls die Kommission die Fehlerquote als zuverlässig (und für die bescheinigten Ausgaben repräsentativ) betrachtet, akzeptiert sie die von der Prüfbehörde gemeldete Quote. Sie kann sie aber auch auf der Grundlage zusätzlicher Informationen, die sie von der Prüfbehörde erlangt hat, für eine eigene Bewertung neu berechnen.
- Im Fall unzuverlässiger Fehlerquoten wendet die Kommission entsprechend den Ergebnissen ihrer Bewertung des Funktionierens der Verwaltungssysteme und der internen Kontrollsysteme eine pauschale Fehlerquote (zwischen 2 % und 25 %) an.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.48. Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung gab in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 an, dass in etwa zwei Drittel aller Zahlungsunterbrechungen und -aussetzungen auf Prüfergebnisse zurückgingen, die der Kommission im Lauf des Jahres oder am Jahresende von den Prüfbehörden übermittelt worden waren (siehe Seite 68 im jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung).

Im Jahr 2015 gab es Zahlungsunterbrechungen bzw. -aussetzungen bei 117 EFRE-/KF-Programmen und es lagen von den Mitgliedstaaten eingereichte Anträge auf Auszahlung von fast 9,1 Mrd. EUR, die erst dann erfolgt, wenn der Kommission zusätzliche Nachweise vorliegen, dass die notwendigen Berichtigungen von den betroffenen Mitgliedstaaten vorgenommen wurden, vor.

Zum ESF verschickte die Kommission, wie auf Seite 59 des jährlichen Tätigkeitsberichts 2015 der GD Beschäftigung, Soziales und Integration dargelegt, 2 Verwarnungsschreiben und 17 Schreiben zur Ankündigung der Zahlungsaussetzung; sie beschloss 27 Zahlungsunterbrechungen und setzte 10 operationelle Programme aus. Insgesamt wurden Anträge auf Auszahlung von 1,4 Mrd. EUR ausgesetzt.

6.49. Die Kommission betont, dass jedes Jahr alle vorhandenen Informationen gründlichen Aktenprüfungen, ergänzt durch risikobasierte Vor-Ort-Kontrollen, unterzogen werden, um die Zuverlässigkeit der Fehlerquoten zu bewerten, wobei auch die allgemeine Beurteilung der Zuverlässigkeit der Tätigkeit der Prüfbehörden berücksichtigt wird, die aus der in der Antwort zu Ziffer 6.47 berichteten umfassenden Prüfung hervorgeht. Falls erforderlich, sucht die Kommission bei den Prüfbehörden um zusätzliche Informationen an, die sie von diesen auch erhält.

⁽⁴³⁾ Die von den Prüfbehörden für das Jahr n gemeldeten Fehlerquoten werden auf der Grundlage einer Stichprobe von Prüfungen von Vorhaben berechnet, die für die der Kommission für das Jahr n-1 bescheinigten Ausgaben statistisch repräsentativ sein sollten (Ziffer 11 des Sonderberichts Nr. 16/2013).

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.50. Die Kommission errechnet darüber hinaus ein „kumulatives Restrisiko“ für jedes OP (oder jede Gruppe von OP), wobei alle seit Beginn des Programmplanungszeitraums vorgenommenen finanziellen Berichtigungen berücksichtigt werden. Darunter fallen Berichtigungen, die bereits auf EU- und/oder nationaler Ebene durchgeführt wurden ⁽⁴⁴⁾.

6.51. Auf der Grundlage dieser beiden Indikatoren und zusätzlicher ihr vorliegender Informationen gelangt die Kommission zu ihrer Bewertung des für das OP eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems. Über diese Bewertung wird dann im Jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Bericht erstattet ⁽⁴⁵⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.51. Die Kommission bewertet die effektive Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems für jedes Programm und jede Behörde (Verwaltungs-, Zertifizierung und Rechnungsbehörden), basierend auf allen verfügbaren EU- und nationalen System-Prüfungsergebnissen von 15 regulatorischen Schlüsselanforderungen nach gemeinsamer Methode mit den Kontrollbehörden. Alle Programme werden daher anhand der Bestätigungsvermerke auf nationaler und Kommissionsebene auf der Grundlage von Prüfungen an Systemen und repräsentativer Stichproben bewertet. Fehlerquoten die von den Mitgliedstaaten gemeldet und Restfehlerquoten, die von der Kommission berechnet werden, sind wichtige Elemente, aber nicht die einzigen Elemente dieser Bewertung. Betriebliche Vorgesetzte und der nachgeordnet bevollmächtigte Anweisungsbefugte bewerten das Niveau der Qualitätssicherung für jedes Programm.

Für die Zwecke der Qualitätssicherung, wie in den Jahresberichten veröffentlicht, ist die Stellungnahme für jedes operationelle Programm daher das Ergebnis einer Gesamtbewertung auf der Grundlage aller der Kommission verfügbaren Informationen. Dies liefert eine umfassende und detaillierte Beurteilung der Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme pro Mitgliedsstaat und für operationelle Programme, die 2015 mit Vorbehalten behaftet waren, Informationen über die festgestellten Kernprobleme sowie über die getroffenen Maßnahmen.

⁽⁴⁴⁾ Jährlicher Tätigkeitsbericht 2015 der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, S. 52. Jährlicher Tätigkeitsbericht 2015 der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, S. 50.

⁽⁴⁵⁾ Siehe Ziffern 5-11 des Sonderberichts Nr. 16/2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Kommission kann bei der Bewertung der jährlichen Kontrollberichte nur teilweise auf das Risiko eingehen, dass die nationalen Behörden unzuverlässige Informationen vorlegen

6.52. Die Tragfähigkeit der von der Kommission vorgenommenen Bewertung von EFRE-/KF- und ESF-OP hängt von der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der von den mitgliedstaatlichen Behörden gemeldeten Informationen ab. Bei seinen Prüfungen in den Vorjahren ermittelte der Hof in dieser Hinsicht zwei Hauptrisiken:

- Die Prüfbehörden setzen möglicherweise die Fehler zu niedrig an und/oder rechnen sie nicht korrekt hoch. Deshalb sind die gemeldeten Fehlerquoten womöglich nicht immer zuverlässig.
- Die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Informationen zu finanziellen Berichtigungen sind unter Umständen nicht immer zuverlässig oder genau. Folglich kann das Berechnungsverfahren der Kommission zu einem zu niedrig angesetzten kumulativen Restrisiko führen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.52-6.54. Wie in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten dargelegt, haben beide Generaldirektionen Maßnahmen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit der Prüfungsangaben (Fehlerraten und Bestätigungsvermerke) und der von den Bescheinigungsbehörden gemeldeten Finanzkorrekturen ergriffen. Zur Verringerung der vom Rechnungshof erwähnten Risiken führt die Kommission zwei Prüfungen durch:

- Das Vertrauen der Kommission in die von den Prüfbehörden gemeldeten Prüfungsangaben, einschließlich der jährlichen Kontrollberichte, der Bestätigungsvermerke und Fehlerquoten, basiert auf einer extensiven Akten- und Vor-Ort-Prüfungsarbeit. Damit soll überprüft werden, ob sich die Prüfungsergebnisse bestätigen lassen, einschließlich dadurch, dass Prüfer der Kommission vor Ort Prüfungen wiederholen.

Die Aktenprüfung der jährlichen Kontrollberichte deckt eine breite Palette von Prüfungen ab, wie z. B. zur Genauigkeit der Berechnungen, zu den verwendeten Parametern, zur Behandlung der aufgedeckten Fehler oder zur Abstimmung der geprüften Grundgesamtheit, und wird ergänzt durch Kontrollbesuche (siehe auch die Antwort der Kommission in Ziffer 1.36 und 6.47). Zusätzliche Informationen wird von den Kontrollbehörden angefordert und eingeholt, wenn Zweifel dieses erforderlich machen, werden aber nicht in allen Fällen, im Einklang mit dem Grundsatz der „Einzigsten Prüfung“ und den regulatorischen Anforderungen, systematisch angefordert.

Infolge dieser gründlichen Prüftätigkeit haben die Generaldirektionen Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie Beschäftigung, Soziales und Integration 95 % der Fehlerquoten der Mitgliedstaaten für ihre Politikbereiche als zuverlässige Quelle von Angaben für die Zwecke der Berechnung der Risiken für Zahlungen für das Jahr 2015 (Seiten 58 und 53 der jeweiligen Jahrestätigkeitsberichte 2015) bewertet. Die Kommission ersetzte die verbleibenden 5 %, in denen die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fehlerquoten als unzuverlässig angesehen wurden, durch eine bestmögliche Schätzung auf der Grundlage von Pauschalsätzen.

- Es werden spezielle, risikobasierte Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt (bisher zu 75 operationellen Programmen innerhalb der letzten drei Jahre), um zu gewährleisten, dass die gemeldeten Korrekturen wirksam umgesetzt werden, wobei im Zweifelsfall oder bei unzureichenden Nachweisen die entsprechenden Beträge von den kumulativen, bei der Berechnung der Restfehlerquote berücksichtigten Finanzkorrekturen abgezogen werden. Von ihren Kontrollen und Aktenprüfungen zur Zuverlässigkeit der zu allen Programmen eingereichten Erklärungen zu den Finanzkorrekturen gemäß Artikel 20 ausgehend, haben die Kommissionsdienststellen beschlossen, einen vorsichtigen Ansatz zu verfolgen und einige der gemeldeten Finanzkorrekturen bei der Berechnung des kumulativen Restrisikos auszunehmen (siehe den jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Seiten 72 und 73).

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.53. Bei den Überprüfungen der jährlichen Kontrollberichte seitens der Kommission handelt es sich hauptsächlich um Aktenprüfungen, mit denen diesen Risiken nur zum Teil begegnet werden kann. Insbesondere hält der Hof den Handlungsspielraum der Kommission im Hinblick auf die Validierung (und ggf. Anpassung) der gemeldeten Fehlerquoten für begrenzt, wenn die Prüfbehörden nicht aufgefordert werden, der Kommission für die Überprüfung der jährlichen Kontrollberichte genauere Angaben über ihre Prüfungen von Vorhaben (z. B. Einzelheiten zum Prüfungsumfang, zur Abdeckung/zu den Teilstichproben und zur Fehlerklassifizierung) vorzulegen. Bei seiner Analyse stellte der Hof fest, dass solche Angaben im Jahr 2015 häufiger als in den Vorjahren angefordert wurden.

6.54. Im Jahr 2015 nahmen beide Generaldirektionen wie in den vorangegangenen Jahren auch Vor-Ort-Kontrollen zu finanziellen Berichtigungen vor, die von zehn Mitgliedstaaten durchgeführt wurden. In sieben dieser Mitgliedstaaten ermittelte die Kommission Mängel, sodass Anpassungen an den gemeldeten finanziellen Berichtigungen vorgenommen werden mussten. Im Jahr 2014 deckte die Kommission in sieben der zwölf besuchten Mitgliedstaaten Mängel auf. Diese Feststellungen untermauern die Bewertung des Hofes und zeigen — im Hinblick auf den neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020 —, wie wichtig es ist, dass die Mitgliedstaaten zuverlässige Berichterstattungssysteme einrichten ⁽⁴⁶⁾.

Nach Ansicht der Kommission waren die gemeldeten Ausgaben bei 58 % aller OP nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet

6.55. Für das Jahr 2015 verfügt die Kommission nach eigener Auffassung über Prüfungssicherheit, dass 254 der 440 EFRE-/KF- und ESF-OP (58 %) nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet waren: Die Prüfbehörden hatten Fehlerquoten unterhalb der von der Kommission festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % gemeldet, und diese Quoten waren von der Kommission validiert worden. Diese OP machen rund 38 % der Zahlungen im Jahr 2015 aus.

6.56. Im Jahr 2015 untersuchte der Hof wie in den Vorjahren, ob die Kommission eine wirksame Überprüfung der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten vorgenommen hatte. Diese anhand der Arbeitsunterlagen der Kommission durchgeführte Prüfung bezog sich auf eine Stichprobe von 102 OP in 16 Mitgliedstaaten (80 der 322 EFRE-/KF-OP und 22 der 118 ESF-OP). Die Stichprobe umfasste OP, bei denen die Kommission die von den Prüfbehörden gemeldeten Quoten akzeptiert hatte, aber auch OP, bei denen eine Neuberechnung der Quoten vorgenommen oder Pauschalsätze verhängt worden waren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Im Gegensatz zu 2007-2013 werden die Prüfbehörden im Programmplanungszeitraum 2014-2020 ihren Bestätigungsvermerk auf der Basis von Restfehlerquoten abgeben, sobald die Korrekturen umgesetzt worden sind. Infolgedessen wird die Genauigkeit der Finanzkorrekturen systematisch im Rahmen der Prüfung der Jahresabschlüsse überprüft.

⁽⁴⁶⁾ Siehe Ziffern 35-40 des Sonderberichts Nr. 16/2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Validierung (oder Neuberechnung) der Fehlerquoten seitens der Kommission steht mit den von den Prüfbehörden übermittelten Belegen im Einklang

6.57. Bei fünf OP, die in fünf jährlichen Kontrollberichten erfasst sind, stellte der Hof Mängel fest, die von der Kommission nicht erkannt oder nicht angemessen berücksichtigt wurden. Nach Ansicht des Hofes hätte jedoch keiner dieser Fälle in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2015 der Kommission zu zusätzlichen Vorbehalten (bzw. zu Vorbehalten mit höheren finanziellen Auswirkungen) führen müssen. Dies beruht darauf, dass diese OP (oder diese Gruppen von OP) fast alle bereits aus verschiedenen Gründen unter Vorbehalt stehen.

Verbesserungen bei Kontrollen von Prüfbehörden zu staatlichen Beihilfen und öffentlicher Auftragsvergabe

6.58. Wie in den vorangegangenen Jahren untersuchte der Hof außerdem, ob nationale Prüfbehörden angemessene Kontrollen zu den Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und staatliche Beihilfen durchführten. Er stellte in diesem Bereich im Vergleich zur Beurteilung des Vorjahrs⁽⁴⁷⁾ eine erhebliche Verbesserung fest, da sich die von den Prüfbehörden bei der Prüfung von Vorgängen verwendeten Checklisten größtenteils angemessen auf die Einhaltung der Vorschriften bezüglich staatlicher Beihilfen und der öffentlichen Auftragsvergabe bezogen. Im Ergebnis waren die von den Prüfbehörden durchgeführten Kontrollen zu staatlichen Beihilfen bei zwei der 102 OP der Stichprobe unzureichend (beispielsweise, weil die Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nicht berücksichtigt wurden oder weil bei angemeldeten Beihilferegulungen und Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen die Beihilfeintensität nicht überprüft wurde). Bei einem dieser beiden OP wird die Checkliste zur öffentlichen Auftragsvergabe als unzureichend angesehen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.57. Die Kommission stellt fest, dass sich die Bewertung der von ihr vorgenommenen Überprüfung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten verbessert hat.

6.58. Durch ihre eigenen Überprüfungen hat die Kommission ebenfalls die vom Hof berichtete erhebliche Verbesserung festgestellt.

Bei der Prüfung des jährlichen Kontrollberichts (ACR) untersucht die Kommission, ob sich das Urteil der Prüfbehörde klar auf die Ergebnisse der System- und Vorgangsprüfungen stützt.

Im Rahmen ihrer Überprüfung der Prüfbehörden untersucht die Kommission auch deren Tätigkeit in den Bereichen staatliche Beihilfen und Vergabe öffentlicher Aufträge; dabei werden unter anderem die für die System- und Vorgangsprüfungen verwendeten Methoden (einschließlich der Checklisten) betrachtet und bereits durch die Prüfbehörden durchgeführte Prüfungen wiederholt (siehe Antwort auf Ziffer 6.47).

In einigen Fällen hatte die Kommission den betroffenen Prüfbehörden in ihren eigenen Prüfberichten bereits empfohlen, ihre Checklisten zu verbessern, um die Prüfung von Problemen im Bereich staatlicher Beihilfen besser abzudecken. Die Kommission wird auch weiterhin sicherstellen, dass die Prüfbehörden geeignete Checklisten verwenden.

⁽⁴⁷⁾ Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 stellte der Hof fest, dass die Kontrollen zu staatlichen Beihilfen bei 42 der untersuchten 139 OP unangemessen waren.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Gemäß den Leitlinien der Kommission sind die Prüfbehörden verpflichtet, die Beiträge zu Finanzierungsinstrumenten in die geprüfte Grundgesamtheit aufzunehmen; sie sind nicht verpflichtet, die tatsächlichen Auszahlungen an Endempfänger zu überprüfen

6.59. Finanzielle Beiträge aus den operationellen Programmen, die an Fonds fließen, welche während des gesamten Zeitraums zum Einsatz von Finanzierungsinstrumenten dienen, erfolgen im Allgemeinen in Form einer einzigen Zahlung, sobald die Rechtsstruktur der Fonds geschaffen wurde. Alternative Finanzierungsmodalitäten können in den Finanzierungsvereinbarungen festgelegt werden. In Übereinstimmung mit der Verordnung werden diese Zahlungen der Kommission als getätigte Ausgaben bescheinigt⁽⁴⁸⁾. Im Einklang mit den Leitlinien, die die Kommission den Prüfbehörden für die Stichprobenverfahren an die Hand gegeben hat, beziehen sich Ex-post-Überprüfungen solcher Zahlungen durch die Prüfbehörden im Allgemeinen auf das Haushaltsjahr, in dem diese Zahlungen geleistet wurden. Der Anwendungsbereich dieser Kontrollen ist im Allgemeinen gering, da innerhalb des ersten Jahres nur wenige Vorhaben zur Unterstützung ausgewählt und nur in begrenztem Maße Auszahlungen an Endempfänger und Projekte geleistet werden.

6.60. Bei drei OP macht der Beitrag zu Finanzierungsinstrumenten einen erheblichen Teil der Grundgesamtheit und der geprüften Stichprobe aus. Die Prüfbehörden gelangten zu dem Ergebnis, dass diese Beiträge keine Fehler aufwiesen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.59-6.62. Wie in Artikel 78 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 vorgesehen, sind die Fondsbeiträge zu Finanzierungsinstrumenten in den bei der Kommission eingereichten Zahlungsanträgen enthalten. Diese Zahlungen sind Teil der Grundgesamtheit, die von den Prüfbehörden gemäß den aktualisierten Leitlinien der Kommission stichprobenartig zu überprüfen ist.

Der im Jahr 2011 für EFRE/KF und den ESF entwickelte Rahmen für die Prüfung sieht eindeutig vor, dass Prüfungen auch die Errichtung und die Umsetzung des Finanzierungsinstruments einbeziehen und dass spezifische Überprüfungen spätestens bis zum Abschluss stattfinden sollen. Die Prüfbehörden und die Kommission können thematische Prüfungen zu Finanzierungsinstrumenten durchführen, die sich sowohl auf die Errichtung des jeweiligen Fonds als auch auf die eigentliche Durchführung der Projekte beziehen, indem sie eine Stichprobe der von den Endempfängern durchgeführten Projekte prüfen.

Mit ihrem Schreiben vom 18. März 2015 hat die Kommission gegenüber den Prüfbehörden auch klargestellt, dass Finanzierungsinstrumente immer in die Grundgesamtheit einbezogen und Gegenstand von Stichprobennahmen werden sollten, und hat ihnen mitgeteilt, dass es als gute Verfahrenspraxis gilt, dass diese Maßnahmen zum Zweck der Stichprobennahme gesondert geprüft werden.

Darüber hinaus erörterte die Kommission während des Treffens der Gruppe der Amtskollegen im September 2015 mit den Prüfbehörden den Prüfungsansatz und die Prüfstrategie zur Abschlussprüfung. Damit sichergestellt wird, dass die tatsächlichen Auszahlungen an Endempfänger rechtmäßig und ordnungsgemäß sind, wird die erforderliche Sicherheit für Finanzierungsinstrumente bei Abschluss erzielt durch Zusammenführung der Ergebnisse aus den Systemprüfungen, die während der Umsetzung erfolgen; Prüfungen einer Stichprobe von Transaktionen, welche, wenn möglich, die Durchführung umfassten; und zusätzlicher Prüfungen bei Abschluss. Diese Diskussion wurde Anfang 2016 in bilateralen Prüfungsabstimmungsgesprächen mit den Prüfbehörden der betreffenden Mitgliedsstaaten systematisch weiterverfolgt.

Für die Abschlusserklärung müssen die Prüfbehörden schließlich Gewähr bezüglich Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit nicht nur hinsichtlich des in die finanziellen Instrumente eingezahlten OP-Beitrags erlangen, sondern auch bezüglich der Verwendung dieses Beitrags durch die zugrunde liegenden Transaktionen durch die Endempfänger gemäß Artikel 78.6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽⁴⁸⁾ Artikel 78a der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.61. Sofern nicht geplant ist, beim Abschluss spezifische Überprüfungen vorzunehmen, ist es unwahrscheinlich, dass die tatsächliche Durchführung von Vorhaben im Zusammenhang mit Finanzierungsinstrumenten vor dem Abschluss von den Prüfbehörden kontrolliert wird. In den letzten beiden Jahren stellte der Hof bei einigen geprüften Instrumenten die Auswahl nicht förderfähiger Empfänger fest (siehe auch Ziffer 6.44).

6.62. Die Kommission hat keine förmlichen horizontal ausgerichteten Leitlinien zur Prüfung der Auszahlungen aus Finanzierungsinstrumenten an Endempfänger vor dem Zeitpunkt des Abschlusses erstellt. Der Prüfungsansatz wird jedoch bilateral zwischen der Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat vereinbart.

6.63. Bei den von der Europäischen Investitionsbank (EIB) verwalteten Finanzierungsinstrumenten können die Prüfbehörden aufgrund von Beschränkungen der Zugangsrechte durch die EIB keine Kontrolle der Beiträge zu dem Fonds vornehmen.

Die Prüfbehörden meldeten sehr niedrige Fehlerquoten für OP, bei denen der Hof Fehler aufdeckte

6.64. Bei 110 der 440 EFRE-/KF- und ESF-OP validierte die Kommission Fehlerquoten von 0,5 % oder weniger. Zu 16 dieser OP führte der Hof bezogen auf die letzten beiden Haushaltsjahre mindestens eine Prüfung durch. Bei neun OP berichtete er über quantifizierbare Fehler in den untersuchten Projekten (siehe Ziffern 6.55-6.56).

Untersuchung Jährlicher Tätigkeitsberichte der Kommission

6.65. Der Hof analysierte die Jährlichen Tätigkeitsberichte (JTB) für 2015 und die zugehörigen Erklärungen der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration⁽⁴⁹⁾. Diese Analyse umfasste insbesondere Folgendes:

- Kontrolle der Kohärenz und Genauigkeit der von der Kommission vorgenommenen Berechnung der Risikobeträge;
- Bewertung der für 2015 geltend gemachten Vorbehalte.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.63. Weitere Gespräche zwischen der Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB)-Gruppe sollten es Verwaltungs- und Prüfbehörden ermöglichen, bei Abschluss Sicherheit zu diesem konkreten Punkt zu haben.

6.64. Die Kommission stellt fest, dass die Tatsache, dass einzelne Fehler in einem Programm gefunden werden, nicht den Prüfungsergebnissen vorgreift, die auf zufällig ausgewählten statistischen Stichproben beruhen oder auf Proben, die einen erheblichen Teil der erklärten Kosten umfassen. Die Kommission ist der Auffassung, dass individuelle Fehler, die vom Hof gemeldet werden, die Zuverlässigkeit der 2015 übermittelten und überprüften Fehlerraten nicht in Zweifel ziehen.

⁽⁴⁹⁾ Bis Ende April jedes Jahres erstellt jede Generaldirektion einen Jährlichen Tätigkeitsbericht über das Vorjahr, der an das Europäische Parlament und den Rat übermittelt und veröffentlicht wird. Zusammen mit diesem Bericht muss der Generaldirektor/die Generaldirektorin eine Erklärung darüber abgeben, ob die Haushaltsmittel, für die er/sie zuständig ist, rechtmäßig und ordnungsgemäß ausgeführt wurden. Dies ist der Fall, wenn das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten unterhalb der von der Kommission selbst festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Andernfalls kann der Generaldirektor/die Generaldirektorin einen vollständigen oder Teilvorbehalt für bestimmte Bereiche (oder Programme) geltend machen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Von der Kommission vorgenommene Berechnung der Risikobeträge für EFRE-/KF- und ESF-OP

6.66. Insgesamt ist die von der Kommission vorgenommene Berechnung der Risikobeträge in den jährlichen Tätigkeitsberichten für 2015 korrekt und steht mit den verfügbaren von den Prüfbehörden gemeldeten und/oder gelieferten Informationen in Einklang. Der Hof weist jedoch erneut darauf hin, dass die von der Kommission in den jährlichen Tätigkeitsberichten gemeldeten jährlichen Fehlerquoten nicht direkt mit den von ihm geschätzten Fehlerquoten vergleichbar sind ⁽⁵⁰⁾.

- Die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung schätzte, dass bei 3,0 % bis 5,6 % der im Verlauf des Jahres für EFRE-/KF-OP des Programmplanungszeitraums 2007-2013 genehmigten Zwischen- und Abschlusszahlungen ein Fehlerrisiko bestand. Die Kommission leistete 63 % ihrer Zahlungen an OP mit einer validierten Fehlerquote von über 2 %.
- Die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration schätzte, dass bei 3,0 % bis 3,6 % der im Verlauf des Jahres für ESF-OP des Programmplanungszeitraums 2007-2013 genehmigten Zwischen- und Abschlusszahlungen ein Fehlerrisiko bestand. Die Kommission leistete 56 % ihrer Zahlungen an OP mit einer validierten Fehlerquote von über 2 %.

Vorbehalte der Kommission zu EFRE-/KF- und ESF-OP

6.67. Im Bereich der Kohäsionspolitik äußert die Kommission Vorbehalte zu OP (oder zu Gruppen von OP), wenn

- erhebliche Mängel bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der OP festgestellt wurden oder
- die validierte Fehlerquote der OP über 5 % liegt.

Bei OP mit einer validierten Fehlerquote zwischen 2 % und 5 % prüft die Kommission zudem, ob das „kumulative Restrisiko“ der OP über 2 % liegt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.66. Die Kommission teilt die Auffassung, dass die vom Hof geschätzte Fehlerquote nicht direkt mit der von der Kommission gemeldeten Fehlerquote vergleichbar ist. Allerdings wird mit dem Verfahren im Wesentlichen derselbe Zweck verfolgt, nämlich die Bewertung des Risikos für den EU-Haushalt in einem bestimmten Jahr.

Die Kommission berücksichtigt alle vom Hof in seinem Sonderbericht Nr. 16/2013 aufgeführten Unterschiede (siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 11 in diesem Bericht). Von diesen Unterschieden abgesehen ist die Kommission in Bezug auf den Jahresbericht 2015 der Auffassung, dass ihre Bewertung im Ergebnis mit den vom Hof errechneten Fehlerquoten übereinstimmt, wie dies schon bei der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration in den vergangenen fünf Jahren in Folge und bei der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung in den vergangenen vier Jahren in Folge der Fall war (siehe die jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichte, Seiten 65 bzw. 100).

Die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung tätigte im Jahr 2015 63 % ihrer Zahlungen an Programme, die ihrer Einschätzung nach am Ende des Jahres mit einer wesentlichen Fehlerquote von über 2 % behaftet waren, aber bei der überwiegenden Mehrheit dieser Programme hat sie ausreichend Korrekturen vorgenommen, um das kumulative Restrisiko unter der Wesentlichkeitsschwelle abzusenken.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 6.67.

Die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration tätigte im Jahr 2015 56 % ihrer Zahlungen an Programme, die ihrer Einschätzung nach am Ende des Jahres mit einer wesentlichen Fehlerquote von über 2 % behaftet waren, aber bei der überwiegenden Mehrheit dieser Programme hat sie ausreichend Korrekturen vorgenommen, um das kumulative Restrisiko unter der Wesentlichkeitsschwelle abzusenken.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 6.67.

6.67. Die Kommission stellt, wie in den jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten 2015 berichtet wurde, Folgendes fest:

- 93 % der EFRE/KF-Programme wiesen Ende 2015 ein kumulatives Restrisiko von unter 2 % (Seite 58) auf. Was die 21 Programme mit einem kumulativen Restrisiko von über 2 % betrifft, so wurden zu 20 Programmen Vorbehalte geäußert und zum übrigen Programm wurde im jährlichen Tätigkeitsbericht eine Ausnahmebehandlung bekannt gegeben (Seite 180).
- 90,7 % der ESF-Programme, die 93,3 % der 2015 getätigten Zahlungen repräsentierten, wiesen ein kumulatives Restrisiko von unter 2 % auf (Seite 61). Zu den übrigen Programmen wurden Vorbehalte geäußert, es sei denn, die erforderlichen Korrekturmaßnahmen waren bereits umgesetzt worden.

⁽⁵⁰⁾ Siehe Ziffer 11 des Sonderberichts Nr. 16/2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.68. Die Zahl der OP, für die Vorbehalte geäußert wurden, ging 2015 bei den EFRE-/KF-OP von 77 auf 67 und bei den ESF-OP von 36 auf 23 zurück. Gleichzeitig sanken die geschätzten finanziellen Auswirkungen dieser Vorbehalte bei den EFRE-/KF-OP von 234 Millionen Euro im Jahr 2014 auf 231 Millionen Euro im Jahr 2015 ⁽⁵¹⁾ und bei den ESF-OP von 169,4 Millionen Euro im Jahr 2014 auf 50,3 Millionen Euro im Jahr 2015.

6.69. Der Hof stellte fest, dass die von der Kommission in den jährlichen Tätigkeitsberichten für 2015 geäußerten Vorbehalte mit den Anweisungen der Kommission sowie den Informationen, die den beiden Generaldirektionen zur Verfügung gestellt wurden, in Einklang stehen.

6.70. Nach Schätzungen der Kommission beläuft sich das „kumulative Restrisiko“ bei allen EFRE-/KF-OP auf 1 % und bei allen ESF-OP auf 0,9 % der Zahlungen. Diese Zahlen beruhen auf den von den Prüfbehörden gemeldeten und von der Kommission validierten Fehlerquoten und berücksichtigen auch die von den Bescheinigungsbehörden an die Kommission gemeldeten finanziellen Berichtungen ⁽⁵²⁾.

Blick auf den Programmplanungszeitraum 2014-2020

6.71. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 ⁽⁵³⁾ verwies der Hof auf Verzögerungen beim Beginn des Programmplanungszeitraums 2014-2020. Er stellt fest, dass Ende 2015 weniger als 20 % der für die ESI-Fonds zuständigen nationalen Behörden benannt waren. Die mitgliedstaatlichen Behörden können zwar beispielsweise Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlichen und Projekte auswählen, sie können aber bis zu ihrer Benennung keine Ausgabenerklärungen bei der Kommission einreichen. Infolgedessen besteht das Risiko, dass die Verzögerungen beim Haushaltsvollzug im Programmplanungszeitraum 2014-2020 noch größer sein werden als im Programmplanungszeitraum 2007-2013.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.68. Die Beobachtung des Hofes zeigt, dass die Methodik zur Geltendmachung von Vorbehalten in den betreffenden jährlichen Tätigkeitsberichten ausgereift ist und von der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration konsequent angewendet wird.

Beide Generaldirektionen nehmen in Bezug auf die Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen eine strenge Haltung ein. Darüber hinaus verfolgen sie einen präventiven Ansatz, indem zu operationellen Programmen, zu denen ein Prüfbesuch geplant ist, keine Zahlungen vor Abschluss des Besuchs getätigt werden. Sofern keine nennenswerten Mängel festgestellt wurden, werden die Zahlungen danach wiederaufgenommen.

6.71. Die Kommission weist darauf hin, dass die Benennung der nationalen Behörden in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten mehrfach (in Sitzungen und schriftlichen Mitteilungen) dazu angehalten, diesen Prozess — ohne Abstriche bei der Beachtung der in der Verordnung definierten Benennungskriterien — zu beschleunigen, und hat im Bedarfsfall Klarstellungen und Unterstützung geleistet.

Zudem weist die Kommission darauf hin, dass die Umsetzung vor Ort lange bevor das Benennungsverfahren auf der Ebene der Mitgliedstaaten abgeschlossen und der Kommission mitgeteilt wird beginnen kann. Im Durchschnitt wurden ausgewählten Maßnahmen bereits rund 10 % der Mittel zugewiesen, wobei dies in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ist.

⁽⁵¹⁾ Diese Zahlen umfassen vollständig oder teilweise quantifizierte Vorbehalte für OP, für die im Jahresverlauf Zwischen- und/oder Abschlusszahlungen bewilligt wurden (83 im Jahr 2014 und 71 im Jahr 2015), sowie für OP, für die keine solchen Zahlungen geleistet wurden (18 im Jahr 2014 und 19 im Jahr 2015).

⁽⁵²⁾ Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission (ABl. L 371 vom 27.12.2006, S. 1).

⁽⁵³⁾ Siehe Ziffer 3.11 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2015**

6.72. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben für die Rubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet sind.

6.73. Für diese MFR-Rubrik führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 5,2 % beläuft (siehe **Anhang 6.1**).

6.72-6.73. Die Kommission merkt an, dass die vom Hof angegebene geschätzte Fehlerquote gleichmäßig bleibt und im Einklang mit den Fehlerraten in den jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten steht, vorbehaltlich der in Ziffer 6.66 beschriebenen Abweichungen.

Die Kommission wird sich bei ihren Prüfungen und Maßnahmen auch künftig auf die risikoreichsten Programme bzw. Mitgliedstaaten konzentrieren und gegebenenfalls strenge Korrekturmaßnahmen in Form einer strikten Politik der Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen bis zum Abschluss einleiten sowie rigorose Verfahren beim Abschluss anwenden, um jedes möglicherweise verbliebene wesentliche Risiko vorschriftswidriger Ausgaben auszuschließen.

Die Kommission stellt weiter fest, dass in Anbetracht des Mehrjahrescharakters der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Kohäsionspolitik im Jahr 2015 begangene Fehler auch noch in den Folgejahren bis hin zum Abschluss berichtet werden können, wie in Abschnitt 2.4.3. der jährlichen Tätigkeitsberichte 2015 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration illustriert.

Für den Zeitraum 2014-2020 wurden verschärfte Anforderungen an die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit eingeführt, darunter die Vorlage von Jahresrechnungen, bessere Verwaltungsprüfungen und eine stärkere Rechenschaftspflicht sowie jährliche Bestätigungsvermerke auf der Grundlage von Restfehlerquoten, sowie eine Einbehaltung von 10 % auf alle Zwischenzahlungen der Kommission, bis alle Kontrollen auf Ebene der Mitgliedstaaten durchgeführt sind und Jahresabschlüsse vorliegen. Restfehlerquoten werden dann unter Einbeziehung der Jahresabschlüsse für jedes Rechnungsjahr berechnet werden. Die Korrekturkapazität der Kommission wurde weiter gestärkt, da sie bei schwerwiegenden Mängeln unter bestimmten Umständen Nettofinanzkorrekturen vornehmen und den Mitgliedstaaten somit die Wiederverwendung der Mittel erschweren kann. Dies wird den Mitgliedstaaten einen wichtigen Anreiz dazu bieten, gravierende Mängel aufzudecken, zu melden und zu berichtigen, bevor sie der Kommission ihre bescheinigten Jahresrechnungen übermitteln. All dies dürfte die Fehlerquote anhaltend verringern.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 6.11.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.74. Seit 2009 haben die Prüfungen des Hofes für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 eine erheblich niedrigere Fehlerquote als für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 ergeben. Allerdings bleibt diese Fehlerquote anhaltend über der Wesentlichkeitsschwelle. Der Hof weist ferner darauf hin, dass die Ausgaben in diesem Bereich auf der Grundlage von Erklärungen der den Begünstigten tatsächlich entstandenen Kosten erstattet werden. In den letzten Jahren wurde mehrfach versucht, Vereinfachungen einzuführen, doch hatte dies nur geringe Auswirkungen auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge. Gleichzeitig war ein höheres Maß an Kontrolle mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand für die nationalen Behörden und die Begünstigten verbunden. Im Jahr 2015 setzte die Kommission zur Vorbereitung des Programmplanungszeitraums nach 2020 eine hochrangige Gruppe für Vereinfachung ein (siehe Ziffer 6.8).

Empfehlungen

6.75. **Anhang 6.2** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung von in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2012 und 2013 legte der Hof 16 Empfehlungen vor. Von diesen Empfehlungen setzte die Kommission neun vollständig, vier weitgehend und zwei teilweise um. Eine Empfehlung wurde nicht umgesetzt.

6.76. Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2015 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte bei der Ausarbeitung ihres Legislativvorschlags für den nächsten Programmplanungszeitraum ein grundlegend neues Konzept und einen grundlegend neuen Durchführungsmechanismus für die ESI-Fonds entwickeln und dabei auch die Vorschläge der hochrangigen Gruppe für Vereinfachung berücksichtigen (Zieldatum für die Umsetzung: endgültige Ergebnisse, bevor die Kommission ihren Vorschlag für den Zeitraum nach 2020 vorlegt).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.74. Die Fehlerquote bleibt im Programmplanungszeitraum 2007-2013 unverändert und liegt deutlich unter den Raten im Zeitraum 2000-2006. Wie in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2015 berichtet wurde, lässt sich diese Entwicklung auf einen verbesserten Rechtsrahmen mit den darin enthaltenen Vereinfachungen und gestärkten Verwaltungs- und Kontrollsystemen sowie auf die konsequente Politik der Kommission, Zahlungen zu unterbrechen bzw. auszusetzen, sobald Mängel festgestellt werden, zurückführen.

Eine von der Kommission 2010 in Auftrag gegebene Studie über die Verwaltungskosten für die Durchführung und Verwaltung der Mittel zeigt außerdem, dass ihr Anteil an den förderfähigen EFRE/KF-Ausgaben nicht überhöht ist, nachdem er für den gesamten Zeitraum schätzungsweise bei 3,2 % (ca. 12,5 Mrd. EUR) liegt. Eine weitere Studie des Jahres 2012, auf der die Folgenabschätzung für den Zeitraum 2014-2020 basierte, schätzte, dass die Vorschläge der Kommission zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten im Ausmaß von beinahe 20 % führen können.

Die Kommission hat zudem mit den Mitgliedstaaten aktiv an der Förderung der vereinfachten Kostenoptionen gearbeitet, die ergebnisorientiert sind und auf berechneten Kosten anstatt auf Erstattungen der tatsächlich getätigten Ausgaben basieren, um ihre Verwendung schrittweise auszuweiten, und sie ist der Auffassung, dass diese Bemühungen bereits zu positiven Ergebnissen geführt haben (siehe auch die Antworten zu Ziffer 6.15).

Um die Hürden für den Gebrauch von Vereinfachungsmaßnahmen besser zu verstehen, führt die Kommission eine Studie durch, mit deren Hilfe bewertet werden können soll, wie vereinfachte Kostenoptionen auf Ebene der Mitgliedstaaten bereits aufgegriffen sind und wie ihre Verwendung ausgeweitet werden kann.

Die Kommission hat die hochrangige Gruppe für Vereinfachung eingerichtet, die Empfehlungen zur Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Verringerung des Verwaltungsaufwands im Rechtsrahmen 2014-2020 abgeben soll.

6.75. Die Kommission weist darauf hin, dass sie die Empfehlung, die bei dieser Ziffer als nicht umgesetzt gemeldet wurde, nicht angenommen hatte.

Weitere Einzelheiten sind der Antwort der Kommission auf **Anhang 6.2** zu entnehmen.

Die Kommission nimmt die Empfehlung teilweise an.

Obwohl die Kommission in diesem Stadium nicht in der Lage ist, konkrete Zusagen in Bezug auf Legislativvorschläge für den Zeitraum nach 2020 zu machen, wird sie unter Berücksichtigung der Vorschläge der hochrangigen Gruppe und unter Berücksichtigung von Studienergebnissen und Nachweisen aus der Programmdurchführung 2014-2020 sowie anderer relevanten Informationen alle machbaren Optionen in Betracht ziehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte die im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gewonnenen Erkenntnisse nutzen und über eine gezielte Analyse der nationalen Förderfähigkeitsregeln für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 berichten. Davon ausgehend sollte sie den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand geben, wie unnötig komplexe und/oder aufwendige Regeln, die hinsichtlich der mit den Maßnahmen angestrebten Ergebnisse keinen Mehrwert liefern (sogenanntes „Gold-Plating“, d. h. Überregulierung), vereinfacht und vermieden werden können, insbesondere wenn sie zu erheblichen und/oder wiederholt auftretenden Fehlern führen (Zielformat für die Umsetzung: Ende 2018).
- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte dem Rat und dem Parlament einen Legislativvorschlag vorlegen, um die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 hinsichtlich der Verlängerung des Förderzeitraums von Finanzierungsinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung durch einen gleichrangigen Rechtsakt zu ändern. Eine Änderung der Verordnung ist erforderlich, um den Mitgliedstaaten Rechtssicherheit zu verschaffen (Zielformat für die Umsetzung: sofort).
- **Empfehlung 4:** Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sollte die Kommission den Begriff der erstattungsfähigen Mehrwertsteuer gegenüber den Mitgliedstaaten klarstellen und insbesondere in Bezug auf öffentliche Begünstigte Klarheit schaffen, damit der Begriff „nicht erstattungsfähige“ Mehrwertsteuer nicht unterschiedlich ausgelegt und eine suboptimale Verwendung von EU-Mitteln vermieden wird (Zielformat für die Umsetzung: Mitte 2017).
- **Empfehlung 5:** Die Kommission sollte sicherstellen, dass alle Ausgaben im Zusammenhang mit EFRE- und ESF-Finanzierungsinstrumenten des Programmplanungszeitraums 2007-2013 früh genug in die Abschlusserklärungen aufgenommen werden, um den Prüfbehörden die Durchführung ihrer Kontrollen zu ermöglichen. Außerdem sollte die Kommission alle Mitgliedstaaten, die Finanzierungsinstrumente eingesetzt haben, dazu aufrufen, mit Blick auf den Abschluss spezifische Prüfungen in Bezug auf den Einsatz dieser Instrumente durchzuführen (Zielformat für die Umsetzung: sofort).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

Sie wird bei ihrer Überwachungstätigkeit und ihrer Prüfung der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme besonderes Augenmerk auf die nationalen Förderfähigkeitsregeln legen, insbesondere in Mitgliedstaaten mit anhaltend hohen Fehlerraten.

Darauf aufbauend wird sie den betroffenen Mitgliedstaaten helfen, unnötig komplexe und aufwendige Regeln zu vereinfachen und zu vermeiden, den Austausch bewährter Praktiken fördern und 2018 über die damit gemachten Erfahrungen berichten. Die Kommission wird die Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen während des Programmplanungszeitraums 2014-2020 weiterhin forcieren.

Die Kommission erinnert daran, dass es, im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, ihre nationalen Förderfähigkeitsregeln zu überprüfen und zu vereinfachen.

Die Kommission nimmt die Empfehlung nicht an.

Wie sie bereits in ihrer Antwort auf die gleiche Empfehlung im jährlichen Tätigkeitsbericht des Hofes 2014 geäußert hat, ist es ihre Auffassung, dass, im Rahmen des im Dezember 2014 durch den Europäischen Rat erteilten Mandats, die in ihre Leitlinien für den Abschluss aufgenommenen Änderungen in den Geltungsbereich von Artikel 78 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 in der geänderten Fassung fallen und der Rechtsakt daher nicht geändert werden muss (siehe auch die gemeinsame Antwort auf Ziffer 6.59 bis 6.62 oben und auf Empfehlung 5 des jährlichen Tätigkeitsberichts des Hofes 2014).

Die Kommission weist darauf hin, dass der Rat und das Europäische Parlament die Empfehlung des Hofes im Zusammenhang mit dem Entlastungsverfahren 2014 zur Kenntnis genommen, aber nicht unterstützt haben.

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

Sie wird den Mitgliedstaaten Leitlinien zur Klärung des Begriffs der erstattungsfähigen Mehrwertsteuer für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 im Rahmen der politischen Wahl der Mitgesetzgeber zur Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer (MwSt.) gemäß Artikel 69 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen geben.

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Sie hat bereits in ihren Leitlinien für den Abschluss im Zeitraum 2007-2013 klargestellt, dass den Prüfbehörden der Antrag auf Zahlung des letzten ausstehenden Betrags und die abschließende Ausgabenerklärung deutlich im Voraus, zu einem zwischen den Behörden für jedes Programm zu vereinbarenden Zeitpunkt, vorgelegt werden sollte, damit die Prüfbehörden ausreichend Zeit zur Durchführung ihrer Arbeit für die Abschlusserklärung haben.

Für die Zwecke der Abschlusserklärung hat die Kommission bereits Prüfbehörden aufgefordert, Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zu erlangen und zu leisten, und zwar nicht nur für den in Finanzierungsinstrumente eingezahlten Programmbeitrag, sondern auch für die Verwendung dieses Beitrags in den zugrunde liegenden Transaktionen der Endempfänger. Nachdem für Finanzierungsinstrumente die Förderfähigkeit der zugrunde liegenden Ausgaben bei Abschluss festgelegt wird, wird die Kommission auf Basis der bis zum 31. März 2017 eingereichten Abschlusspakete beurteilen, ob ausreichend Prüfungsarbeit an den Finanzierungsinstrumenten geleistet wurde.

BEMERKUNGEN DES HOFES

BEURTEILUNG DER LEISTUNG VON PROJEKTEN

6.77. Zur Ausführung des EU-Haushalts gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ist es erforderlich, sich bei den Ausgaben nicht nur auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu konzentrieren, sondern auch die Erreichung der angestrebten Ziele zu berücksichtigen⁽⁵⁴⁾. 149 der vom Hof untersuchten 216 Projekte waren zum Zeitpunkt der Prüfung abgeschlossen. In allen 15 zur Stichprobe gehörenden Mitgliedstaaten waren mindestens drei Projekte abgeschlossen worden, die beurteilt werden konnten (siehe Ziffer 6.9).

6.78. Zusätzlich zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit dieser 149 Vorgänge ging der Hof das zweite Jahr in Folge⁽⁵⁵⁾ auf der Grundlage von Informationen, die er von den Begünstigten erhielt, folgenden Fragen nach:

- Inwieweit war ein Leistungsmessungssystem vorhanden, mit dem bewertet wird, ob die für die Projekte in den Genehmigungsdokumenten (Projektantrag, Finanzhilfvereinbarung, Vertrag/Auftrag und/oder Kofinanzierungsbeschluss) festgelegten Ziele mit den Zielen der OP übereinstimmen? Wurden angemessene Ergebnisindikatoren festgelegt, um die Leistung der Projekte zu messen?
- Wurden diese Ziele mit den Projekten erreicht, und wurden auch die für die einzelnen Indikatoren gesetzten Zielvorgaben erreicht? Wenn ja, in welchem Maße? Die für dieses Jahr durchgeführte Analyse war im Vergleich zum Vorjahr breiter angelegt, weil der Hof den Schwerpunkt nicht nur auf die Projektoutputs, sondern auch auf die Ergebnisse legte⁽⁵⁶⁾, um zu bewerten, inwieweit die Projekte zum Erreichen der Ergebnisziele der OP beitrugen.

6.79. In **Illustration 6.10** sind die Ergebnisse der Beurteilung der Leistung der abgeschlossenen Projekte zusammengefasst.

Illustration 6.10 — Ergebnisse der Beurteilung der Leistung der abgeschlossenen Projekte

Leistungsbeurteilung	Anzahl der Projekte, bei denen			
	sowohl Output- als auch Ergebnisindikatoren festgelegt und beurteilt wurden	Outputs festgelegt und beurteilt wurden, Ergebnisindikatoren jedoch fehlten	weder Output- noch Ergebnisindikatoren festgelegt wurden und eine Beurteilung nicht möglich war	INSGESAMT
Anzahl der Projekte	90	57	2	149
— vollständig erreicht	52 (58 %)	50 (88 %)	—	102 (68 %)
— teilweise erreicht	34 (38 %)	7 (12 %)	—	41 (28 %)
— nicht erreicht	4 (4 %)	—	—	4 (3 %)
— kann nicht beurteilt werden	—	—	2 (100 %)	2 (1 %)

⁽⁵⁴⁾ Siehe Ziffer 10.10 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽⁵⁵⁾ Siehe Ziffern 6.80-6.86 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

⁽⁵⁶⁾ Für eine Erläuterung zu den Begriffen „Outputs“ und „Ergebnisse“ siehe Kapitel 3, **Illustration 3.1**.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Bei allen untersuchten Projekten bis auf zwei gab es ein Leistungsmessungssystem, mit dem das Projekt mit den OP-Zielen verknüpft wurde

6.80. Bei 147 der 149 Projekte (99 %) gelangte der Hof zu der Schlussfolgerung, dass ein Leistungsmessungssystem eingerichtet worden war, auf dessen Grundlage bewertet werden kann, ob die Outputindikatoren mit den (für jede Prioritätsachse festgelegten) Indikatoren des operationellen Programms in Einklang stehen.

6.81. In den übrigen zwei Fällen (1 %) konnte der Hof den Output der Projekte nicht beurteilen, weil entweder zum Zeitpunkt der Projektgenehmigung keine spezifischen Zielvorgaben für die Outputziele festgelegt wurden oder die Verwaltungsbehörde/zwischengeschaltete Stelle keine angemessenen Belege beibringen konnte, dass solche Zielvorgaben festgelegt und dem Begünstigten übermittelt worden waren⁽⁵⁷⁾. Daher kann der Hof nicht beurteilen, ob und in welchem Maße diese Projekte zum Erreichen der OP-Ziele beitrugen.

Bei fast allen 90 Projekten, für die sowohl Output- als auch Ergebnisziele festgelegt wurden, wurden diese vollständig oder teilweise erreicht

6.82. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 waren die Begünstigten rechtlich verpflichtet, die Outputs festzulegen und darüber zu berichten. Bezüglich der Ergebnisse bestand diese Verpflichtung jedoch nicht. Die Leistung musste auf der Ebene der Prioritätsachsen des OP und nicht auf Projektebene überwacht werden.

6.83. Dennoch konnten die mitgliedstaatlichen Behörden Ergebnisindikatoren festlegen. Dies ermöglicht es, die Ergebnisse der Projekte mit der Prioritätsachse zu verknüpfen und zu ermitteln, welchen Beitrag die Projekte zum Erreichen der Ziele des operationellen Programms leisten. Ergebnisindikatoren wurden für 90 der 149 abgeschlossenen EFRE-/KF- und ESF-Projekte (60 %) festgelegt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.82-6.83. Obwohl der Rechtsrahmen für Strukturfonds im Zeitraum 2007-2013 die nationalen Behörden nicht dazu verpflichtete, Ergebnisindikatoren auf Projektebene zu definieren, regte die Kommission dies an, wo immer sie relevant sind. Einige Ergebnisindikatoren konnten tatsächlich nicht sinnvoll auf der Ebene eines einzelnen Projekts gemessen werden.

⁽⁵⁷⁾ Diese zwei Projekte wurden in Spanien und Deutschland durchgeführt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.84. Bei 52 der 90 abgeschlossenen Projekte (58 %), die sowohl hinsichtlich der Output- als auch hinsichtlich der Ergebnisziele beurteilt werden konnten, wurden sowohl die Output- als auch die Ergebnisziele, die die Verwaltungsbehörden festgelegt hatten, vollständig erreicht (siehe **Illustration 6.11**). Bei weiteren 34 dieser 90 Projekte (38 %) wurden die Output- und Ergebnisziele teilweise erreicht.

Illustration 6.11 — Beispiel für ein Projekt, dessen Ziele vollständig erreicht wurden

Die Output- und Ergebnisziele des Projekts wurden erreicht: Ein ESF-Projekt in Rumänien betraf die Organisation und Veranstaltung von Fortbildungskursen im Bauwesen, in denen die Teilnehmer neue Kompetenzen erwerben sollten, um ihre Beschäftigungsaussichten zu verbessern. In der Finanzhilfvereinbarung für das Projekt waren fünf Output- und acht Ergebnisindikatoren festgelegt, die mit den OP-Indikatoren auf der Ebene der Prioritätsachse in Einklang standen. Alle Indikatorvorgaben wurden bis zu der in der Finanzhilfvereinbarung gesetzten Frist erreicht. Hinsichtlich der Beteiligung weiblicher und junger Langzeitarbeitsloser wurden die Zielvorgaben sogar übertroffen.

6.85. Bei den übrigen vier Projekten (4 %) wurde keines der Ziele erreicht. Eines dieser vier Projekte wurde nach der Prüfung des Hofes von den nationalen Behörden eingestellt (siehe **Illustration 6.12**).

Illustration 6.12 — Beispiel für ein Projekt, dessen Ziele nicht erreicht wurden

Bei einem EFRE-Projekt in Polen, das die Entwicklung einer neuen Methode zur Braunkohleverbrennung betraf, war der Begünstigte für die Durchführung des Projekts auf die Fachkompetenz externer Auftragnehmer angewiesen. Einige dieser Auftragnehmer nahmen letztendlich nicht am Projekt teil. Dies trug dazu bei, dass die gesetzten Ziele nicht erreicht wurden. Die zwischengeschaltete Stelle beschloss nach der Prüfung des Hofes die Einstellung des Projekts.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.84. Die Kommission merkt an, dass 86 der 90 untersuchten Projekte, welche Output- und Ergebnisindikatoren definiert haben, ihre entsprechenden Ziele (vollständig oder teilweise) erreicht oder übertroffen haben.

Die Kommission weist darauf hin, dass zuvorderst die Begleitausschüsse zu gewährleisten haben, dass Projekte mit EU-Mehrwert ausgewählt und genehmigt werden.

Die Leistungsbewertung von Programmen wird im Zeitraum 2014–2020 verstärkt werden: Wie im Rechtsrahmen 2014–2020 (Artikel 22 Absätze 6 und 7 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) vorgesehen, wird die Kommission Mitgliedstaaten im Falle schwerer Untererfüllung eines Programmschwerpunkts sanktionieren können, wenn sich dies bei der Leistungsüberprüfung (Artikel 22 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) und bei Schließung (Artikel 22 Absatz 7) herausgestellt hat.

6.85. Die Kommission nutzt alle ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen, um ein fehlerfreies und effizientes Finanzmanagement bei der Verwendung von EU-Mitteln sicherzustellen. Außerdem wird die Leistung von Projekten, die durch operationelle Programme finanziert wurden, nur in der Phase des Programmabschlusses bewertet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Bei 38 % der Projekte wurden keine Ergebnisindikatoren festgelegt

6.86. Bei 57 der 149 abgeschlossenen Projekte (38 %) wendeten die Behörden der Mitgliedstaaten ein Leistungsmessungssystem an, um die Projektoutputs zu überwachen. Sie legten jedoch in den Genehmigungsdokumenten zu den Projekten keine Ergebnisindikatoren oder -zielvorgaben fest. Bei diesen Projekten konnte der Hof nicht messen, ob und in welchem Maße sie zum Erreichen der OP-Ergebnisziele beitrugen.

6.87. Bei seiner Beurteilung in den 15 zur Stichprobe gehörenden Mitgliedstaaten ermittelte der Hof derartige Fälle in 13 Mitgliedstaaten. Besonders betroffen von diesem Problem sind jedoch die Tschechische Republik, Spanien, Frankreich, Italien, Lettland und Österreich beim EFRE/KF und die Tschechische Republik, Deutschland, Spanien und Polen beim ESF. In diesen Ländern wurden bei mehr als der Hälfte der untersuchten abgeschlossenen Projekte keine Ergebnisindikatoren festgelegt.

6.88. Allerdings waren bei 50 dieser 57 abgeschlossenen EFRE-/KF- und ESF-Projekte (88 %) die von den Verwaltungsbehörden festgelegten Outputziele vollständig erreicht worden. Bei den übrigen sieben Projekten (12 %) wurden die Outputziele teilweise erreicht.

6.89. Mit Blick auf den Programmplanungszeitraum 2014–2020 ist anzumerken, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen rechtlich nicht verpflichtet sind, auf Projektebene Ergebnisindikatoren festzulegen. Der Hof betrachtet es jedoch als empfehlenswert, dass die Verwaltungsbehörden und die zwischengeschalteten Stellen, wann immer möglich, relevante Ergebnisindikatoren auf Projektebene festlegen, damit der Beitrag des Projekts zum Erreichen der für die Prioritätsachse des OP gesetzten Ziele gemessen werden kann.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.86. *Gestützt auf die Überwachung und Berichterstattung einer Reihe von Output- und Ergebnisindikatoren beurteilen die Kommission und die Mitgliedstaaten, in welchem Ausmaß Operationelle-Programm-Ziele hauptsächlich durch Ex-Post-Bewertungen erreicht wurden.*

6.89. *Die Kommission stellt fest, dass im Zeitraum 2014–2020 mit einem umfassenden System der obligatorischen Indikatoren für Outputs und Ergebnisse auf Programmebene eine wesentliche Verbesserung erreicht wurde. Die Erreichung der Ziele wird durch einen Ergebnisindikator gemessen (mit einer Baseline (dem Ausgangspunkt) und einem Target). Die Programme werden den Fortschritt von Ergebnisindikatoren systematisch messen und berichten. Aus einem Programm werden Projekte ausgewählt, Outputs zu liefern und zu den auf Programmebene zu erzielenden Ergebnissen beizutragen. Deren Fortschritt wird mit Outputindikatoren gemessen. Diese sind ebenfalls verpflichtend.*

ANHANG 6.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER RUBRIK „WIRTSCHAFTLICHER, SOZIALER UND
TERRITORIALER ZUSAMMENHALT“

	2015	2014
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	223	331
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	5,2 %	5,7 %
Obere Fehlergrenze	7,6 %	
Untere Fehlergrenze	2,8 %	

ANHANG 6.2

WETTERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE RUBRIK „WIRTSCHAFTLICHER, SOZIALER UND TERRITORIALER ZUSAMMENHALT“

E = GD Beschäftigung, Soziales und Integration; R = GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung; X = gemeinsame Bewertung für beide Generaldirektionen

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Im derzeitigen Regelwerk nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2013	Kapitel 5, Empfehlung 1 : Die Kommission sollte von den Mitgliedstaaten verlangen, dass sie in ihren Verwaltungserklärungen (gemäß Artikel 59 Absatz 5 Buchstabe a der Haushaltsordnung) ausdrücklich die Wirksamkeit der von der Verwaltungsbehörde und der Bescheinigungsbehörde durchgeführten Primärkontrollen bestätigen.	R						Die Kommission ist der Auffassung, dass die Beaufsichtigung der Kontrollen auf der ersten Ebene durch gezielte Prüfungen riskanter Bereiche, in denen Schwächen festgestellt wurden, zu Verbesserungen im Zeitraum 2007-2013 beigetragen haben, und dass die Schlüsselemente des reformierten Zeitraumes 2014-2020 zu einer weniger fehleranfälligen Umgebung führen sollten.
	Kapitel 5, Empfehlung 2 : Die Kommission sollte im Einklang mit Artikel 32 Absatz 5 der Haushaltsordnung eine Bewertung der während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 durchgeführten „Primärkontrollen“ vornehmen. Unter Berücksichtigung der ermittelten Schwachstellen sollte die Kommission die Kosten und den Nutzen möglicher Korrekturmaßnahmen analysieren und geeignete Maßnahmen ergreifen (oder vorschlagen) (z. B. Vereinfachung der geltenden Bestimmungen, Verbesserungen der Kontrollsysteme und Umgestaltung des Programms oder des Ausführungsrahmens).		R ⁽¹⁾					
	Kapitel 5, Empfehlung 3 : Die Kommission sollte die Ursachen für die hohe Zahl der Verstöße gegen die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen analysieren.	R						
	Kapitel 5, Empfehlung 4 : Die Kommission sollte die Gründe für die anhaltenden Verzögerungen bei der Auszahlung von EUMitteln über Finanzierungsinstrumente analysieren und entsprechende Korrekturmaßnahmen ergreifen.	R ⁽²⁾						
	Kapitel 5, Empfehlung 5 : Die Kommission sollte im jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung bestätigen, dass die von ihr berechnete „Restfehlerquote“ auf genauen, vollständigen und zuverlässigen Informationen über finanzielle Berichtungen beruht. Um dazu in der Lage zu sein, sollte die Kommission die Prüfbehörden auffordern, die Genauigkeit der Daten zu finanziellen Berichtungen, die die Bescheinigungsbehörden für die einzelnen OP gemeldet haben, zu testen, wann immer sie dies für notwendig hält.	R ⁽²⁾						

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Im derzeitigen Regelwerk nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2013	Empfehlung 6 (Empfehlung 6 von Kapitel 5 und Empfehlung 6 von Kapitel 6): Die Kommission sollte in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht (JTB) konsequent anführen, aus welchen Gründen keine Vorbehalte (oder Vorbehalte mit geringeren finanziellen Auswirkungen) geltend gemacht wurden, wenn diese Vorgehensweise eine Ausnahme von den geltenden Kommissionsleitlinien oder anerkannten Prüfungsstrategien darstellt.	X ⁽²⁾						
	Empfehlung 7 (Empfehlung 1 von Kapitel 6): Die Kommission sollte zusammen mit den Mitgliedstaaten Folgemaßnahmen bezüglich der Mängel ergreifen, die die GD EMPL bei der risikoorientierten thematischen Prüfung der Verwaltungsprüfungen ermittelt hat. Dies würde es erforderlich machen, die Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und anderer relevanter Fehlerquellen (nicht mit dem Projekt zusammenhängende Kosten oder Kosten ohne Mehrwert) zu verstärken.	E						
	Empfehlung 8 (Empfehlung 2 von Kapitel 6): Die Kommission sollte in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten bestätigen, dass sie angemessene Kontrollen durchgeführt hat, um sicherzustellen, dass die „Restfehlerquote“ auf genauen, vollständigen und zuverlässigen Informationen über finanzielle Berichtigungen beruht. Um dazu in der Lage zu sein, sollte die Kommission die Prüfbehörden auffordern, die Genauigkeit der Daten zu finanziellen Berichtigungen, die die Beschreibungsbehörden für die einzelnen OP gemeldet haben, zu testen, wann immer sie dies für notwendig hält.	E ⁽²⁾						
	Empfehlung 9 (Empfehlung 3 von Kapitel 6): Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Artikel 78 und 130 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf eine Art und Weise angewandt werden, die die Kumulierung von Zuschüssen zusätzlich zur ersten Voranschusszahlung verhindert (siehe Beispiel in Kasten 6.4).				E ⁽³⁾			
	Empfehlung 10 (Empfehlung 4 von Kapitel 6): Die Kommission sollte sicherstellen, dass die für die Verwaltung der Strukturfonds zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden das Problem angehen, dass bei EU-Projekten Personalkosten zu höheren Sätzen geltend gemacht werden als bei mit nationalen Mitteln finanzierten Projekten.				E ⁽⁴⁾			
	Empfehlung 11 (Empfehlung 5 von Kapitel 6): Die Kommission sollte bei der Genehmigung der OP für den neuen Programmplanungszeitraum sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten alle in den Verordnungen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds des Zeitraums 2014-2020 vorgesehenen Möglichkeiten der Vereinfachung berücksichtigt haben.		E ⁽⁵⁾					

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Im derzeitigen Regelwerk nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
	Die im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012 ausgesprochenen Empfehlungen, die denen für 2013 in hohem Maße gleichen, wurden zusammen mit diesen analysiert.							
	Empfehlung 1: Sie sollte Schwachstellen in den „Primärkontrollen“ der für den EFRE und den Kohäsionsfonds zuständigen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen beheben, indem sie spezifische Anleitungen gibt und gegebenenfalls Fortbildungsmaßnahmen anbietet.	X						
	Empfehlung 2: Sie sollte auf der Grundlage der Erfahrungen, die sie im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gewonnen hat, eine Bewertung des Einsatzes der nationalen Förderfähigkeitsregeln vornehmen, um Bereiche zu ermitteln, in denen weitere Vereinfachungen möglich sind, und unnötig komplizierte Regeln (sog. <i>gold plating</i> , d. h. Überregulierung) abzuschaffen.		E ⁽⁶⁾	R ⁽⁷⁾				
	Kapitel 5, Empfehlung 3: Sie sollte klare Regeln und solide Anleitungen herausgeben, wie im Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Förderfähigkeit von Projekten zu bewerten und die Kofinanzierung von Einnahmen schaffenden EFRE- und Kohäsionsfondsprojekten zu berechnen ist.	R						
	Empfehlung 4 (Empfehlung 3 von Kapitel 6): Sie sollte die umfassende Nutzung vereinfachter Kostenoptionen fördern, um das Fehlerisiko in den Kostenabrechnungen und den Verwaltungsaufwand für die Begünstigten zu verringern. Die Pauschalsätze für die vereinfachten Kostenoptionen sollten systematisch im Voraus von der Kommission genehmigt/validiert werden, damit sichergestellt ist, dass sie den Verordnungsanforderungen entsprechen (faire, ausgewogene und überprüfbare Berechnung).	E ⁽⁸⁾						

2012

KAPITEL 7

„Natürliche Ressourcen“

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	7.1-7.9
Kurzbeschreibung der Rubrik „Natürliche Ressourcen“	7.3-7.7
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	7.8-7.9
Teil 1 — Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit	7.10-7.67
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	7.10-7.30
Untersuchung jährlicher Tätigkeitsberichte und sonstiger Elemente der internen Kontrollsysteme	7.31-7.63
Systeme der GD AGRI zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Bereich Landwirtschaft	7.31-7.36
Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Bereich Landwirtschaft	7.37-7.47
Systeme der GD MARE und der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Bereich Fischerei	7.48-7.52
Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD AGRI	7.53-7.61
Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD MARE	7.62-7.63
Schlussfolgerung und Empfehlungen	7.64-7.67
Schlussfolgerung für 2015	7.64-7.65
Empfehlungen	7.66-7.67
Teil 2 — Leistungsaspekte im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums	7.68-7.76
Beurteilung der Leistung von Projekten	7.68-7.75
Schlussfolgerung	7.76
Anhang 7.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Rubrik „Natürliche Ressourcen“	
Anhang 7.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Rubrik „Natürliche Ressourcen“	

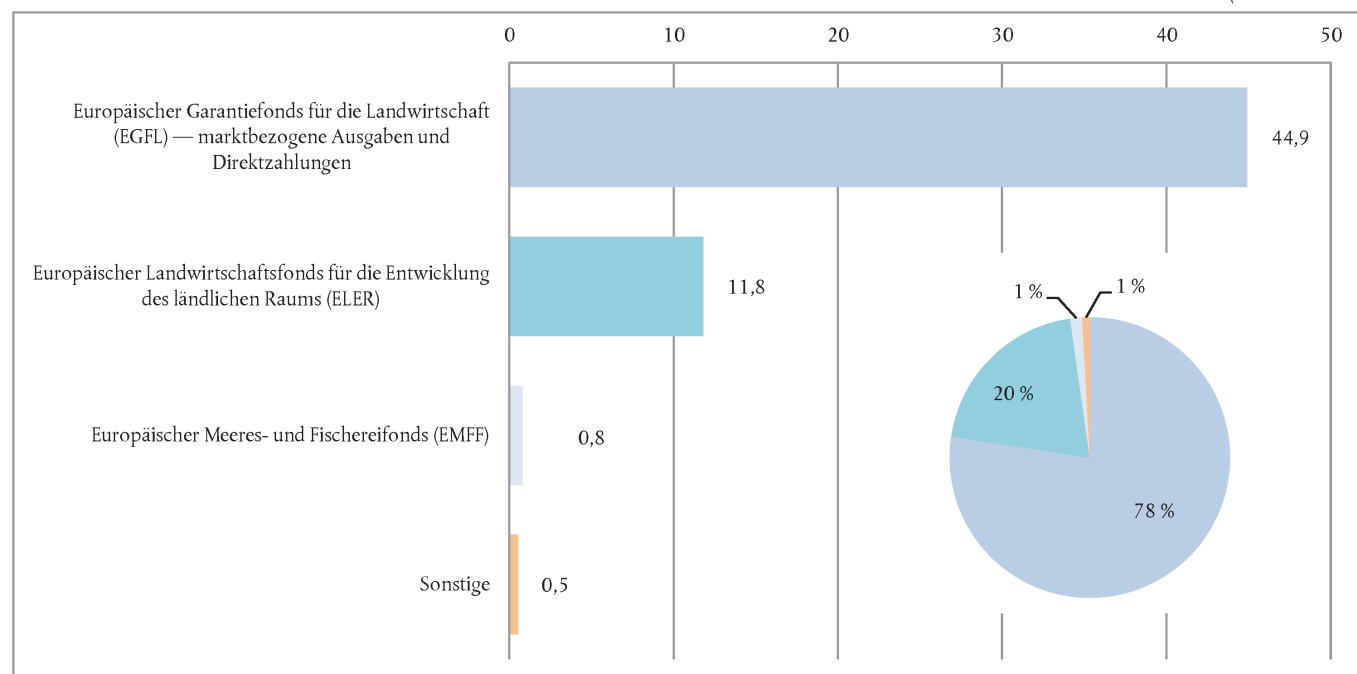
BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

7.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zur Rubrik „Natürliche Ressourcen“. Die Ergebnisse der Prüfungen im Bereich des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) werden getrennt von den Ergebnissen für die anderen unter diese Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) fallenden Ausgaben (Bereiche Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei) dargelegt. Die Kerndaten zur Zusammensetzung dieser MFR-Rubrik sind **Illustration 7.1** zu entnehmen.

Illustration 7.1 — MFR-Rubrik 2 „Natürliche Ressourcen“ — Kerndaten 2015

(Milliarden Euro)



Zahlungen des Jahres insgesamt	58,0
- Vorschüsse ⁽¹⁾	2,4
+ abgerechnete Vorschüsse ⁽¹⁾	2,9

Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	58,5

⁽¹⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang 1.1**).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2015 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.2. Zusätzlich zu den für die spezifischen Beurteilungen angeführten Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit enthält dieses Kapitel in einem gesonderten Abschnitt die Ergebnisse der Prüfung einer Stichprobe von Projekten im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums unter Leistungsaspekten.

Kurzbeschreibung der Rubrik „Natürliche Ressourcen“

7.3. Grundlage für EU-Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft ist die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Diese wird im Wege der geteilten Mittelverwaltung von der Kommission, insbesondere der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI), und von Zahlstellen in den Mitgliedstaaten umgesetzt (siehe Ziffer 7.31). Die Zahlungen an Begünstigte⁽¹⁾ werden aus zwei Fonds geleistet: dem EGFL, aus dem die EU-Direktbeihilfen und die Marktmaßnahmen vollständig finanziert werden⁽²⁾, und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), aus dem Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zusammen mit den Mitgliedstaaten finanziert werden.

7.4. Aus dem EGFL werden vor allem folgende Maßnahmen finanziert:

- die Direktbeihilferegelung „Betriebsprämienregelung“, auf die im Jahr 2015 29,3 Milliarden Euro entfielen, und die „Regelung für die einheitliche Flächenzahlung“, auf die im Jahr 2015 7,8 Milliarden Euro entfielen. Über diese flächenbezogenen Regelungen wird entkoppelte⁽³⁾ Einkommensstützung geleistet;
- andere Direktbeihilferegelungen⁽⁴⁾, auf die im Jahr 2015 5,1 Milliarden Euro entfielen, und marktbezogene Maßnahmen⁽⁵⁾, für die im Jahr 2015 2,7 Milliarden Euro bereitgestellt wurden.

⁽¹⁾ Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549).

⁽²⁾ Mit Ausnahme einiger Maßnahmen, z. B. Absatzförderungsmaßnahmen und Schulobstprogramm, die kofinanziert werden.

⁽³⁾ Entkoppelte Zahlungen werden für beihilfefähige landwirtschaftliche Flächen gewährt, wobei es keine Rolle spielt, ob diese Flächen für die Erzeugung genutzt werden oder nicht.

⁽⁴⁾ Darunter fallen hauptsächlich gekoppelte Zahlungen für bestimmte Arten der landwirtschaftlichen Produktion und zwei neue Regelungen: die Erstattung aufgrund der Anwendung der Haushaltsdisziplin und die freiwillige Umverteilungsprämie.

⁽⁵⁾ Darunter fallen insbesondere die besondere Unterstützung für die Sektoren Wein und Obst/Gemüse, die Beihilfen für Schulmilch und Schulobst sowie Sondermaßnahmen zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der EU.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.5. Aus dem ELER werden im Rahmen einschlägiger Programme der Mitgliedstaaten getätigte Ausgaben für die ländliche Entwicklung kofinanziert. Die Ausgaben erstrecken sich sowohl auf flächenbezogene ⁽⁶⁾ als auch auf nicht flächenbezogene Maßnahmen ⁽⁷⁾. Im Jahr 2015 entfielen auf den ELER Ausgaben in Höhe von 11,8 Milliarden Euro.

7.6. Die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit bestehen darin, dass

- Direktbeihilfen für nicht beihilfefähige Flächen oder an nicht für Beihilfen infrage kommende Begünstigte gezahlt werden;
- Beihilfen für marktbezogene Maßnahmen für nicht beihilfefähige Kosten oder nicht für Beihilfen infrage kommende Antragsteller gewährt werden;
- im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums Ausgaben wegen Nichteinhaltung oft komplexer Vorschriften (einschließlich der Vergabevorschriften) und Beihilfevoraussetzungen insbesondere bei Investitionsmaßnahmen nicht beihilfefähig sind.

7.7. Dieses Kapitel erstreckt sich auch auf die Klima- und Umweltpolitik der EU sowie auf die Gemeinsame Fischereipolitik. Das Hauptrisiko für die Ordnungsmäßigkeit besteht in diesen Bereichen darin, dass Beihilfen für nicht förderfähige oder überhöht angegebene Kosten gewährt werden.

⁽⁶⁾ Bei flächenbezogenen Maßnahmen ist die Zahlung an die Hektarzahl geknüpft, worunter beispielsweise Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen an Betriebsinhaber in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen fallen.

⁽⁷⁾ Bei nicht flächenbezogenen Maßnahmen handelt es sich normalerweise um Investitionsmaßnahmen, worunter beispielsweise die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung fallen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

7.8. Die Kernelemente des Prüfungsansatzes und der Prüfungsmethodik des Hofes sind in **Anhang 1.1** beschrieben. Für die Prüfung der Rubrik „Natürliche Ressourcen“ ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Der Hof untersuchte eine Stichprobe von 180 Vorgängen zum EGFL und von 179 Vorgängen zu den Bereichen Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1**. Jede Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie bei den zwei spezifischen Beurteilungen jeweils für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb der MFR-Rubrik repräsentativ ist⁽⁸⁾. Im Jahr 2015 umfasste die EGFL-Stichprobe Vorgänge aus 18 Mitgliedstaaten⁽⁹⁾. Für die zweite spezifische Beurteilung umfasste die Stichprobe 159 Vorgänge für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums und 20 sonstige Vorgänge aus den Bereichen Umwelt, Klimapolitik und Fischerei aus 17 Mitgliedstaaten⁽¹⁰⁾.
- b) Der Hof prüfte ausgewählte interne Kontrollsysteme, indem er 24 Kommissionsprüfungen in den Bereichen EGFL und ELER einer Aktenprüfung unterzog. Ergänzend führte er sechs dieser Kommissionsprüfungen in den betreffenden Mitgliedstaaten erneut durch⁽¹¹⁾. In diesen sechs Mitgliedstaaten wurden zudem für eine begrenzte Zahl von risikoträchtigen EGFL- und ELER-Bereichen sowie unter Cross-Compliance-Aspekten weitere Prüfungstätigkeiten durchgeführt⁽¹²⁾. Ferner wurden fünf Kommissionsprüfungen aus dem Bereich der Gemeinsamen Fischereipolitik überprüft; eine Prüfung wurde erneut durchgeführt⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Der Ansatz des Hofes basiert darauf, dass für jeden Vorgang eine Reihe von Elementen (z. B. Parzellen) nach dem Zufallsprinzip ausgewählt wird. Daher wird anhand eines ermittelten Fehlers nicht notwendigerweise die Gesamtfehlerquote bei dem jeweiligen Vorgang abgebildet.

⁽⁹⁾ Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein), Irland, Griechenland, Spanien (Aragonien, Extremadura, Kastilien-La Mancha, Kastilien und León, Madrid), Frankreich, Italien (AGEA, Emilia-Romagna, Kalabrien, Lombardei, Toskana), Zypern, Ungarn, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowenien, Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich (England).

⁽¹⁰⁾ Belgien (Wallonien), Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland (Bayern, Niedersachsen-Bremen, Rheinland-Pfalz), Griechenland, Spanien (Andalusien, Galicien, Kastilien-La Mancha), Frankreich (Burgund und Festland), Italien (Apulien, Kampanien, Programm „Nationales Netz für den ländlichen Raum“ und Sizilien), Litauen, Ungarn, Österreich, Polen, Portugal (Festland), Rumänien, Slowakei, Finnland und Vereinigtes Königreich (England und Schottland). Zur Stichprobe gehörten auch acht direkt verwaltete Vorgänge.

⁽¹¹⁾ Spanien (Katalonien), Deutschland (Schleswig-Holstein), Finnland, Litauen, Malta, Vereinigtes Königreich (Nordirland).

⁽¹²⁾ Bei allen EGFL-Direktbeihilferegelungen und allen flächenbezogenen ELER-Maßnahmen sind die Begünstigten verpflichtet, sogenannte Cross-Compliance-Anforderungen einzuhalten. Zur Cross-Compliance gehören die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB), die sich auf den Umweltschutz, die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen und den Tierschutz beziehen, sowie die Erhaltung der landwirtschaftlichen Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Verpflichtungen). Wenn Betriebsinhaber diese Anforderungen nicht einhalten, werden ihre Beihilfen gekürzt.

⁽¹³⁾ In Rumänien.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) Der Hof analysierte die Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD AGRI und der GD MARE.

7.9. Sowohl beim EGFL als auch beim ELER war 2015 das letzte Jahr, in dem die meisten Zahlungen an die Endbegünstigten auf der Grundlage der vor der GAP-Reform von 2013 geltenden Vorschriften getätigt wurden ⁽¹⁴⁾.

TEIL 1 — BEURTEILUNG DER ORDNUNGSMÄSSIGKEIT

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

7.10. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen für die Rubrik „Natürliche Ressourcen“ insgesamt sowie für jede der beiden spezifischen Beurteilungen (Bereich EGFL sowie Bereiche Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei) sind in **Anhang 7.1** zusammengefasst. Von den 359 untersuchten Vorgängen wiesen 121 (34 %) Fehler auf. Auf der Grundlage der 87 quantifizierten Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote für die Rubrik „Natürliche Ressourcen“ auf 2,9 % ⁽¹⁵⁾.

7.11. In **Illustration 7.2** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der vom Hof für 2015 geschätzten Gesamtfehlerquote beigetragen haben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

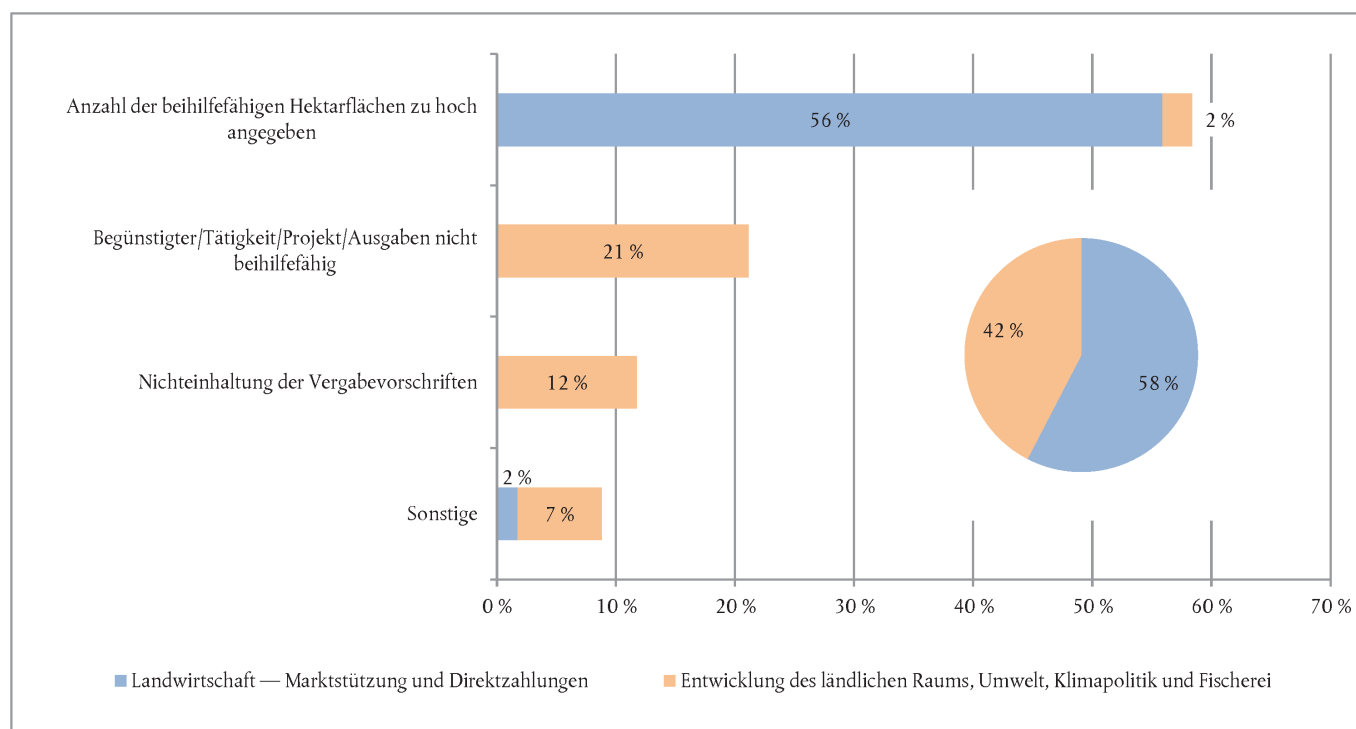
7.10. Die Kommission nimmt die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote zur Kenntnis. Abgesehen von der Cross-Compliance entspricht sie weitgehend der Quote des Vorjahres.

Die Kommission ist der Auffassung, dass im Rahmen mehrjähriger Konformitätsverfahren erzielte Nettofinanzkorrekturen und Wiedereinziehungen von Mitteln bei Begünstigten, die anschließend dem EU-Haushalt zurückerstattet werden, eine Korrekturkapazität besitzen, die bei einer umfassenden Bewertung des gesamten Systems interner Kontrollen berücksichtigt werden muss.

Die Kommission merkt ferner an, dass sich laut des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2015 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung die Korrekturkapazität dieser Direktion im Jahr 2015 auf 1 065,710 Mio. EUR belief (1,87 % der GAP-Ausgaben).

⁽¹⁴⁾ Das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission erzielten im Jahr 2013 eine Einigung über die GAP-Reform, woraufhin eine Reihe von Rechtsvorschriften zu ihrer praktischen Umsetzung erlassen wurde. Siehe <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/>.

⁽¹⁵⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,3 % (untere Fehlergrenze) und 4,5 % (obere Fehlergrenze) liegt.

Illustration 7.2 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote — „Natürliche Ressourcen“

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.12. Bei den Fehlerarten und Fehlermustern bestehen zwischen den beiden spezifischen Beurteilungen erhebliche Unterschiede, wie nachfolgend beschrieben.

EGFL — Marktstützung und Direktzahlungen

7.13. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 7.1** zusammengefasst. Im Bereich EGFL wiesen 52 (29 %) der vom Hof geprüften 180 Vorgänge Fehler auf. Auf der Grundlage der 47 quantifizierten Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote auf 2,2 %⁽¹⁶⁾.

7.14. In **Illustration 7.3** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der vom Hof für 2015 geschätzten Fehlerquote beigetragen haben.

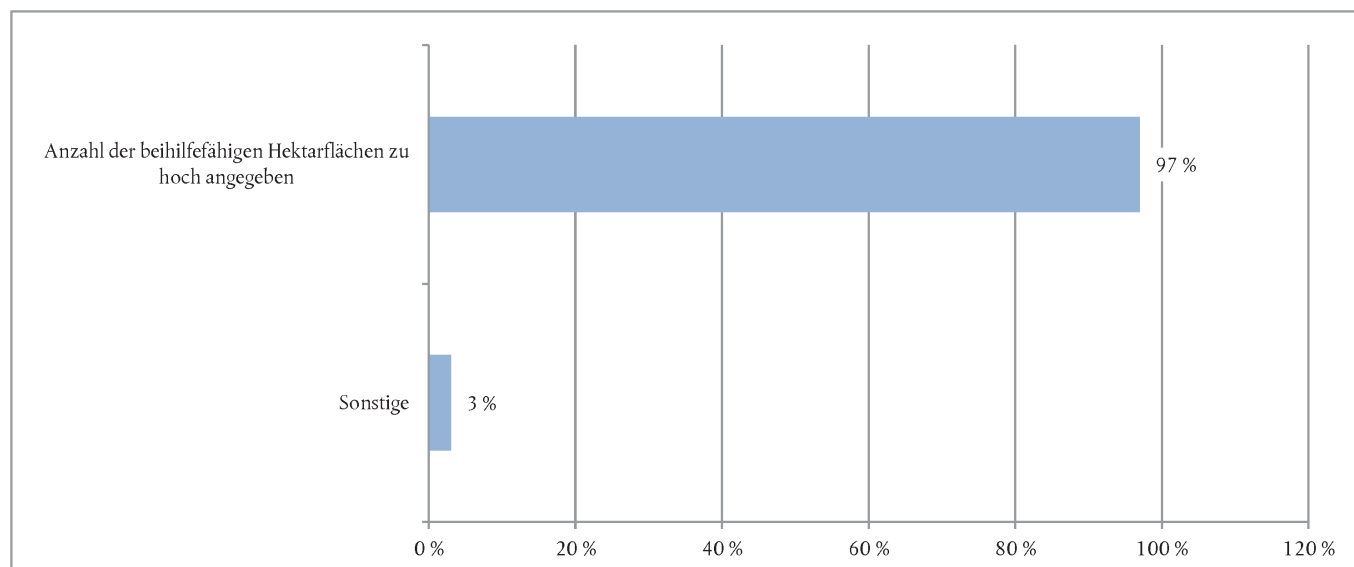
ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.12. Die Kommission merkt an, dass zwischen den beiden Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bezüglich ihrer Gestaltung, ihres Umfangs und ihrer Zielsetzungen erhebliche Unterschiede bestehen, welche wiederum die Unterschiede im Muster der Fehler im Zusammenhang mit der GAP erklären.

7.13. Die Kommission nimmt die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote zur Kenntnis. Abgesehen von der Cross-Compliance entspricht sie weitgehend der Quote des Vorjahres.

Die Kommission merkt ferner an, dass die Fehlerhäufigkeit in den letzten drei Jahren stetig abgenommen hat.

⁽¹⁶⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 0,8 % (untere Fehlergrenze) und 3,6 % (obere Fehlergrenze) liegt.

Illustration 7.3 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote — EGFL

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.15. In vier Fällen quantifizierbarer Fehler auf der Ebene der Endbegünstigten verfügten die nationalen Behörden über ausreichende Informationen⁽¹⁷⁾, um die Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Wenn alle diese Informationen zur Verhinderung oder zur Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern genutzt worden wären, wäre die für diese spezifische Beurteilung geschätzte Fehlerquote um 0,3 Prozentpunkte niedriger ausgefallen. Außerdem stellte der Hof in weiteren vier Fällen fest, dass der von ihm aufgedeckte Fehler von den nationalen Behörden verursacht worden war. Diese Fehler trugen 0,6 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei. Ein Beispiel für Fehler der nationalen Behörden ist in **Illustration 7.5** aufgeführt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.15. Die Kommission begrüßt die Einschätzung des Hofes bezüglich der Rolle der Mitgliedstaaten und ist der Ansicht, dass Mitgliedstaaten größere Anstrengungen zur Fehlerreduzierung hätten unternehmen müssen. Die Kommission arbeitet mit den Mitgliedstaaten weiter an der Reduzierung der Fehler.

⁽¹⁷⁾ Auf der Grundlage von Belegen einschließlich standardmäßiger Gegenkontrollen und sonstiger obligatorischer Kontrollen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.16. Bei den meisten quantifizierbaren Fehlern handelte es sich um überhöhte Angaben zu den beihilfefähigen Flächen (siehe **Illustration 7.3**). Im Jahr 2015 wurden solche Fehler in 12 der 18 besuchten Mitgliedstaaten aufgedeckt. Rund die Hälfte dieser quantifizierbaren Fehler belief sich auf weniger als 2 % (siehe Ziffer 7.18) und hatte daher nur geringe Auswirkungen auf die geschätzte Gesamtfehlerquote. Ein weiteres Viertel dieser Fehler belief sich auf 2 % bis 5 %.

7.17. Das zentrale Kontrollinstrument für Flächenbeihilfen in den Mitgliedstaaten ist das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS), eine Datenbank, in der die Beihilfefähigkeitsdaten für alle landwirtschaftlichen Parzellen erfasst sind. Es enthält computergestützte kartografische Informationen, einschließlich Orthobildern (Luftaufnahmen), die von den Mitgliedstaaten mindestens alle fünf Jahre aktualisiert werden sollten⁽¹⁸⁾. Sofern die kartografischen Informationen ordnungsgemäß aktualisiert und analysiert werden, trägt das LPIS erheblich zur Verhinderung und Aufdeckung flächenbezogener Fehler in den Beihilfeanträgen bei. Durch Aktionspläne der Kommission und der Mitgliedstaaten konnte die Zuverlässigkeit der Daten im LPIS in den letzten Jahren kontinuierlich verbessert werden.

7.18. Dennoch deckt der Hof nach wie vor Fehler im Zusammenhang mit den Flächen auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Verwaltungskontrollen bezüglich der Beihilfefähigkeit von Flächen anhand derselben LPIS-Daten durchgeführt werden, die in vielen Fällen von den Betriebsinhabern in die Beihilfeanträge übernommen wurden⁽¹⁹⁾. Sind die LPIS-Daten nicht korrekt, können Beihilfefähigkeitsfehler im Antrag bei solchen Kontrollen normalerweise nicht aufgedeckt werden. Der für Orthobilder vorgeschriebene technische Standard⁽²⁰⁾ erlaubt es den Betriebsinhabern und den Zahlstellen gewöhnlich nicht, geringfügige Fehler (weniger als 2 %, siehe Ziffer 7.16) aufzudecken. Größtenteils lassen sich solche Fehler nicht zu vertretbaren Kosten vermeiden. Größere flächenbezogene Fehler hätten jedoch im Allgemeinen aufgedeckt werden können. In solchen Fällen wird die in der LPIS-Datenbank erfasste und vom Betriebsinhaber gemeldete beihilfefähige Fläche hauptsächlich aus folgenden Gründen erheblich von der korrekten Fläche ab:

⁽¹⁸⁾ Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Qualität des LPIS jährlich zu überprüfen. Differenzen bei der beihilfefähigen Fläche (eines der Qualitätskriterien für die Überprüfung) müssen weniger als 2 % betragen.

⁽¹⁹⁾ Die Mitgliedstaaten übermitteln den Betriebsinhabern für jede ihrer Parzellen die im LPIS erfassten Orthobilder und Informationen über die beihilfefähige Höchstfläche, bevor die Betriebsinhaber ihre Beihilfeanträge erstellen. Die Betriebsinhaber sind rechtlich verpflichtet, die ihnen übermittelten Informationen zu überprüfen und ggf. zu korrigieren. Dennoch hatten die Betriebsinhaber mit einer Ausnahme in allen Fällen von flächenbezogenen Fehlern in ihren Beihilfeanträgen die in der LPIS-Datenbank erfassten nicht korrekten beihilfefähigen Flächen angegeben.

⁽²⁰⁾ In Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16) ist Folgendes festgelegt: „Dazu werden computergestützte geografische Informationssysteme eingesetzt, vorzugsweise einschließlich Luft- und Satellitenorthobildern mit homogenem Standard, der mindestens eine dem Maßstab 1:10 000 entsprechende Genauigkeit gewährleistet.“

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.16-7.18. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass es sich bei den meisten vom Hof aufgedeckten Fehlern im Zusammenhang mit Überdeklarierungen um vergleichsweise geringfügige Fehler handelte und begrüßt die Einschätzung des Hofes bezüglich der Verbesserung der Zuverlässigkeit der Daten im LPIS.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Vermeidung geringfügiger Fehler zu vertretbaren Kosten unmöglich ist. Die Kommission regt die Mitgliedstaaten jedoch zur regelmäßigen Aktualisierung ihres Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS) an, damit sichergestellt werden kann, dass große Überdeklarierungen aufgedeckt werden. Die Kommission betrachtet die Tatsache, dass die überwiegende Mehrheit der vom Hof gemeldeten Fehler weniger als 5 % betrug, als Beweis für das reibungslose Funktionieren des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS), in dem das LPIS einen grundlegenden Bestandteil bildet. Da sich Land im Laufe der Zeit verändert, können zwischen dem LPIS und der Realität vor Ort Unterschiede entstehen. Durch regelmäßige Aktualisierungen des Systems wird das Risiko jedoch begrenzt.

Zur Förderung häufiger Aktualisierungen des LPIS hat die Kommission als Vorbedingung für eine Verringerung der Vor-Ort-Kontrollen von 5 % auf 1 % bei einigen Direktzahlungsregelungen vorgesehen, dass das LPIS mindestens alle drei Jahre mit Orthobildern aktualisiert wird, die jünger als 15 Monate sind. Die Aktualisierung sollte pro Jahr mindestens 25 % der beihilfefähigen Hektarflächen abdecken.

Zudem wurde 2010 eine Qualitätsbewertung des LPIS eingeführt und im derzeitigen Zeitraum beibehalten (Verordnung (EU) Nr. 640/2014).

Dieses von den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten durchgeführte und von der Kommission überwachte jährliche Vorhaben ist ein Vorgang der Qualitätskontrolle, mit dem letztendlich die Qualität und die Zuverlässigkeit des LPIS verbessert werden sollen, indem aufgedeckte technische Mängel analysiert und Abhilfemaßnahmen zu ihrer Beseitigung getroffen werden.

Dabei stellen die jährlich auf der Grundlage von Stichproben durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen eine Möglichkeit dar, ein genaues und aktuelles LPIS zu erzielen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Die Zahlstellen nahmen keine oder keine ausreichende Kürzung der Zahlungen vor, wenn bei der Beurteilung der beihilfefähigen Fläche zum Zwecke der Aktualisierung des LPIS auf den Orthobildern der jeweiligen Flächenstücke nicht beihilfefähige Vegetation und Merkmale erkennbar waren.
- Die nationalen Definitionen für beihilfefähiges Dauergrünland entsprachen nicht der EU-Definition.

7.19. **Illustration 7.4** enthält ein Beispiel für fehlerhafte Beihilfefähigkeitsdaten im LPIS.

Illustration 7.4 — Beispiel für vorschriftswidrige Zahlungen aufgrund fehlerhafter Beihilfefähigkeitsdaten im LPIS

Definitionsgemäß handelt es sich bei Dauergrünland um Flächen, die zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden. Wie der Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 darlegte, wies das LPIS in Spanien trotz erheblicher Abhilfemaßnahmen immer noch gravierende Mängel hinsichtlich der Beihilfefähigkeit von Dauergrünland auf. Er wies ferner darauf hin, dass in den Jahren 2014 und 2015 weitere Korrekturmaßnahmen eingeleitet wurden⁽²¹⁾. Der Hof unterzog eine Parzelle von 48 ha in Spanien (Madrid) einer Vor-Ort-Kontrolle. Diese Parzelle war zum Zeitpunkt der Antragstellung durch den Betriebsinhaber im LPIS als vollständig beihilfefähiges Dauergrünland erfasst. Auf dem Orthobild waren jedoch eng stehende Büsche und Bäume erkennbar. In seinem Beihilfeantrag für 2014 hatte der Betriebsinhaber für die Parzelle die im LPIS erfasste beihilfefähige Fläche angegeben und für die gesamte Parzelle eine Betriebsprämienzahlung erhalten. Der Hof stellte fest, dass die Parzelle für eine Betriebsprämienzahlung nicht infrage kam.

Im Jahr 2015 überprüften die spanischen Behörden ihr LPIS anhand von neuen Orthobildern und unter Einsatz neuer Technologien und erfassten die betreffende Parzelle als nicht beihilfefähig.

Der Hof stellte außerdem in Griechenland, Spanien (Aragón, Extremadura, Kastilien-La Mancha, Kastilien und León), Italien (Kalabrien) und im Vereinigten Königreich (England) fest, dass auf der Grundlage fehlerhafter Beihilfefähigkeitsinformationen im LPIS Flächenbeihilfen beantragt und ausbezahlt worden waren, obwohl die Fehler anhand der Orthobilder hätten aufgedeckt werden können.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Wann immer eine nationale Definition für beihilfefähiges Dauergrünland nicht der EU-Definition entspricht, werden zur Bewältigung des betreffenden Problems besondere Korrekturmaßnahmen festgelegt, die bei Bedarf auch Aktionspläne einschließen.

Zum Schutz des EU-Haushalts wendet die Kommission bei Bedarf im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren auch Kürzungen und Aussetzungen von Zahlungen sowie Nettofinanzkorrekturen an.

Illustration 7.4 — Beispiel für vorschriftswidrige Zahlungen aufgrund fehlerhafter Beihilfefähigkeitsdaten im LPIS

Die Kommission ermittelte bereits vor 2014 Probleme im Zusammenhang mit Dauergrünland. In den betroffenen Mitgliedstaaten wurden Aktionspläne umgesetzt.

In Spanien führten die nationalen Behörden eine vollständige Neuvermessung aller von den Begünstigten gemeldeten und durch den Hof geprüften Parzellen durch und leiteten gegebenenfalls Wiedereinziehungsverfahren ein. Darüber hinaus beweist die Tatsache, dass die geprüfte Parzelle 2015 als nicht beihilfefähig erfasst wurde, dass das Verfahren zur Aktualisierung des LPIS in Spanien funktioniert.

In seitens der Dienststellen der Kommission in früheren Jahren durchgeführten Prüfungen waren Mängel im Zusammenhang mit der Beihilfefähigkeit von Dauergrünland in Griechenland und Spanien aufgedeckt worden und es wurde sichergestellt, dass die Probleme durch besondere Aktionspläne angegangen wurden. Dabei wurden Verbesserungen erzielt (siehe Jahresbericht 2014 des Hofes, Kasten 7.8). Sowohl in Griechenland als auch in Spanien gingen die im LPIS als beihilfefähig erfassten Flächen erheblich zurück. In Griechenland verringerte sich die beihilfefähige Dauergrünlandfläche von 3,6 Mio. Hektar im Jahr 2012 auf 1,5 Mio. Hektar im Antragsjahr 2014. In Spanien reduzierte sich die beihilfefähige Dauergrünlandfläche von 18,5 Mio. Hektar 2013 auf 6,4 Mio. Hektar im Jahr 2016.

Bezüglich des Vereinigten Königreichs (England) läuft der Abhilfemaßnahmenplan noch und wird von der Kommission engmaschig überwacht.

Darüber hinaus stellen Konformitätsabschlussverfahren sicher, dass das Risiko für den EU-Haushalt durch Nettofinanzkorrekturen adäquat gedeckt wird.

⁽²¹⁾ Ziffer 7.41 und Kasten 7.8 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.20. Ein Beispiel für nationale Beihilfefähigkeitskriterien, die nicht mit den EU-Rechtsvorschriften übereinstimmen, ist in **Illustration 7.5** aufgeführt.

Illustration 7.5 — Beispiel für nationale Beihilfefähigkeitskriterien, die nicht mit den EU-Rechtsvorschriften übereinstimmen

Im seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013⁽²²⁾ wies der Hof darauf hin, dass die französischen Behörden Beihilfen für beweidbares Heideland gewähren, obwohl diese Flächen aus einer Mischung von beihilfefähigen Grünpflanzen und nicht beihilfefähigen Büschen, dichten Wäldern usw. bestehen. Im Jahr 2015 stellte der Hof bei sechs Parzellen fest, dass sie wegen eng stehender Bäume und Büsche teilweise oder vollständig nicht beihilfefähig waren, von den französischen Behörden aber als vollständig beihilfefähig eingestuft worden waren.

Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei

7.21. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 7.1** zusammengefasst. In den Bereichen Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei wiesen 69 (39 %) der vom Hof geprüften 179 Vorgänge Fehler auf. Auf der Grundlage der 40 quantifizierten Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote auf 5,3 %⁽²³⁾.

7.22. In **Illustration 7.6** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der vom Hof für 2015 geschätzten Fehlerquote beigetragen haben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 7.5 — Beispiel für nationale Beihilfefähigkeitskriterien, die nicht mit den EU-Rechtsvorschriften übereinstimmen

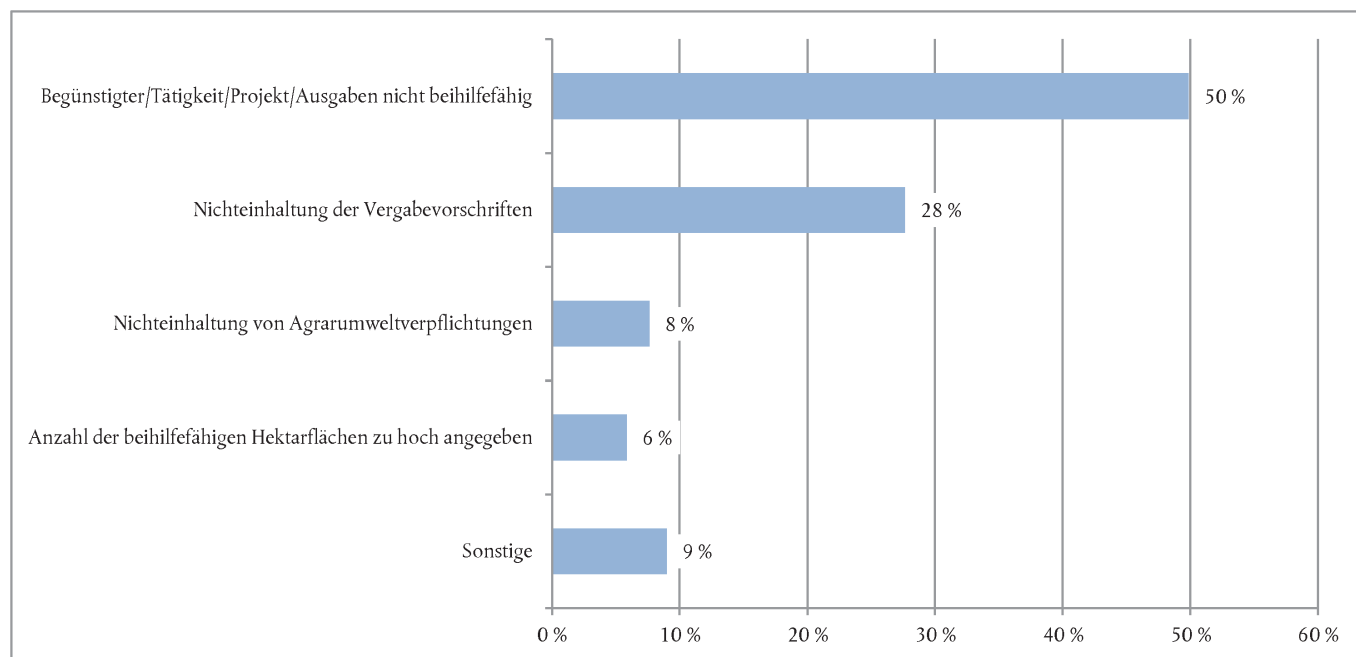
In Prüfungen, die die Kommission vor 2013 durchführte, waren bereits ähnliche Mängel in Frankreich festgestellt worden. Die Mängel werden im Rahmen eines besonderen, von dem betroffenen Mitgliedstaat aufgestellten Aktionsplans weiterverfolgt und von der Kommission engmaschig überwacht. Festgestellte Mängel dieser Art werden mittels Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt, die sicherstellen, dass das Risiko für den EU-Haushalt durch Nettofinanzkorrekturen adäquat gedeckt wird.

Parallel dazu verfolgt die Kommission weiterhin aufmerksam, ob der Aktionsplan eingehalten wird, damit Verbesserungen sichergestellt sind. Angesichts aufgetretener Verzögerungen wurden ab 2015 Maßnahmen gemäß Artikel 41 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 eingeleitet.

7.21. Die Kommission nimmt die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote zur Kenntnis. Sie ist niedriger als die im letzten Jahr festgestellte Quote.

⁽²²⁾ Kasten 3.4 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽²³⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 2,7 % (untere Fehlergrenze) und 7,9 % (obere Fehlergrenze) liegt.

Illustration 7.6 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote — Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.23. Im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums waren von den 159 untersuchten Vorgängen 78 flächenbezogen und 81 nicht flächenbezogen. Von diesen 159 Vorgängen wiesen 64 (40 %) Fehler auf, von denen 38 quantifizierbar waren. In den Bereichen Umwelt, Klimapolitik und Fischerei wiesen fünf (26 %) der 19 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgänge Fehler auf, von denen zwei quantifizierbar waren. Beim verbleibenden Vorgang ⁽²⁴⁾ stellte der Hof keinen Fehler fest.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.23. Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums ist die vom Hof festgestellte Fehlerhäufigkeit (sowohl quantifiziert als auch nicht quantifiziert) im Laufe der Zeit ständig zurückgegangen.

⁽²⁴⁾ Er betraf die Erbringung von statistischen Dienstleistungen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung durch die Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.24. In 13 Fällen quantifizierbarer Fehler auf der Ebene der Endbegünstigten verfügten die nationalen Behörden über ausreichende Informationen⁽²⁵⁾, um die Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Wenn alle diese Informationen zur Verhinderung oder zur Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern genutzt worden wären, wäre die für diese spezifische Beurteilung geschätzte Fehlerquote um 1,7 Prozentpunkte niedriger ausgefallen. Außerdem stellte der Hof in sechs Fällen fest, dass der von ihm aufgedeckte Fehler von den nationalen Behörden verursacht worden war. Diese Fehler trugen 1,5 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei. Ein Beispiel für einen Fehler der nationalen Behörden ist in **Illustration 7.7** aufgeführt.

7.25. Die Fehlerarten sind mit denen vergleichbar, die der Hof in den vergangenen Jahren ermittelte, sowie mit denen, die er im Sonderbericht über die Ursachen von Fehlern bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums aufführte⁽²⁶⁾. Wie in den Vorjahren bezog sich der größte Teil (82 %) der in Ziffer 7.21 genannten geschätzten Fehlerquote auf nicht flächenbezogene Maßnahmen.

7.26. Bei den 81 untersuchten nicht flächenbezogenen Vorgängen wurden in 15 Fällen (19 %) die Beihilfevoraussetzungen nicht eingehalten (siehe Beispiel in **Illustration 7.7**). In den Bereichen Umwelt, Klimapolitik und Fischerei waren zwei quantifizierbare Fehler auf nicht beihilfefähige Ausgaben zurückzuführen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.24. Die Kommission ist sich dessen bewusst, dass die nationalen Behörden möglicherweise in der Lage gewesen wären, viele der vom Hof festgestellten Fehler selbst aufzudecken. Die GAP-Vorschriften statten die Mitgliedstaaten mit allen erforderlichen Instrumenten zur Verringerung der meisten Fehlerrisiken aus.

Bezüglich des in Illustration 7.7 angeführten Beispiels hat die Kommission im März 2016 ein Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet. Es werden alle erforderlichen Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts getroffen werden.

7.25. Der Kommission sind die Grundursachen für Fehler bekannt und sie arbeitet gemeinsam mit den Mitgliedstaaten daran, Abhilfe für die jeweilige Lage zu schaffen, indem sie Orientierungshilfe bietet oder die Umsetzung von Aktionsplänen fordert.

Die Kommission weiß beispielsweise, dass nicht flächenbezogene Maßnahmen fehleranfälliger sind. Aus diesem Grund werden systematische Lösungen wie die Vereinfachung der Maßnahmengestaltung oder der Einsatz weniger komplexer Berechnungsmethoden wie beispielsweise vereinfachte Kostenoptionen oder Pauschalen gefördert.

Die Kommission ist der Auffassung, dass Unregelmäßigkeiten im öffentlichen Vergabeverfahren nicht zwangsläufig bedeuten, dass die gesamte Ausgabe nicht beihilfefähig war.

Zur Bewertung des finanziellen Risikos von Fehlern bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nahm die Kommission im Dezember 2013 Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen an, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung umgesetzte Vorhaben anzuwenden sind.

⁽²⁵⁾ Auf der Grundlage von Belegen, der Kontrolle von Datenbankinformationen und obligatorischer Kontrollen.

⁽²⁶⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 23/2014 „Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen?“ (<http://www.eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 7.7 — Beispiel für nicht beihilfefähige Ausgaben oder Tätigkeiten

Die Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums „Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen“ bietet Unterstützung für Landwirte, die freiwillig eine Tierschutzverpflichtung eingehen. Die Zahlungen erfolgen jährlich und zur Deckung der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtung, z. B. Bereitstellung von mehr Platz für die Tiere. Dies ist ein Beispiel für die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen, durch die der Verwaltungsaufwand für Mitgliedstaaten und Begünstigte verringert werden kann. Solchen Optionen sollten solide Methoden zugrunde liegen, insbesondere die korrekte Berechnung der vereinfachten Kosten.

In Rumänien stellte der Hof fest, dass Ausgaben nicht beihilfefähig waren, weil die nationalen Behörden bei der Berechnung der vereinfachten Kosten nicht angemessen berücksichtigten, wie viele Produktionszyklen durchlaufen wurden. Infolgedessen waren die Zahlungen an alle Begünstigten systematisch zu hoch angesetzt.

Der Hof prüfte sämtliche Arten von Verpflichtungen im Zusammenhang mit Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen in Rumänien, einschließlich derer, die nicht zur Stichprobe gehörten, um festzustellen, inwieweit alle Ausgaben für den Tierschutz in Rumänien von den falschen Berechnungen betroffen waren. Er stellte fest, dass sich die nicht beihilfefähigen Ausgaben vom Beginn der Maßnahme (2012) bis Oktober 2015 auf bis zu 152 Millionen Euro (von insgesamt 450 Millionen Euro) belaufen könnten.

Beihilfefähigkeitsfehler wurden auch in Belgien (Wallonien), Deutschland (Rheinland-Pfalz), Spanien (Andalusien, Galicien, Kastilien-La Mancha), Griechenland, Italien (Netz für den ländlichen Raum, Sizilien, Kampanien) und Polen festgestellt.

7.27. Bei 27 untersuchten Vorgängen waren die Begünstigten verpflichtet, die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge einzuhalten. Mit diesen Vorschriften wird sichergestellt, dass Waren und Dienstleistungen zu den günstigsten Bedingungen und unter Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu öffentlichen Aufträgen sowie unter Beachtung der Grundsätze der Transparenz und der Nichtdiskriminierung erworben werden. In sechs Fällen war gegen eine oder mehrere dieser Vorschriften verstoßen worden. Ein Beispiel für einen solchen Fehler ist in **Illustration 7.8** aufgeführt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 7.7 — Beispiel für nicht beihilfefähige Ausgaben oder Tätigkeiten

Die Kommission leistet Mitgliedstaaten bei ihren Anstrengungen, nach Möglichkeit vereinfachte Kostenoptionen als Instrument zur Vermeidung von Fehlern zu nutzen, volle Unterstützung. Dies wurde vom Hof in dessen Sonderbericht Nr. 23/2014 anerkannt (siehe Ziffer 86).

Was die Fälle in Rumänien betrifft, so stimmt die Kommission zu, dass bei der Berechnung der vereinfachten Kosten, die den Zahlungen zugrunde lagen, ein Fehler auftrat.

Im Nachgang zu den Feststellungen des Hofes leitete die Kommission 2016 zur genauen Ermittlung des mit Risiken behafteten Betrags ein Konformitätsabschlussverfahren ein. Dies Verfahren kann die Anwendung einer Finanzkorrektur nach sich ziehen.

7.27. Die Kommission hat die Vergabe öffentlicher Aufträge als eine der Hauptfehlerquellen ermittelt und ihre Prüfarbeit intensiviert, damit ein angemessener Schutz des EU-Haushalts sichergestellt werden kann.

Die Einhaltung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge bildet zudem eines der zentralen Elemente der Aktionspläne für die Entwicklung des ländlichen Raums. In den Jahren 2015-2016 fanden in vier Mitgliedstaaten vertiefte Prüfungen dieses Bereichs statt. Die Praxis vertiefter Kontrollen in Bezug auf die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge wird 2016 fortgesetzt.

Zur Bewertung des finanziellen Risikos von Fehlern bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nahm die Kommission im Dezember 2013 Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen an, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung umgesetzte Vorhaben anzuwenden sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 7.8 — Beispiel für die Nichteinhaltung der Vergabevorschriften

Eine Gemeinde in Italien (Kampanien) erhielt Unterstützung für den Bau einer Einschienenbahn. Mit dieser Infrastruktur sollte Betriebsinhabern der Hinauf- und Hinabtransport von Oliven in der hügeligen Landschaft erleichtert werden. Über ein öffentliches Vergabeverfahren erhielt ein privates Unternehmen den Zuschlag für den Auftrag.

Zur Bewertung der verschiedenen Angebote entwickelte die Gemeinde eine Reihe von Kriterien, denen unterschiedliche Gewichtungen (gemessen in Punkten) gegeben wurden. Gemäß der Vergabebekanntmachung mussten die Bieter als Teil ihres Angebots Vorschläge für Zusatzarbeiten (neue Straßen, Kanalisation und ein Aquädukt) vorlegen. Für diese Zusatzarbeiten wurden 75 % der Gesamtpunktzahl vergeben, auf deren Grundlage die Gemeinde die Vergabeentscheidung traf. Auf den Preis entfielen dagegen nur 10 % der Gesamtpunktzahl.

Da die EU-Beihilfen für den Bau der Einschienenbahn gewährt wurden, verstieß der Begünstigte gegen das italienische Vergaberecht, indem er Kriterien festlegte — Bau von Straßen, Kanalisation und eines Aquädukts —, die nicht mit dem in der Vergabebekanntmachung genannten Auftragsgegenstand sowie mit der Art und den Merkmalen der darin ausgeschrieben Arbeiten zusammenhingen. Solche Kriterien waren daher nach dem italienischen Vergaberecht vorschriftswidrig.

Auch in Deutschland (Rheinland-Pfalz), Griechenland und Rumänien ermittelte der Hof Verstöße gegen die Vergabevorschriften.

7.28. Die vom Hof geprüfte Stichprobe umfasste 45 Vorgänge zu Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen, die die Anwendung von Produktionsverfahren betrafen, welche mit dem Schutz der Umwelt, des Landschaftsbildes und der natürlichen Ressourcen vereinbar sind. Der Hof stellte fest, dass die Betriebsinhaber in drei Fällen nicht alle Zahlungsvoraussetzungen erfüllt hatten.

7.29. Unter den 78 flächenbezogenen Vorgängen ermittelte der Hof 15 Fälle (19 %), in denen die beihilfefähige Fläche zu hoch angegeben wurde. Bei den meisten vom Hof festgestellten Überdeklarierungen war die Abweichung relativ klein und hatte daher nur geringe Auswirkungen auf die geschätzte Gesamtfehlerquote (siehe auch Ziffer 7.18).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 7.8 — Beispiel für die Nichteinhaltung der Vergabevorschriften

Nach Kenntnis der Kommission standen die in der Ausschreibung aufgeführten Vergabekriterien nicht in vollem Umfang in Bezug zur Art der Arbeiten.

Die Kommission betont jedoch, dass die Investition wie geplant durchgeführt wurde.

Die italienischen Behörden überprüften den Vorgang und leiteten ein Wiedereinziehungsverfahren wegen Verstößen bei öffentlichen Vergabeverfahren ein. Die italienischen Behörden wandten eine Finanzkorrektur in Höhe von 10 % an. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Korrekturmaßnahme dem Schutz des EU-Haushalts dient.

Im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 wurden zur Erfassung von Problemen im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge entsprechende Vorbehalte geltend gemacht, wie es der Hof in Ziffer 7.60 anerkennt.

7.28. Die Kommission möchte betonen, dass alle drei Begünstigten eine große Bandbreite an Agrar-Umweltverpflichtungen einzuhalten hatten und die Mehrzahl dieser Verpflichtungen erfolgreich umsetzten. Nur wenige Verpflichtungen wurden nicht vollständig eingehalten oder nicht ordnungsgemäß dokumentiert.

7.29. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass es sich bei den meisten vom Hof aufgedeckten Fehlern im Zusammenhang mit Überdeklarierungen um vergleichsweise geringfügige Fehler handelte. Sie begrüßt die Einschätzung des Hofes bezüglich der Verbesserung der Zuverlässigkeit der Daten im LPIS (siehe Ziffer 7.17).

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Vermeidung geringfügiger Fehler zu vertretbaren Kosten unmöglich ist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.30. Die nationalen Behörden sollten die Angemessenheit der Kosten überprüfen. Bei 24 Investitionsprojekten hatten die nationalen Behörden diesen Punkt nicht angemessen kontrolliert. Diese Fälle wurden vom Hof als Fehler eingestuft. In der Regel ist es jedoch nicht möglich, den Betrag der nicht beihilfefähigen Ausgaben zu ermitteln. In solchen Fällen kann der Hof den Fehler nicht quantifizieren. Zusätzliche Informationen zur Angemessenheit der Kosten sind dem Abschnitt über die Prüfung von Leistungskriterien zu entnehmen (siehe Ziffer 7.71).

Untersuchung Jährlicher Tätigkeitsberichte und sonstiger Elemente der internen Kontrollsysteme*Systeme der GD AGRI zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Bereich Landwirtschaft*

7.31. Fast alle Agrarausgaben unterliegen der geteilten Mittelverwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten. Rund 80 Zahlstellen in den Mitgliedstaaten zahlen die Beihilfen an Betriebsinhaber und andere Begünstigte aus. Diese Kosten werden den Mitgliedstaaten monatlich (beim EGFL) oder vierteljährlich (beim ELER) von der Kommission erstattet. Die Kommission führt Konformitätsprüfungen durch, bei denen bewertet werden soll, ob die Systeme der Mitgliedstaaten die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Beihilfezahlungen an die Begünstigten sicherstellen. Wenn Systemmängel aufgedeckt werden, kann dies zu Finanzkorrekturen führen, die den Mitgliedstaaten durch Konformitätsbeschlüsse auferlegt werden. Finanzkorrekturen werden oft pauschal vorgenommen und betreffen die Ausgaben im Zusammenhang mit mehreren Haushaltsjahren. Sie führen selten zur Wiedereinzahlung von Zahlungen bei den Endbegünstigten und gehen daher zulasten der nationalen Haushalte⁽²⁷⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.30. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 7.71.

7.31. Es trifft zwar zu, dass es sich bei der Mehrheit der Korrekturen in der Vergangenheit um Pauschalkorrekturen handelte, aber im neuen Rechtsrahmen werden die Mitgliedstaaten angeregt, eine Berechnung des Risikos für den Fonds zu übermitteln.

Werden bei Konformitätsabschlussverfahren der Kommission ungerechtfertigte Zahlungen aufgedeckt, die sich unmittelbar mit einem Begünstigten in Verbindung bringen lassen, erhalten die betreffenden Mitgliedstaaten eine Aufforderung zur Einleitung der notwendigen Wiedereinzugsmaßnahmen gegen die Endbegünstigten.

⁽²⁷⁾ Siehe Ziffer 1.32 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.32. Um zu überprüfen, ob die Konformitätsprüfungen der Kommission internationalen Prüfungsgrundsätzen⁽²⁸⁾ und den wichtigsten Verordnungsbestimmungen entsprachen, nahm der Hof Aktenprüfungen einer Stichprobe von 24⁽²⁹⁾ von 120 Konformitätsprüfungen⁽³⁰⁾ vor, über die die GD AGRI im Jahr 2015 berichtete. Zudem wiederholte er sechs dieser 24 Prüfungen⁽³¹⁾. Im Jahr 2015 aktualisierte die Kommission ihre Prüfungsverfahren infolge einer Selbstbewertung ihrer Prüfungsmethoden und Qualitätssicherungspolitik. Der Hof überprüfte die neuen Verfahren und trug ihnen bei seiner Bewertung Rechnung.

7.33. Die Konformitätsprüfungen der Kommission stehen insgesamt mit den einschlägigen Normen in Einklang. Für den Fall, dass die Kommission keinen Anlass zu Beanstandungen sieht, muss sie jedoch ihre Prüfungsarbeit, die einer solchen Schlussfolgerung zugrunde liegt, besser dokumentieren.

7.34. In den vorangegangenen Jahresberichten⁽³²⁾ machte der Hof auf das Problem aufmerksam, dass sich die Konformitätsverfahren zu lange hinzogen, was zu einem erheblichen Rückstand beim Abschluss noch offener Prüfungsvorgänge führte⁽³³⁾. Im Jahr 2015 hat die Kommission die Zahl solcher noch nicht abgeschlossenen alten Prüfungsvorgänge erheblich verringert: von 192 auf 34. Änderungen in den Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2014-2020, die für die GAP am 1. Januar 2015 in Kraft traten, sollten im Wege der Einführung rechtlicher Fristen zur Straffung des Konformitätsabschlussverfahrens führen. Dies hatte zur Folge, dass die Kommission den Prüfungszyklus nun genauer überwacht, damit die internen und externen Fristen eingehalten werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.33. Die Kommission strebt an, bei der Durchführung ihrer Prüfungen die ISSAI einzuhalten. Dies ist einer der Gründe, der sie dazu veranlasste, zur Unterstützung der Selbstbewertung ihrer Prüfungsverfahren die Dienste eines externen Unternehmens in Anspruch zu nehmen.

Die Prüfberichte aus den einzelnen Einsätzen bilden die Grundlage für die Feststellungen der Kommission. Werden keine Feststellungen geltend gemacht (beispielsweise weil kein Problem zu melden war oder die aufgedeckten Mängel unwesentlich waren) wird dies im Prüfbericht angegeben.

7.34. Die Kommission verfolgt den Abschluss rückständiger Prüfungen („nicht abgeschlossene alte Prüfungsvorgänge“) genau und verringerte deren Zahl im Juni 2016 von 34 auf 20. Das Ziel der Kommission ist, alle restlichen rückständigen Prüfungen („nicht abgeschlossene alte Prüfungsvorgänge“) bis Ende 2016 abzuschließen.

⁽²⁸⁾ ISSAI 4100 (Internationale Norm für Oberste Rechnungskontrollbehörden) — Leitlinien Ordnungsmäßigkeitsprüfung — für Prüfungen, die außerhalb von Abschlussprüfungen durchgeführt werden.

⁽²⁹⁾ 12 für den EGFL und 12 für den ELER.

⁽³⁰⁾ Darunter fielen 72 Prüfungen für den EGFL und 48 für den ELER, die im Zeitraum 1. Juli 2014 bis 30. Juni 2015 durchgeführt wurden.

⁽³¹⁾ Deutschland (Schleswig-Holstein), Spanien (Katalonien), Litauen, Malta, Finnland, Vereinigtes Königreich (Nordirland).

⁽³²⁾ Siehe Ziffer 7.64 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014, Ziffer 4.27 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013 und Ziffer 4.31 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

⁽³³⁾ Die Kommission spricht von einem Rückstand, wenn eine Prüfung nicht innerhalb von zwei Jahren abgeschlossen wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.35. In den neuen Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2014-2020 wird auch der Rolle der Mitgliedstaaten bei der Ermittlung des Risikobetrags, den die Kommission bei ihrer Berechnung der zu verhängenden Finanzkorrektur verwenden kann, mehr Gewicht verliehen. Der Hof überprüfte, ob die Kommission die Daten der Mitgliedstaaten korrekt validiert und verwendet hatte. Hierzu untersuchte er die Leitlinien der Kommission und prüfte sechs Finanzkorrekturen, die im Jahr 2015 verabschiedet oder vorbereitet wurden.

7.36. Das Prüfungshandbuch der Kommission enthält für die Überprüfung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten keine ausführlichen Prüfungsverfahren und Dokumentationsanforderungen. Bei vier der sechs untersuchten Finanzkorrekturen stellte der Hof fest, dass die Kommission Prüfbesuche durchgeführt hatte, um die von den betroffenen Mitgliedstaaten übermittelten Daten zu überprüfen. Zu den anderen zwei Finanzkorrekturen legte die Kommission dem Hof keine ausreichenden geeigneten Nachweise über Kontrollen oder Überprüfungen vor. Bei einem dieser Fälle war die Finanzkorrektur relativ gering. In dem anderen Fall belief sie sich jedoch auf 5,8 Millionen Euro. Durch die Verwendung ungeprüfter Daten entsteht für den EU-Haushalt ein finanzielles Risiko, da die Mitgliedstaaten ein Interesse daran haben, Finanzkorrekturen zu verringern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.35-7.36. Der Empfehlung des Hofes aus früheren Jahren entsprechend entwickelte die Kommission einen Rahmen, mit dessen Hilfe die Zahl der berechneten Finanzkorrekturen erhöht und damit die Zahl angewendeter Pauschalkorrekturen gesenkt werden soll.

Unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten, die Fällen mit zahlreichen Zahlungsvorgängen von sich aus innegieren, wurden angemessene Rechtsvorschriften in den Basisrechtsakt aufgenommen. Zu ihnen zählt auch der Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich sind, die erforderlichen Angaben zu übermitteln und angemessene Anstrengungen zu unternehmen. Der delegierte Rechtsakt enthält ausführliche Bestimmungen zu berechneten und extrapolierten Finanzkorrekturen. Die ausführlichen Leitlinien der Kommission zu Finanzkorrekturen sind entsprechend aktualisiert worden, insbesondere hinsichtlich der Kriterien und der Methodik, die die Kommission bei der Annahme oder Ablehnung der Berechnung oder Extrapolation des Risikos für den EU-Haushalt durch die Mitgliedstaaten anzuwenden hat.

Die Kommission ist der Auffassung, dass das Prüfhandbuch auch Informationen über die Verifizierung der seitens der Mitgliedstaaten übermittelten Daten enthält.

In der dem Prüfhandbuch beigelegten Mitteilung C(2015) 3675 werden die Mindestanforderungen, die Mitgliedstaaten erfüllen müssen, wenn sie der Kommission zusätzliche Daten zur Berechnung der Finanzkorrekturen übermitteln, klar und deutlich dargelegt. Ebenfalls deutlich dargestellt werden die Kriterien und die Methodik, die die Kommission bei der Annahme oder Ablehnung der Berechnung oder Extrapolation der Finanzkorrektur anzuwenden hat.

Gründliche Kontrollen der von Mitgliedstaaten übermittelten Daten sind für die Kommission Standardverfahren. Dies wird durch die Feststellungen des Hofes in Bezug auf vier der sechs untersuchten Finanzkorrekturen bestätigt.

Was die beiden anderen erwähnten Finanzkorrekturen angeht, ist Folgendes zu bemerken:

- bei einer Korrektur handelte es sich um einen vergleichsweise geringen Betrag und der Mitgliedstaat wurde um zusätzliche Informationen ersucht;
- bei der Finanzkorrektur in Höhe von 5,8 Mio. EUR überprüfte die Kommission die Gültigkeit der von dem Mitgliedstaat übermittelten Daten, obgleich dieser Vorgang nicht ordnungsgemäß dokumentiert war.

Die Kommission möchte ausdrücklich darauf hinweisen, dass die Anstrengungen, die zur Überprüfung der von Mitgliedstaaten übermittelten Zahlen unternommen werden, in einem angemessenen Verhältnis zu den möglichen finanziellen Folgen stehen sollten. Darüber hinaus kann sich die Kommission auf die Arbeit der bescheinigenden Stellen verlassen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Bereich Landwirtschaft

7.37. Die Behörden der Mitgliedstaaten sind verpflichtet, folgende Systeme und Verfahren einzurichten und umzusetzen:

- a) angemessene Verwaltungs- und Kontrollverfahren, mit denen die Korrektheit der von den Antragstellern eingereichten Erklärungen und die Einhaltung der Beihilfevoraussetzungen sichergestellt werden;
- b) Vor-Ort-Kontrollen, die sich je nach Beihilferegelung auf mindestens 5 % aller Begünstigten oder der betreffenden Ausgaben zu erstrecken haben.

7.38. Grundlage für die vom Hof vorgenommene Untersuchung der Systeme waren von der Kommission (GD AGRI) durchgeführte Prüfungen. Im Rahmen der vom Hof überprüften Stichprobe von 24 Konformitätsprüfungen (siehe Ziffer 7.32) meldete die Kommission erhebliche Mängel bei 17 der betroffenen Systeme⁽³⁴⁾. Da der Hof zu dem Ergebnis gelangte, dass die Arbeit der Kommission insgesamt zufriedenstellend war (siehe Ziffer 7.33), kann er sich auf die Bewertung dieser Systeme durch die Kommission stützen.

7.39. In den sechs besuchten Mitgliedstaaten (siehe Ziffer 7.32) führte der Hof außerdem zusätzliche Prüfungsarbeiten für eine begrenzte Anzahl risikoträchtiger Bereiche durch⁽³⁵⁾. Seine Feststellungen für die Bereiche EGFL, Entwicklung des ländlichen Raums und Cross-Compliance sind in den folgenden Ziffern dargelegt.

Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der EGFL-Vorgänge

7.40. Das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) ist das wichtigste System zur Verwaltung und Kontrolle von Direktbeihilfezahlungen⁽³⁶⁾. Es umfasst Datenbanken zur Erfassung der landwirtschaftlichen Betriebe und Beihilfeanträge, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS, siehe auch Ziffern 7.17-7.18), Tierdatenbanken und eine Datenbank über die Zahlungsansprüche in den Mitgliedstaaten, die die Betriebsprämienregelung anwenden. Die Zahlstellen führen zwischen diesen Datenbanken Verwaltungsgegenkontrollen durch, um sicherzustellen, dass der richtige Betrag ausgezahlt wird, und zwar an Begünstigte, die für beihilfefähige Flächen oder Tiere für eine Beihilfe infrage kommen.

7.38. Die Kommission begrüßt die Aussage des Hofes, dass die Arbeit der Kommission insgesamt zufriedenstellend war und dass er sich auf die von der Kommission vorgenommene Bewertung des Systems der Mitgliedstaaten verlassen kann.

7.40-7.41. Die Kommission ist der Auffassung, dass das InVeKoS einschließlich des LPIS ein zuverlässiges System ist und dass Qualität und Erfassungsgrad des InVeKoS entscheidend für die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit von Direktbeihilfezahlungen und ELER-Ausgaben sind, insbesondere in Bezug auf Agrar-Umweltmaßnahmen und benachteiligte Gebiete.

Wenn Mängel auftreten, müssen die Mitgliedstaaten Korrekturmaßnahmen, darunter auch besondere Aktionspläne, zu ihrer Beseitigung einführen. Diese werden seitens der Kommission sorgfältig überwacht.

⁽³⁴⁾ Bei 6 von 12 EGFL-Systemen und bei 11 von 12 ELER-Systemen.
⁽³⁵⁾ Diese Bereiche wurden im Rahmen der vom Hof überprüften Kommissionsprüfungen für die betroffenen Mitgliedstaaten nicht abgedeckt. Die Prüfungen der Kommission konzentrieren sich auf bestimmte Aspekte der Kontrollsysteme der Zahlstellen, die auf der Grundlage einer Risikoanalyse ausgewählt werden und sich nicht jedes Jahr auf alle Kontrollbereiche in allen Zahlstellen erstrecken.

⁽³⁶⁾ Bei flächenbezogenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums werden bestimmte wichtige Faktoren wie die beihilfefähige Fläche ebenfalls über das InVeKoS überprüft.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.41. Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 stellte der Hof fest, dass das InVeKoS erheblich dazu beiträgt, dass Fehlerquoten in den Beihilferegelungen, auf die es Anwendung findet, nicht entstehen oder verringert werden⁽³⁷⁾. In diesem Jahr untersuchte der Hof die Zuverlässigkeit ausgewählter Schlüsselkontrollfunktionen im InVeKoS der sechs besuchten Zahlstellen (siehe Ziffer 7.32). Der Beitrag des InVeKoS bei der Verhinderung von Fehlern und der Verringerung von Fehlerquoten ist zwar nicht infrage zu stellen, der Hof ermittelte aber bei einigen untersuchten Schlüsselkontrollfunktionen Mängel. Diese betrafen das LPIS, die Verwaltungskontrollen, die Qualität der Vor-Ort-Kontrollen und die Wiedereinziehungsverfahren für fehlerhafte Zahlungen⁽³⁸⁾. Ein Beispiel für die ermittelten Mängel ist in **Illustration 7.9** aufgeführt.

Illustration 7.9 — Beispiel für in Bezug auf das LPIS festgestellte Mängel

Für sechs aufeinanderfolgende Jahre (2010-2015) ergab die jährliche Bewertung der Qualität des LPIS im Vereinigten Königreich (Nordirland), dass mehrere gemäß den EU-Rechtsvorschriften erforderliche Qualitätsmerkmale nicht eingehalten wurden. Trotz der rechtlichen Verpflichtung, dass in solchen Fällen Abhilfemaßnahmen zu treffen sind, zeigte die Qualitätsbewertung für 2015, dass keine durchgängige Verbesserung erfolgt war: Insgesamt waren die im LPIS für Nordirland erfassten beihilfefähigen Flächen um mehr als 2 % zu hoch ausgewiesen, was das Risiko vorschriftswidriger Zahlungen nach sich zog.

Der Hof verwies bereits in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012 (Anhang 3.2) auf diese Mängel im nordirischen LPIS.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 7.9 — Beispiel für in Bezug auf das LPIS festgestellte Mängel

Im Nachgang zu von der Kommission durchgeführten Prüfungen trafen die nordirischen Behörden ab 2013 Korrekturmaßnahmen.

Die Schätzung der beihilfefähigen Flächen im Rahmen der Bewertung der Qualität des LPIS (QA) lautete für die Jahre 2010, 2011, 2012 und 2015 „nicht konform“. Die Gründe wurden von den Behörden des Vereinigten Königreichs (Nordirland) in den jeweiligen Jährlichen QA-Berichten erläutert.

In den Jahren, in denen die dreijährige Maßnahme zur Aktualisierung des LPIS begann (2013, 2014), nahm die Zahl nichtkonformer Parzellen ab. 2015 stellten die Behörden des Vereinigten Königreichs (Nordirland) jedoch einen Anstieg der Zahl an Parzellen ohne beihilfefähige Flächen fest, die im Rahmen des Aktualisierungsprogramms nicht ermittelt worden waren.

Die Kommission überwacht die Lage auch weiterhin genau.

⁽³⁷⁾ Ziffer 7.35 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

⁽³⁸⁾ Der Hof stellte fest, dass jede dieser Schlüsselkontrollen zumindest in einer der sechs besuchten Zahlstellen unzulänglich war. In unterschiedlichem Ausmaß deckte der Hof in allen sechs Zahlstellen Mängel auf.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums

7.42. Bei fünf der sechs besuchten Zahlstellen (siehe Ziffer 7.32) ermittelte der Hof Mängel bei den Verwaltungskontrollen in Bezug auf die Beihilfefähigkeitsbedingungen, insbesondere im Zusammenhang mit Vergabeverfahren. Diese Systemmängel sind den in den Vorjahren festgestellten und in den Berichten dargelegten Mängeln sehr ähnlich⁽³⁹⁾. Systemmängel sind eine wichtige Ursache für die bei der Prüfung von Vorgängen aufgedeckten Fehler (siehe Ziffer 7.24).

7.43. Bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe untersuchte der Hof (zusätzlich zu seiner Prüfung von Vorgängen) eine Stichprobe von 41 Projekten. Davon wiesen acht (20 %) Fehler auf. In drei der acht Fälle ermittelte der Hof nicht beihilfefähige Ausgaben, die insgesamt mehr als 1,5 Millionen Euro an ELER-Beihilfen ausmachten.

7.44. In dem Bemühen um eine Senkung der Fehlerquote bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums setzen Kommission und Mitgliedstaaten Aktionspläne um, die darauf ausgerichtet sind, die Fehlerursachen zu ermitteln und das Risiko eines Auftretens von Fehlern durch gezielte Korrekturmaßnahmen zu verringern. Der Hof überprüfte, ob bei häufig auftretenden Fehlern die Fehlerursache durch den Aktionsplan des jeweiligen Mitgliedstaats angegangen wurde.

7.45. Die Überprüfung des Hofes bezog sich auf 14 der erheblichsten quantifizierbaren Fehler, die während der Prüfung von Vorgängen des Jahres 2015 in acht Mitgliedstaaten aufgedeckt wurden. Dabei zeigte sich, dass sieben der acht Mitgliedstaaten ihre Aktionspläne bis Februar 2016 bereits aktualisiert hatten, wobei auch Maßnahmen zur Beseitigung einiger der vom Hof festgestellten Probleme vorgesehen waren. Während seiner Untersuchung der mitgliedstaatlichen Systeme stellte der Hof jedoch fest, dass die vier Zahlstellen, in denen er Mängel bei den Verwaltungskontrollen in Bezug auf Vergabeverfahren aufgedeckt hatte, zu diesem Punkt keine Maßnahmen in ihre Aktionspläne aufgenommen hatten. Der Hof ist zwar der Auffassung, dass sich die Aktionspläne in der Regel gut dafür eignen, die Ursachen von Fehlern zu beseitigen, sieht aber noch Bedarf an weiteren Verbesserungen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe.

7.42. Die Kommission führt in den Mitgliedstaaten Konformitätsprüfungen durch, um zu überprüfen, ob die getätigten Ausgaben den Vorschriften entsprechen. Im Rahmen dieser Prüfungen stellte die Kommission Mängel bei Verwaltungskontrollen im Zusammenhang mit den Voraussetzungen für Beihilfefähigkeit und mit der Vergabe öffentlicher Aufträge fest.

Korrekturmaßnahmen, die bei Bedarf auch Aktionspläne beinhalteten, sind durchgeführt worden. Darüber hinaus wurden im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 Vorbehalte geltend gemacht.

Zudem wurden diesbezüglich Finanzkorrekturen vorgenommen. Derzeit laufen verschiedene Konformitätsabschlussverfahren, die wahrscheinlich weitere Finanzkorrekturen nach sich ziehen werden.

Im Jahr 2015 wurde in vier Mitgliedstaaten eine spezielle Prüfung der Vergabe öffentlicher Aufträge eingeleitet. In weiteren Mitgliedstaaten wird 2016 eine Prüfung stattfinden.

7.45. Werden im Rahmen von Konformitätsprüfungen und Überprüfungen des Hofes Mängel aufgedeckt, verlangt die Kommission stets, dass die betreffenden Mitgliedstaaten Korrekturmaßnahmen treffen. Diese können auch in Form eines Aktionsplans erfolgen.

Im Nachgang zu den Empfehlungen des Hofes in dessen Sonderbericht Nr. 23/14 sprach die Kommission die Empfehlung aus, dass alle Mitgliedstaaten dem Thema der Vergabe öffentlicher Aufträge besondere Aufmerksamkeit widmen und gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen treffen sollten.

Im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 wurden zur Erfassung von Problemen im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge entsprechende Vorbehalte geltend gemacht, wie es der Hof in Ziffer 7.60 anerkennt.

⁽³⁹⁾ Siehe Ziffer 7.53 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014, Ziffer 4.20 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013 und Ziffern 4.21-4.25 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Systeme der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Cross-Compliance-Vorschriften

7.46. Der Hof untersuchte in den sechs besuchten Zahlstellen (siehe Ziffer 7.32) das System zur Gewährleistung der Einhaltung der Cross-Compliance-Anforderungen. Insbesondere analysierte er die Zuverlässigkeit der Kontrollstatistiken und der Verfahren, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Mitgliedstaaten die Cross-Compliance-Anforderungen in Bezug auf den Schutz der Gewässer vor Nitratverunreinigungen (Nitratrichtlinie⁽⁴⁰⁾) und in Bezug auf Meldungen zu Rindern angemessen kontrollieren⁽⁴¹⁾. Darüber hinaus überprüfte er 63 Kontrollberichte.

7.47. Der Hof deckte in fünf der sechs besuchten Mitgliedstaaten Mängel auf, die sich hauptsächlich auf die Zuverlässigkeit der Kontrollstatistiken und der Stichprobenverfahren bezogen. Bei 13 der 63 überprüften Kontrollberichte wurden Probleme festgestellt (z. B. fehlerhafte Berechnung von Sanktionen oder Fehlen von Kontrollen zu bestimmten Anforderungen). Zudem wurden in Litauen und im Vereinigten Königreich (Nordirland) bei vier der zur Stichprobe gehörenden 24 Kontrollberichte die Sanktionen nicht korrekt in den Kontrollstatistiken erfasst. Ein weiteres Beispiel für vom Hof festgestellte Unzulänglichkeiten ist in **Illustration 7.10** aufgeführt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.46. Die Kommission merkt an, dass sich Cross-Compliance nicht auf die Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bezieht.

7.47. Die Kommission schließt sich den Bemerkungen des Hofes an und widmet diesen Anforderungen bei ihren Prüfungen ganz besondere Aufmerksamkeit. In zahlreichen Prüfungen deckte die Kommission Mängel bei Umfang und Qualität der Cross-Compliance-Kontrollen auf. Wird eine systematische Nichteinhaltung der Vorschriften festgestellt, verlangt die Kommission stets Korrekturmaßnahmen, gegebenenfalls unter Einschluss von Aktionsplänen. Im Wege des Konformitätsabschlussverfahrens stellt sie zudem den Schutz des EU-Haushalts sicher.

⁽⁴⁰⁾ Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1).

⁽⁴¹⁾ Gemäß den EU-Rechtsvorschriften gehört es zu den Cross-Compliance-Anforderungen, dass Verbringungen/Geburt/Tod von Rindern innerhalb von sieben Tagen an die nationale Tierdatenbank gemeldet werden. Solche Regeln sind wichtig für die Verringerung des Risikos von Krankheitsübertragungen, indem Tierverbringungen beobachtet werden und die Rückverfolgbarkeit verbessert wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 7.10 — Beispiel für unzulängliche Cross-Compliance-Kontrollen

In Litauen stellte der Hof fest, dass die nationalen Behörden die Cross-Compliance-Anforderungen zum Schutz der Gewässer vor Nitrat, die für alle Betriebsinhaber gelten, nicht ausreichend kontrollierten. Der Mitgliedstaat verwendete mehrere Schwellenwerte, bei deren Unterschreitung die Betriebsinhaber im Zusammenhang mit Anforderungen aufgrund der Nitrat-Richtlinie keinen Cross-Compliance-Kontrollen unterzogen wurden. Beispielsweise müssen Betriebsinhaber mit einer landwirtschaftlich genutzten Fläche von 10 ha oder weniger keine Erklärung über die verwendeten Düngemittelmengen abgeben. Dies trifft auf mehr als 70 % aller Betriebsinhaber zu, die 14 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche bewirtschaften. Als weiteres Beispiel lässt sich anführen, dass Tierhalter, die an einem Ort weniger als 10 Großvieheinheiten halten, nicht über ein Dunglager mit entsprechender Kapazität verfügen müssen. Solche Betriebsinhaber machen in Litauen 87 % aller Tierhalter aus, von denen 28 % aller Großvieheinheiten gehalten werden. Ziel der Nitratrichtlinie ist der Schutz der Umwelt und der Gesundheit der Bürger. Die Verwendung von Schwellenwerten mag zwar den Verwaltungsaufwand für kleinere Landwirte verringern, Betriebsinhaber von den Cross-Compliance-Kontrollen auszunehmen ist aber nicht nur vorschriftswidrig, sondern kann auch das Erreichen der Ziele der Nitrat-Richtlinie beeinträchtigen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 7.10 — Beispiel für unzulängliche Cross-Compliance-Kontrollen

Die Kommission nimmt die Feststellung des Hofes zur Kenntnis. Die von der Kommission 2014 durchgeführte Prüfung in Litauen erfasste zwar nur tierhaltungsbezogene Grundanforderungen an die Betriebsführung (SMR), aber auch bei der Stichprobenauswahl wurden ähnliche Mängel festgestellt. Diese Mängel werden in einem Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt.

Systeme der GD MARE und der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Bereich Fischerei

7.48. Die Verwaltungsbehörden leisten Zahlungen an die Begünstigten und melden diese Ausgaben der Kommission, von der die Mitgliedstaaten dann Erstattungszahlungen erhalten. Die Kommission bewertet anhand der jährlichen Kontrollberichte und der jährlichen Stellungnahmen der Prüfbehörden, ob die Mitgliedstaaten ihre Verwaltungs- und Kontrollsysteme gemäß den rechtlichen Anforderungen eingerichtet haben. Zudem führt die Kommission eigene Prüfungen durch, um festzustellen, ob die Systeme wirksam funktionieren.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.49. Die vom Hof vorgenommene Untersuchung der Systeme in diesem Bereich konzentrierte sich auf die von der Kommission (GD MARE) durchgeführten Prüfungen. Der Hof unterzog eine Stichprobe von fünf Konformitätsprüfungen der Kommission einer Aktenprüfung. Die Kommission berichtete über erhebliche Mängel in den Systemen von zwei (Italien und Rumänien) der fünf betroffenen Mitgliedstaaten.

7.50. Der Hof überprüfte die Prüfungsarbeit der Kommission und ihre Übereinstimmung mit den internationalen Prüfungsgrundsätzen. Die fünf überprüften Prüfungen standen nicht vollständig mit den Prüfungsgrundsätzen in Einklang, und der Hof ermittelte Mängel bei der Prüfungsüberwachung und der Prüfungsdokumentation.

7.51. Außerdem wiederholte der Hof eine Kommissionsprüfung in Rumänien. Er ermittelte Unzulänglichkeiten bei den Verwaltungskontrollen der Verwaltungsbehörde, und zwar insbesondere im Zusammenhang mit Vergabeverfahren (siehe **Illustration 7.11**).

Illustration 7.11 — Unzulänglichkeiten bei Vergabeverfahren in Rumänien

Der Hof untersuchte eine Stichprobe von sieben Vergabeverfahren, von denen fünf Fehler aufwiesen (zwei öffentliche und drei private Vergabeverfahren). Bei den drei privaten Vergabeverfahren deckte die Kommission die Fehler nicht auf. Außerdem ermittelte der Hof bei zwei von sechs überprüften Fällen Mängel im Projektauswahlverfahren.

7.52. Auf der Grundlage der 24 Prüfungen, die die GD MARE in den Jahren 2014 und 2015 durchführte und die zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes abgeschlossen waren, schlug die Generaldirektion zwei Finanzkorrekturen vor. Die vom Hof vorgenommene Überprüfung einer Stichprobe von fünf dieser Prüfungen ergab, dass die Finanzkorrekturen in zwei Fällen (Italien und Rumänien) nicht alle Unzulänglichkeiten in den internen Kontrollsystemen der Verwaltungsbehörden abdeckten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.50. Die Kommission erkannte, dass in den Bereichen der Prüfungsüberwachung und der Prüfungsdokumentation Verbesserungen erforderlich waren und passte seine Verfahren entsprechend an. Die geprüften Vorgänge fallen in die Zeit vor diesen Änderungen.

Illustration 7.11 — Unzulänglichkeiten bei Vergabeverfahren in Rumänien

In den von der Kommission verwendeten Standard-Checklisten wird der Schwerpunkt auf die Einhalten der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher, nicht privater, Aufträge gelegt. Die sieben Verfahren, auf die hier Bezug genommen wird, betreffen sowohl private Auftragsvergaben auf der Grundlage von Anweisungen der rumänischen Behörden (fünf Fälle) als auch öffentliche Auftragsvergaben (zwei Fälle im Zusammenhang mit technischer Hilfe), bei denen der Kommission die Mängel bereits bekannt waren.

Darüber hinaus hatte die Kommission zuvor bereits festgestellt, dass die Projektauswahl mit Mängeln behaftet war.

7.52. Stellt die Kommission erhebliche Mängel fest, schlägt sie Finanzkorrekturen vor. Sie ist der Auffassung dass sowohl in Bezug auf Italien als auch in Bezug auf Rumänien Korrekturen in angemessener Höhe angewendet wurden, wobei sie von ihrer eigenen Analyse ausgeht. Hinsichtlich Rumäniens wird sie jedoch auf der Grundlage der Feststellungen des Hofes bewerten, ob Bedarf an zusätzlichen Korrekturen besteht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD AGRI

7.53. In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 bewertet die GD AGRI die risikobehafteten Ausgaben in den wichtigsten Ausgabenbereichen. Ausgangspunkt dieser Bewertung sind die von den Mitgliedstaaten in ihren Kontrollstatistiken gemeldeten Fehlerquoten (für die einzelnen Zahlstellen). In der Folge passt die Kommission diese Fehlerquoten an, wobei sie sich hauptsächlich auf die Prüfungen stützt, die sie selbst oder der Hof in den letzten drei Jahren durchgeführt haben, sowie auf die Stellungnahmen der bescheinigenden Stellen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit für das Haushaltsjahr 2015. Die sich daraus ergebenden angepassten Fehlerquoten werden danach zusammengefasst und verwendet, um die insgesamt risikobehafteten Ausgaben zu berechnen, d. h. die von der Kommission geschätzte Fehlerquote im EU-Haushalt. Der Hof hält dies generell für einen angemessenen Ansatz, der eine ausreichende Grundlage für Vorbehalte auf der Ebene einzelner Zahlstellen bilden kann. Allerdings sind die folgenden Punkte zu unterstreichen.

7.54. Die bescheinigenden Stellen waren im Jahr 2015 erstmals verpflichtet, sich auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe von der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben, für die die Zahlstellen bei der Kommission eine Rückerstattung beantragt hatten, zu vergewissern. Die bescheinigenden Stellen bilden daher ein Kernelement des von der Kommission verwendeten Modells zur Erlangung der Prüfungssicherheit für den Zeitraum 2014-2020. Im Jahr 2015 konnte die GD AGRI die Stellungnahmen der bescheinigenden Stellen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit nur in sehr begrenztem Maße nutzen, da Methodik und Umsetzung erhebliche Mängel aufwiesen (z. B. Verzögerungen bei der Benennung der bescheinigenden Stellen in den Mitgliedstaaten, ungeeignete Prüfungsstrategien, zu kleine Stichproben für die vertiefte Prüfung sowie unzureichende technische Kompetenz und unzureichendes rechtliches Fachwissen, um Unzulänglichkeiten bei den Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen der Zahlstellen aufzudecken).

7.55. Die Kommission nahm Anpassungen vor, um für den Teil der Ausgaben, für den ihr Ergebnisse aus eigenen Prüfungen oder aus Prüfungen des Hofes vorlagen, die angepasste Fehlerquote zu ermitteln. Allerdings legte die GD AGRI in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht nicht offen, welcher Teil der Ausgaben in Ermangelung derartiger Prüfungsergebnisse nicht angepasst wurde. In solchen Fällen stützt sich die Kommission auf die Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten, was möglicherweise zu einer zu niedrig angesetzten angepassten Fehlerquote führt.

7.54. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Einholung eines Gutachtens zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit bei einer unabhängigen, fachlichen Prüfstelle auf nationaler Ebene nach und nach zur Verbessung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten und einer höheren Zuverlässigkeitsgewähr für die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fehlerquoten führen wird. Da das Haushaltsjahr 2015 das erste Jahr war, in dem diese neue Herangehensweise umgesetzt wurde, kam man noch nicht in den vollen Genuss der Vorteile der neuen Arbeit der bescheinigenden Stellen.

Nichtsdestotrotz ergaben sich aus den 2015 durchgeführten Vorhaben eine Reihe ermutigender Aussagen und Erfahrungen für die Zukunft.

7.55. Die Kommission prüft die Lage bei jeder Zahlstelle nicht nur auf der Grundlage der in den drei vorhergehenden Jahren von ihr selbst und dem Hof getroffenen Prüfungsfeststellungen, sondern auch auf der Grundlage der Gutachten, die ihr die bescheinigende Stelle für jede Zahlstelle bezüglich des betreffenden Haushaltsjahrs übermittelt. Aus diesem Grund liegen bei allen Fällen Prüfergebnisse vor.

Die bescheinigenden Stellen wurden erstmals im Jahr 2015 um ein Gutachten über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge ersucht, aus dem sich noch weitere, für die Anpassung der gemeldeten Fehlerquoten maßgebliche Einzelheiten und Informationen ergaben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.56. Die Kerndaten ⁽⁴²⁾, die zur Bewertung des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2015 der GD AGRI verwendet wurden, sind **Illustration 7.12** zu entnehmen.

Hauptausgabenbereich	JTB (Haushaltsjahr)	Ausgaben 2015 (Millionen Euro)	Von den Mitgliedstaaten gemeldete durchschnittliche Fehlerquote	Aggregierte angepasste Fehlerquote	Korrekturkapazität				
					Durchschnittliche Finanzkorrekturen in den letzten drei Jahren (Millionen Euro)		Durchschnittliche Wiedereinzahlungen in den letzten drei Jahren (Millionen Euro)		Insgesamt
EGFL	2014	44 137,85	0,55 %	2,61 %	536,44	1,22 %	117,83	0,27 %	1,49 %
	2015	44 834,52	0,68 %	1,47 %	665,36	1,48 %	107,41	0,24 %	1,72 %
ELER	2014	11 186,00	1,52 %	5,09 %	113,58	1,02 %	95,64	0,85 %	1,87 %
	2015	9 843,14	1,78 %	4,99 %	177,99	1,81 %	114,95	1,17 %	2,98 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD AGRI.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.57. Beim EGFL lautet das Ergebnis der Kommission trotz eines Anstiegs der von den Mitgliedstaaten gemeldeten durchschnittlichen Fehlerquote von 0,55 % im Jahr 2014 auf 0,68 % im Jahr 2015, dass die angepasste Fehlerquote von 2,61 % im Jahr 2014 auf 1,47 % im Jahr 2015 sank. Als Hauptgründe für diese Verringerung der angepassten Fehlerquote führte die Kommission Folgendes an:

- Verbesserungen in den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten infolge von Abhilfemaßnahmen, die ab dem Antragsjahr 2014 umgesetzt wurden;
- der Kommission zur Verfügung stehende aktuellere Informationen, die ihr die Verringerung zuvor berechneter Anpassungen erlaubten.

7.58. Beim EGFL heißt es im JTB, dass die aggregierte angepasste Fehlerquote von 2,61 % im Jahr 2014 auf 1,47 % im Jahr 2015 zurückgegangen sei. Die Prüfungsergebnisse des Hofes zeigen, dass die geschätzte Fehlerquote — unter Ausnahme der Quantifizierung von Cross-Compliance-Fehlern — stabil geblieben ist (siehe **Anhang 7.1**).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.57. Die Kommission ist der Auffassung, dass ein Anstieg der gemeldeten durchschnittlichen Fehlerquote beweist, dass sich die Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Aufdeckung und Meldung von Fehlern verbessert hat. Daraus folgt, dass die gemeldete Fehlerquote als zuverlässiger gilt und daher weniger Anpassungen erforderlich sind.

Die seitens des Hofes erwähnten Faktoren wirkten sich positiv auf die Entwicklung der angepassten Fehlerquote aus.

⁽⁴²⁾ Die angepasste Fehlerquote für 2015 wird ohne die Vorschüsse in Höhe von 1 945,2 Millionen Euro berechnet, die den Mitgliedstaaten für die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für 2014-2020 ausbezahlt wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.59. Beim ELER nahm die Kommission nahezu eine Verdreifachung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten durchschnittlichen Fehlerquote von 1,78 % vor und berechnete eine angepasste Fehlerquote von 4,99 %. Von den 72 Zahlstellen, die ELER-Ausgaben meldeten, nahm die Kommission bei 56 eine Anpassung der Fehlerquoten vor. Nach Ansicht des Hofes steht die angepasste Fehlerquote von 4,99 % im Großen und Ganzen mit der vom Hof geschätzten Fehlerquote in Einklang. Die Kommission hat in den letzten Jahren die Anzahl der Konformitätsprüfungen in Bezug auf Ausgaben des ELER erhöht und zudem horizontale Prüfungen eingeleitet, die auf Maßnahmen/Zahlstellen mit ähnlichen Risiken ausgerichtet waren. Ein Beispiel ist eine Prüfung bezüglich der Vergabe öffentlicher Aufträge, die dazu beitrug, dass für Deutschland und Spanien Gesamtvorbehalte geltend gemacht wurden.

7.60. Nach der Definition der Kommission handelt es sich bei der Korrekturkapazität um ein Verfahren zur Berichtigung der aufgetretenen Fehler zum Schutz des EU-Haushalts. Der jährliche Anstieg der berechneten Korrekturkapazität für den EGFL (auf 1,72 %) und für den ELER (auf 2,98 %) ist das Ergebnis der jüngsten Bemühungen der Kommission um Verringerung der Anzahl der noch nicht abgeschlossenen alten Konformitätsprüfungen (siehe Ziffer 7.34). Dies wirkte sich — insbesondere im Jahr 2015 — auf den Gesamtbetrag der beschlossenen Finanzkorrekturen aus.

7.61. Die Korrekturkapazität der Kommission wird anhand eines Dreijahresdurchschnitts der erhaltenen Finanzkorrekturbeträge berechnet und steht nicht in direktem Zusammenhang mit den Ausgaben des Jahres 2015, für die in späteren Jahren Korrekturen erfolgen werden. Dies erklärt die Anomalie dieses Jahres, dass die von der Kommission gemeldete Korrekturkapazität für die EGFL-Ausgaben über der angepassten Fehlerquote liegt. In Bezug auf den ELER besteht keine Sicherheit dahin gehend, dass das verbleibende finanzielle Risiko bis zum Ende des Programmplanungszeitraums unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegen wird. Die Kommission bestätigt dies in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 ⁽⁴³⁾.

Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD MARE

7.62. Der Hof untersuchte den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 der GD MARE, wobei er den Schwerpunkt darauf legte, ob alle wichtigen Informationen offengelegt wurden, ob die bereitgestellten Informationen mit seinen eigenen Feststellungen in Einklang standen und ob die von der Kommission zur Berechnung der Fehlerquoten verwendeten Schätzungen angemessen waren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.60. Wie im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung erläutert, stellt die Korrekturkapazität eine Schätzung der als historischer Durchschnitt der Nettofinanzkorrekturen berechneten Beträge künftiger Korrekturen dar.

7.61. Bei der Korrekturkapazität und der angepassten Fehlerquote handelt es sich um zwei Schätzwerte, die gemeinsam einen Indikator für die Gewähr der Wirksamkeit des mehrjährigen Kontrollsystems zum Schutz des EU-Haushalts ergeben.

In seinem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 steht der Generaldirektor für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, unter Berücksichtigung sowohl der angepassten Fehlerquote als auch der Korrekturkapazität, für die GAP-Ausgaben 2015 insgesamt ein.

⁽⁴³⁾ Ziffer 3.3 des JTB 2015 der GD AGRI: „Unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, zwischen Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit einerseits und den Ergebnissen der politischen Ziele andererseits ein ausgewogenes Verhältnis zu schaffen und dabei die Umsetzungskosten im Auge zu behalten, kann nicht mit tatsächlicher Sicherheit davon ausgegangen werden, dass sich im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums mit vertretbarem Aufwand ein finanzielles Restrisiko unter 2 % erreichen ließe.“

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.63. Die GD MARE versandte drei vorläufige Abschluss schreiben für drei operationelle Programme, in denen sie vorschlug, einen Betrag von 53,6 Millionen Euro wieder einzuziehen. Auf diesen beträchtlichen Betrag wird im Jährlichen Tätigkeitsbericht nicht hingewiesen. Der Jährliche Tätigkeitsbericht enthält Vorbehalte zu fünf Mitgliedstaaten, darunter Rumänien, was mit den Prüfungsfeststellungen des Hofes in Einklang steht. Die Prüfung des Hofes gab keinen Anlass zu Zweifeln hinsichtlich der Berechnung der Fehlerquoten durch die GD MARE.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Schlussfolgerung für 2015

7.64. Insgesamt geht aus den Nachweisen hervor, dass die Ausgaben für die MFR-Rubrik „Natürliche Ressourcen“ und für beide einer spezifischen Beurteilung unterliegende Bereiche (siehe Ziffern 7.13 und 7.21) in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet sind.

7.65. Für diese MFR-Rubrik führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 2,9 % beläuft (siehe **Anhang 7.1**).

Empfehlungen

7.66. **Anhang 7.2** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung von in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2012 und 2013 legte der Hof 20 Empfehlungen vor. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben vier Empfehlungen vollständig, fünf weitgehend und 10 teilweise umgesetzt.

7.67. Auf der Grundlage dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2015 unterbreitet der Hof der Kommission für den EGFL die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte mit ihren Bemühungen um Weiterverfolgung von Fällen, in denen die nationalen Rechtsvorschriften nicht mit den EU-Rechtsvorschriften übereinstimmen, fortfahren und dabei alle ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel nutzen, insbesondere die Aussetzung von Zahlungen (siehe Ziffer 7.20 und **Illustration 7.5**).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.63. Dieser Betrag wurde nicht offen gelegt, weil die Kommission nicht der Auffassung ist, dass diesbezüglich ein Risiko besteht. Bei einem der drei Programme erging für den erwarteten Betrag eine Wiedereinziehungsanordnung. Was die verbleibenden beiden Programme betrifft, so hatten sich zum Zeitpunkt der Erstellung des Jährlichen Tätigkeitsberichts der betreffende Mitgliedstaat und die Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei bereits weitgehend auf die von der Kommission wieder einzuziehenden Beträge geeinigt. Eventuelle Anpassungen dieses Betrags (und des damit verbundenen finanziellen Risikos) werden daher minimal ausfallen.

7.65. Die Kommission nimmt die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote zur Kenntnis. Abgesehen von der Cross-Compliance entspricht sie weitgehend der Quote des Vorjahres.

7.66. Die Kommission nimmt die neuste, vom Hof durchgeführte Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden, zur Kenntnis.

Die Kommission wird ihre gemeinsame Arbeit mit den Mitgliedstaaten fortsetzen, um weitere Verbesserungen bei der Art und Weise, wie sie die Empfehlungen des Hofes weiterverfolgen, zu erzielen.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Empfehlung bereits durch ihre laufende Prüfungsarbeit und gegebenenfalls die Leistung von Orientierungshilfe umgesetzt wird. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung unternimmt sie die erforderlichen Schritte, um die Prüfstellen in den Mitgliedstaaten bei der wirksamen Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Ferner begegnet man Unzulänglichkeiten in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten gegebenenfalls durch gezielte, umfassende Aktionspläne. Deckt die Kommission im Zuge ihrer Überwachungs- oder Prüfarbeit derartige Probleme auf, ersucht sie den betreffenden Mitgliedstaat, Abhilfemaßnahmen zu treffen. Ist ein Problem besonders akut, wird der Mitgliedstaat zur Umsetzung eines Abhilfemaßnahmenplans aufgefordert, den die Dienststellen engmaschig nachverfolgen. Bisher haben sich derartige Pläne als sehr wirkungsvoll erwiesen. Wird die Umsetzung des Aktionsplans für nicht wirksam befunden, können zum Schutz des EU-Haushalts Zahlungen gekürzt oder ausgesetzt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 2:** Sie sollte die Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten durchgeführten LPIS-Qualitätsbewertungen jährlich überwachen und kontrollieren, ob alle Mitgliedstaaten mit negativen Bewertungen die notwendigen Abhilfemaßnahmen tatsächlich ergreifen (siehe *Illustration 7.9*).

Für die Entwicklung des ländlichen Raums:

- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte sicherstellen, dass alle Aktionspläne der Mitgliedstaaten, mit denen Fehler im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums beseitigt werden sollen, wirksame Maßnahmen für die öffentliche Auftragsvergabe enthalten (siehe Ziffer 7.45).

Für den EGFL und die Entwicklung des ländlichen Raums:

- **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte die bescheinigenden Stellen überwachen und sie aktiv bei der Verbesserung ihrer Arbeit und ihrer Methoden zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben unterstützen, damit sie der Kommission zuverlässige Informationen für die Schätzung der angepassten Fehlerquote liefern (siehe Ziffer 7.54).
- **Empfehlung 5:** Das Prüfungshandbuch der GD AGRI sollte aktualisiert werden, indem für die Überprüfung der Daten, die von den Mitgliedstaaten übermittelt und zur Berechnung der Finanzkorrekturen verwendet werden, ausführliche Prüfungsverfahren und Dokumentationsanforderungen vorgesehen werden (siehe Ziffer 7.36).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Ergebnisse der LPIS-Qualitätsbewertung (QA) werden jährlich überwacht. Bei diesem jährlichen Vorhaben handelt es sich um einen Vorgang der Qualitätskontrolle mit dem letztendlichen Ziel, die Qualität und Zuverlässigkeit des LPIS zu verbessern. Zu diesem Zweck werden aufgedeckte technische Mängel analysiert und Abhilfemaßnahmen zu ihrer Beseitigung getroffen.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission unternimmt umfassende Anstrengungen, zielgerichtete, wirksame Orientierungshilfe zur Vermeidung von Unregelmäßigkeiten bei öffentlichen Vergabeverfahren zu leisten. Sie gab 2016 eine Studie über die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Verwaltungskapazität der EU (Public Procurement — a study on administrative capacity of the EU) in Auftrag, die auch länderspezifische Empfehlungen umfasst. Im Jahr 2015 gab sie den Praktischen Leitfaden „zur Vermeidung der häufigsten Fehler bei Projekten, die aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds finanziert werden“, heraus.

Im Dezember 2015 wies die Kommission ausdrücklich darauf hin, dass sämtliche Mitgliedstaaten den Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge besondere Aufmerksamkeit widmen und gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen treffen müssen.

Die Kommission arbeitet gemeinsam mit den Mitgliedstaaten intensiv an der Ermittlung und Beseitigung der Ursachen für Fehler bei der Umsetzung der Strategie. Diese Arbeit wird mit dem Ziel fortgeführt, aufgedeckten Unzulänglichkeiten zu begegnen. Zu diesem Zweck werden auch Aktionspläne angefordert. Die Kommission besteht auf der Vollständigkeit und Wirksamkeit dieser Aktionspläne.

Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Korrekturmaßnahmen zu treffen, wenn im Rahmen von Konformitätsprüfungen, Audits des ERH oder Feststellungen der bescheinigenden Stelle oder der Zahlstelle Mängel aufgedeckt werden. Und schließlich werden gegebenenfalls Nettofinanzkorrekturen angewendet.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auch weiterhin bei der Verbesserung und Konsolidierung der von den bescheinigenden Stellen geleisteten Arbeit unterstützen, um auf diese Weise sicherzustellen, dass in den nächsten Jahren mehr Gewissheit aus deren Arbeit gewonnen werden kann.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Bei der Aktualisierung ihres Prüfhandbuches wird die Kommission dieses Problem angehen und sich dabei auf die gesammelten Erfahrungen stützen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Für die Fischerei:

- **Empfehlung 6:** Die Übereinstimmung der Konformitätsprüfungen der GD MARE mit internationalen Prüfungsgrundsätzen sollte verbessert werden (siehe Ziffer 7.50).

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass die verfahrenstechnischen Verbesserungen, die nach dem im Audit des Hofes abgedeckten Zeitraum erfolgten, bereits vielen der hier hervorgehoben Probleme begegneten (insbesondere hinsichtlich der Prüfungsnachweise und Prüfpfade). Darüber hinaus wird derzeit ein Qualitätskontrollverfahren in Gang gesetzt.

TEIL 2 — LEISTUNGSASPEKTE IM BEREICH ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS

Beurteilung der Leistung von Projekten

7.68. Letztes Jahr berichtete der Hof ⁽⁴⁴⁾ über seine Arbeit in Bezug auf Leistungsaspekte bei ausgewählten Vorgängen im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums. Diese Arbeit wurde in diesem Jahr fortgesetzt. Von den 159 hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit geprüften Vorgängen im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums unterzog der Hof 59 Projekte, die Investitionen in materielle Vermögenswerte betrafen, einer Bewertung unter Leistungsaspekten.

7.69. Von den 59 Investitionsprojekten waren 34 zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs des Hofes abgeschlossen. Bei diesen abgeschlossenen Investitionsprojekten prüfte der Hof, ob die Investition wie geplant durchgeführt worden war. Dieses Kriterium wurde bei den meisten Projekten (95 %) erfüllt.

7.70. Die bei den 59 Investitionsprojekten festgestellten leistungsbezogenen Probleme betrafen insbesondere Folgendes:

- unzureichende Nachweise für die Angemessenheit der Kosten;
- Unzulänglichkeiten bei der Ausrichtung der Maßnahmen und der Auswahl der Projekte einschließlich einer unzureichenden Verbindung mit den Zielen der Strategie Europa 2020.

⁽⁴⁴⁾ Teil 2 von Kapitel 7 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Unzureichende Nachweise für die Angemessenheit der Kosten

7.71. Bei 33 der 59 Investitionsprojekte (56 %) fand der Hof ausreichende Nachweise für die Angemessenheit der Kosten. Bei 26 Investitionsprojekten (44 %) war dies jedoch nicht der Fall. Letztes Jahr beliefen sich die jeweiligen Zahlen auf 69 % und 31 %. In beiden Jahren fielen die untersuchten Projekte in den Programmplanungszeitraum 2007-2013 und wurden nach denselben Regeln durchgeführt. **Illustration 7.13** enthält zwei Beispiele für Investitionsprojekte im Rahmen derselben Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Bei einem stellte der Hof fest, dass die Kosten angemessen waren, beim anderen nicht. In einem 2014 vom Hof veröffentlichten Sonderbericht wird dieses Thema ausführlich untersucht ⁽⁴⁵⁾.

Illustration 7.13 — Beispiele für Kontrollen der Angemessenheit von Kosten für die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe

In Griechenland kaufte ein Begünstigter einen Traktor und erhielt dafür eine Teilfinanzierung aus Mitteln zur Entwicklung des ländlichen Raums. Der Begünstigte musste zur Berechnung der angemessenen Leistung des Traktors eine festgelegte Formel verwenden, die die bewirtschaftete Fläche berücksichtigte. Der Begünstigte übermittelte ein Angebot, das die Zahlstelle anhand eines Referenzpreises aus einer Fachzeitschrift über landwirtschaftliche Maschinen überprüfte. Dabei kam sie zu dem Schluss, dass der Preis für das spezifische Modell 10 % unter dem vorgeschlagenen Preis liegen sollte. Infolgedessen kaufte der Begünstigte einen billigeren Traktor.

In der Slowakei prüfte der Hof ein Projekt für den Bau einer Lagereinrichtung. Die Zahlstelle nahm keine Kontrolle der Angemessenheit der Projektkosten vor. Der Hof erhielt jedoch schlüssige Nachweise, dass der Preis für eines der wichtigsten Baumaterialien (Beton) sechsmal höher war als der normale Marktpreis. Insgesamt hätten die Kosten für das Projekt um mehr als 50 % niedriger ausfallen müssen.

7.72. Von den 59 Investitionsprojekten entsprachen 50 (85 %) sowohl quantitativ als auch qualitativ dem tatsächlichen Bedarf. So besuchte der Hof beispielsweise drei Projekte, die sich im Rahmen der Maßnahmen „Dorferneuerung und -entwicklung“ oder „Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien“ auf den Bau oder Ausbau von Gemeindezentren in Kleinstädten oder Dörfern bezogen. Die Investitionen wurden zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs vollständig genutzt: Alle Räume wurden verwendet und waren für die nächsten Wochen für Aktivitäten der örtlichen Gemeinde verplant.

7.71. Für die Bewertung der Angemessenheit der Kosten sind die Mitgliedstaaten verantwortlich (siehe Artikel 48 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014). Werden im Rahmen von Konformitätsverfahren Mängel aufgedeckt, sorgt die Kommission für den Schutz des EU-Haushalts und leistet Orientierungshilfe bezüglich der Verbesserung der bestehenden Systeme (siehe die Leitlinien zu Kontrollen und Sanktionen im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums, denen eine Checkliste für die Bewertung der Angemessenheit der Kosten beigelegt ist). Darüber hinaus organisiert das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung Schulungen und den Erfahrungsaustausch über bewährte Verfahren. Und schließlich fördert die Kommission aktiv die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen in den Mitgliedstaaten.

Illustration 7.13 — Beispiele für Kontrollen der Angemessenheit von Kosten für die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe

Bezüglich des Falls aus der Slowakei merkt die Kommission an, dass das Projekt durchgeführt wurde.

⁽⁴⁵⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 22/2014 „Sparsam wirtschaften: die Kontrolle behalten über die Kosten der EU-finanzierten Beihilfen für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums“ (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.73. Bei neun Projekten (15 %) war der Output des Projekts jedoch größer als tatsächlich erforderlich. Ein Beispiel für einen solchen Fall ist der Bau eines Lagers, das um ein Mehrfaches größer war als notwendig und daher zu einem großen Teil ungenutzt blieb. Ein weiteres Beispiel für ein Projekt, das nicht wesentliche Elemente umfasste, ist **Illustration 7.14** zu entnehmen.

Illustration 7.14 — Beispiel für ein Projekt, das nicht wesentliche Elemente umfasste

In Italien (Kampanien) erneuerte eine Gemeinde einen 1 km langen Fußweg in einer Bergregion zu einem Preis von 441 000 Euro. Während des Vergabeverfahrens rief die Gemeinde interessierte Unternehmen auf, Vorschläge einzureichen, wie die Investition funktionaler und umweltfreundlicher gestaltet werden könnte. Der Vorschlag des ausgewählten Unternehmens enthielt über die Kosten für die Arbeiten am Fußweg hinaus zusätzliche Kostenpositionen in Höhe von 80 000 Euro. Zu diesen zusätzlichen Kostenpositionen gehörten ein Mountainbike im Wert von 4 000 Euro, ein Panorama-Fernglas im Wert von 3 500 Euro sowie eine Spende an eine örtliche Kirche in Höhe von 10 000 Euro.

Anstatt den Auftrag auf die notwendige Erneuerung des Fußwegs zu beschränken, wurden zusätzliche Kostenpositionen aufgenommen, die zu höheren Kosten führten.

Unzulänglichkeiten bei der Ausrichtung der Maßnahmen und der Auswahl der Projekte

7.74. Der Hof untersuchte, ob die Beihilfe auf klar definierte Ziele ausgerichtet war, die den strukturellen und räumlichen Erfordernissen und strukturellen Nachteilen Rechnung trugen. Dieses Kriterium war bei 22 % der untersuchten Investitionsprojekte nicht erfüllt. Letztes Jahr ermittelte der Hof einen sehr ähnlichen Prozentsatz (21 %). Beispiele für empfehlenswerte Verfahren und nicht empfehlenswerte Verfahren sind in **Illustration 7.15** aufgeführt. Über die unzureichende Ausrichtung der Investitionen zur Entwicklung des ländlichen Raums informierte der Hof in seinen Sonderberichten ⁽⁴⁶⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 7.14 — Beispiel für ein Projekt, das nicht wesentliche Elemente umfasste

Das fragliche, im Rahmen der forstwirtschaftlichen Maßnahme 227 „nichtproduktive Investitionen“ geförderte Projekt wird derzeit von der Region geprüft. Die regionale Verwaltungsbehörde hat den Restbetrag für das Projekt noch nicht gezahlt und beabsichtigt, im Nachgang zu der durchgeführten Kontrolle eine Kürzung vorzunehmen.

7.74. Bezüglich des Zeitraums 2014-2020 müssen für sämtliche Maßnahmen außer flächen- und tierhaltungsbezogenen Maßnahmen Auswahlkriterien festgelegt werden. Die Grundsätze der Auswahlkriterien müssen im Programm festgelegt werden und im Einklang mit der Strategie und den politischen Zielen stehen. Die Anträge müssen anschließend anhand besonderer Auswahlkriterien, zu denen der Monitoringausschuss zu konsultieren ist, bewertet und eingestuft werden. Für die Anwendung der Auswahlkriterien sollte eine Mindestschwelle festgelegt werden, damit eine Finanzierung wenig aussichtsreicher Projekte vermieden wird.

⁽⁴⁶⁾ Siehe beispielsweise Sonderbericht Nr. 8/2012 „Ausrichtung der Beihilfen für die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe auf bestimmte Ziele“, Sonderbericht Nr. 1/2013 „Haben sich die EU-Beihilfen für die Nahrungsmittelverarbeitende Industrie im Hinblick auf eine Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen als wirksam und effizient erwiesen?“ und Sonderbericht Nr. 6/2013 „Haben die Mitgliedstaaten und die Kommission die Mittel für die Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft effizient eingesetzt?“ (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 7.15 — Beispiele für die Ausrichtung und Auswahl

In Italien (Kampanien) eröffnete die Zahlstelle eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen mit einem Budget von 25 Millionen Euro im Rahmen der Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“. Die Zahlstelle verwendete unterschiedliche Auswahlkriterien hinsichtlich der Begünstigten (z. B. Kriterien für Junglandwirte, ausgewogenes Geschlechterverhältnis), des Betriebs (z. B. Kriterien für Betriebe in benachteiligten Gebieten oder Betriebe, die qualitativ hochwertige Erzeugnisse herstellen) und des Projekts (z. B. Kriterien für Synergien mit anderen Maßnahmen, Innovation usw.). Zudem legten die italienischen Behörden im Voraus eine Mindestschwelle fest, die ein Projekt erreichen musste, um ausgewählt zu werden. In diesem Fall räumten die italienischen Behörden den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung Vorrang gegenüber der Verausgabung ein.

In Ungarn umfassen die Ziele der Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ drei große Bereiche (Verbesserung, Diversifizierung und Einhaltung der Standards). Die geprüfte Teilmaßnahme war auf Tierhaltungsbetriebe mit einer bestimmten Mindestgröße ausgerichtet. Eine andere Priorisierung oder eine geografische Ausrichtung der Beihilfe fanden nicht statt.

Im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums wurde das verfügbare Budget in Beträge aufgeteilt, die in regelmäßigen Abständen für Antragsteller bereitgestellt wurden. Obwohl die ungarischen Behörden Auswahlkriterien festlegten, wandten sie diese nicht an. Die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für das geprüfte Projekt wurde am 16. Dezember 2013 eröffnet und bezog sich auf ein Budget von 10 Millionen Euro. Die ungarischen Behörden finanzierten Projekte nach dem Grundsatz „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst“. Das letzte angenommene Projekt wurde am 19. Dezember 2013 vorgelegt, nur drei Tag nach Eröffnung der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen.

In diesem Fall fanden die potenziellen Auswirkungen der Projekte im Auswahlverfahren keine Berücksichtigung. Der in Ungarn festgestellte Ansatz ermöglicht es der Zahlstelle, Projekte zu finanzieren, die einen geringeren Mehrwert bieten, nur weil sie früher als andere Projekte mit höherem Mehrwert eingereicht wurden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 7.15 — Beispiele für die Ausrichtung und Auswahl

Der Mehrwert von Projekten wird im Rahmen der Kontrollen der Beihilfefähigkeit berücksichtigt. Ganz am Ende des Programmplanungszeitraums 2007-2013, im Dezember 2013, wandten die ungarischen Behörden nicht das gleiche Auswahlssystem wie in den Vorjahren an. Das Ziel hierbei war, Investitionen zu fördern, die noch vor dem Ende des Jahres 2015 fertiggestellt werden konnten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.75. Der Hof analysierte bei den 59 untersuchten Investitionsprojekten, ob die Ziele der Strategie Europa 2020 wie Innovation oder Energie aus erneuerbaren Quellen in operative Elemente für Zielausrichtung und Auswahlverfahren übertragen wurden⁽⁴⁷⁾. Er stellte fest, dass dies nur bei 51 % der geprüften Projekte der Fall war, obwohl fast alle von ihnen (57 von 59) nach der Verabschiedung der Ziele der Strategie Europa 2020 genehmigt worden waren. Beispiele für empfehlenswerte Verfahren und nicht empfehlenswerte Verfahren sind in **Illustration 7.16** aufgeführt.

Illustration 7.16 — Beispiele für Verbindungen zu EU-Prioritäten

In Italien (Kampanien) prüfte der Hof ein Projekt mit einem Wert von fast 100 000 Euro im Rahmen der Maßnahme „nichtproduktive Investitionen“. Das Projekt betraf die Neuerrichtung von Trockenmauern mit Steinen aus einer zuvor bestehenden Mauer ähnlicher Größe und war darauf ausgerichtet, Elemente des Landschaftsbilds wiederherzustellen. In diesem Fall konnte der Hof keine Verbindung zu einem Ziel der Strategie Europa 2020 ermitteln.

In derselben Region prüfte der Hof auch ein Projekt, das auf der Grundlage des in **Illustration 7.15** beschriebenen Verfahrens ausgewählt wurde. Das Projekt umfasste Investitionen in ein neues Bewässerungssystem, einen Regenwasserbehälter und Fotovoltaikanlagen. Das Projekt leistet einen Beitrag zur Anpassung an den Klimawandel und zur Energieeffizienz, d. h. zu einem der fünf Kernziele der Strategie Europa 2020.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.75. Projekte, die im Programmplanungszeitraum 2007-2013 von nationalen Behörden ausgewählt wurden, sollten nicht anhand der Zielsetzungen der Strategie „Europa 2020“ bewertet werden, da diese bei der Annahme des Rechtsrahmens für den Programmplanungszeitraum (2005) noch nicht festgelegt worden waren. Auf dieser Grundlage betrachtet die Kommission die Tatsache, dass sich in 51 % der geprüften Projekte Zielsetzungen der Strategie „Europa 2020“ widerspiegeln, als positives Ergebnis.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die für 2014-2020 dargelegten Entwicklungsprioritäten eine Übertragung der thematischen Ziele von „Europa 2020“ in den spezifischen Kontext der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums darstellen.

Der Rechtsrahmen für den ELER stellt hier eine eindeutige Verbindung her: Der Beitrag zu „Europa 2020“ soll durch sechs Prioritäten verfolgt werden, von denen jede wiederum in mehrere Schwerpunktbereiche gegliedert ist. Diese Anforderung wird im Aufbau der ELER-Programme in vollem Umfang berücksichtigt. Die Fortschritte bei der Erreichung der für die Prioritäten bzw. Schwerpunktbereiche festgesetzten Ziele werden in den jährlichen Durchführungsberichten überwacht. Um die Kohärenz mit den thematischen Zielen sicherstellen zu können, wurden den Leitfäden Entsprechungstabellen beigelegt.

Illustration 7.16 — Beispiele für Verbindungen zu EU-Prioritäten

Die Neuerrichtung von Trockenmauern wird im Planungszeitraum 2007-2013 des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum durch Maßnahme 216, die den Zielen des Flächenschutzes und des Erhalts der biologischen Vielfalt dient, gedeckt. Die Investition ist für die genannten Ziele relevant und steht im Einklang mit der Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020 (KOM (2011) 244 endgültig).

Biologische Vielfalt, erneuerbare Energie und Wasserwirtschaft sind eng miteinander verbunden und können alle einen Beitrag dazu leisten, den Herausforderungen des Klimawandels zu begegnen.

⁽⁴⁷⁾ Um die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 zu messen, wurden fünf Kernziele für die gesamte EU vereinbart, die sich auf Beschäftigung, Forschung und Entwicklung/Innovation, Klimawandel/Energie sowie Armut/soziale Ausgrenzung beziehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Schlussfolgerung

7.76. Bei seiner Untersuchung der Leistungsaspekte von Investitionsprojekten im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums gelangte der Hof zu dem Ergebnis, dass die meisten Investitionen wie geplant durchgeführt wurden. Er stellte jedoch Unzulänglichkeiten im Bereich der Ausrichtung der Beihilfen sowie das Fehlen von Nachweisen für die Angemessenheit der Kosten fest. Bei den untersuchten Projekten wurden die EU-Prioritäten von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend berücksichtigt. Hinsichtlich dieser Punkte verzeichnete der Hof gegenüber dem Vorjahr keine Verbesserungen.

7.76. *Im Rahmen der Auditkonformitätsverfahren stellte die Kommission bezüglich der von den Mitgliedstaaten vorgenommenen Bewertungen der Angemessenheit der Kosten ähnliche Mängel fest und wendete gegebenenfalls Finanzkorrekturen an, um den EU-Haushalt zu schützen. Die Kommission gab ferner Leitlinien zu Kontrollen und Sanktionen im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums heraus, denen eine Checkliste für die Bewertung der Angemessenheit der Kosten beigelegt ist. Diese Liste wurde vom Europäischen Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 22/14 entwickelt. Und schließlich befürwortet die Kommission aktiv die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen bei Investitionsmaßnahmen. Dies würde dazu beitragen, Unregelmäßigkeiten dieser Art zu vermeiden.*

Hinsichtlich der Zielausrichtung merkt die Kommission an, dass diese durch die Interventionslogik der Politik und Programme gewährleistet wird. Mit Mitteln aus dem ELER unterstützte Vorhaben (Projekte) müssen den im EPLR vorgesehenen Zielsetzungen der Maßnahme entsprechen, wobei angemessene Auswahlkriterien anzuwenden sind. Die Maßnahmen tragen zu den Prioritäten für die ländliche Entwicklung bei. Diese sind mit der Europa-2020-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum kohärent und spiegeln diese wider (siehe Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013). Das gemeinsame Begleitungs- und Bewertungssystem erleichtert die Nachverfolgung von Ergebnissen und bewertet die Auswirkungen auf umfassende Strategien (GAP und Europa 2020).

ANHANG 7.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER RUBRIK „NATÜRLICHE RESSOURCEN“

	2015 ⁽¹⁾	2014 ⁽²⁾	2014 ohne Cross-Compliance
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE			
Landwirtschaft — Marktstützung und Direktzahlungen	180	183	
Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei	179	176	
Vorgänge „Natürliche Ressourcen“ insgesamt	359	359	
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER			
Geschätzte Fehlerquote: Marktstützung und Direktzahlungen	2,2 %	2,9 %	2,2 %
Geschätzte Fehlerquote: Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei	5,3 %	6,2 %	6,0 %
Geschätzte Fehlerquote: „Natürliche Ressourcen“	2,9 %	3,6 %	3,0 %
Obere Fehlergrenze	4,5 %		
Untere Fehlergrenze	1,3 %		

⁽¹⁾ Untere und obere Fehlergrenze für Landwirtschaft — Marktstützung und Direktzahlungen: 0,8 % und 3,6 %.

Untere und obere Fehlergrenze für Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei: 2,7 % und 7,9 %.

⁽²⁾ Die Ergebnisse für 2014 umfassen die Quantifizierung von Cross-Compliance-Fehlern, was für 2015 nicht der Fall ist. Diese Fehler schlugen sich in der Rubrik „Natürliche Ressourcen“ insgesamt mit 0,6 Prozentpunkten nieder. Bei der spezifischen Beurteilung für den Bereich Marktstützung und Direktzahlungen machten sie 0,7 Prozentpunkte und bei der spezifischen Beurteilung für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei 0,2 Prozentpunkte aus. Siehe die Ziffern 1.15, 7.7, 7.15, 7.18 und 7.25 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

ANHANG 7.2

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE RUBRIK „NATÜRLICHE RESSOURCEN“

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2013	3.46. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 empfiehlt der Hof Folgendes:							
	Empfehlung 1: Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass das Potenzial des InVeKoS voll ausgeschöpft wird. In diesem Zusammenhang sollte insbesondere gewährleistet werden, dass — die Mitgliedstaaten die Beihilfefähigkeit und die Größe der landwirtschaftlichen Parzellen insbesondere bei Dauergrünland auf der Grundlage der geltenden EU-Kriterien und anhand einer gründlichen Analyse der jüngsten Orthobilder korrekt bewerten und erfassen (siehe Ziffern 3.9, 3.10 und 3.20); — die Mitgliedstaaten umgehend Abhilfemaßnahmen treffen, wenn im InVeKoS systematische Fehler aufgedeckt werden, insbesondere wenn diese die verwaltungstechnische Bearbeitung der Beihilfeanträge beeinträchtigen (siehe Ziffer 3.15 und Kasten 3.5); — die Debitorenbücher der Mitgliedstaaten vollständige und zuverlässige Informationen über Höhe und Art der Forderungen enthalten und unverzüglich wirksame Wiedereinziehungs-/Durchsetzungsverfahren durchgeführt werden (siehe Ziffern 3.24-3.25).	X					Die Kommission beobachtet die Lage. Bestehen Mängel über längere Zeit fort, werden Aktionspläne umgesetzt und es laufen Konformitätsabschlussverfahren. In seinem Jahresbericht 2014 richtete der Hof keine Empfehlungen bezüglich des InVeKoS an die Kommission. Das Gleiche gilt auch für den Jahresbericht 2015.	

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2013	Empfehlung 2: Die Kommission sollte sicherstellen, dass das Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr wirksam angewandt wird, um die Qualität und Vergleichbarkeit der von den Prüfstellen durchgeführten Arbeit zu verbessern, und dass hinsichtlich der ungerechtfertigten Verringerung der Quote der Vor-Ort-Kontrollen durch die italienischen Behörden Abhilfemaßnahmen getroffen werden (siehe Ziffern 3.30-3.35).			X			Die Kommission betrachtet die Empfehlungen als weitgehend umgesetzt. Das Verfahren der verstärkten Gewährleistung besteht in dieser Form nicht mehr. Die Kommission führte für die bescheinigenden Stellen Leitlinien ein, um ihnen eine verlässliche Grundlage für die Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Ausgaben zu bieten. Das Jahr 2015 war das erste Jahr, in dem die bescheinigenden Stellen ein Gutachten über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Zahlungsvorgängen erstellen mussten. Die Kommission wird auf den in diesem ersten Jahr gesammelten Erfahrungen aufbauen.
	Empfehlung 3: Die Kommission sollte die Durchführung von Abhilfemaßnahmen im Zusammenhang mit den Unzulänglichkeiten im Kontrollsystem für die EU-Beihilfen zugunsten von Erzeugergruppierungen in Polen aktiv überwachen (siehe Ziffern 3.36-3.38).		X				Was speziell die in Italien aufgedeckten Mängel betrifft, so wird das laufende Konformitätsverfahren sicherstellen, dass Schäden, die den finanziellen Interessen der Europäischen Union entstanden sein können, berichtigt werden. Die Kommission betrachtet die Empfehlung als vollständig umgesetzt. Ein Plan mit Abhilfemaßnahmen wird derzeit umgesetzt und von der Kommission engmaschig überwacht. Verzögerungen bei der Umsetzung lösen eine Aussetzung der Zahlungen aus. Ein derzeit laufendes Konformitätsverfahren wird den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union sicherstellen.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
	4.37. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 spricht der Hof für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums folgende Empfehlungen aus: Empfehlung 1: Die Mitgliedstaaten sollten die Durchführung ihrer bestehenden Verwaltungskontrollen verbessern, indem sie alle den Zahlstellen zur Verfügung stehenden relevanten Informationen nutzen, da auf diese Weise der Großteil der Fehler aufgedeckt und berichtigt werden kann (siehe Ziffern 4.8 und 4.20). Insbesondere bei Investitionsmaßnahmen sollten im Zuge der Verwaltungskontrollen alle verfügbaren Informationen genutzt werden, um die Förderfähigkeit der Ausgaben, des Projekts und des Begünstigten (einschließlich aller Endaktionäre) sowie die Übereinstimmung der Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge mit den geltenden EU- und/oder nationalen Vorschriften zu bestätigen.			X			In Sitzungen mit dem Lernnetzwerk, in Arbeitsgruppen der GD AGRI zum Thema Vereinfachung, in der landwirtschaftlichen Betriebsberatung, dem jährlichen Screening der LPIs-Qualität und auch in den Konferenzen mit den Direktoren der Landesbehörden (provincial authorities, PA) erörtert die Kommission mit den Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Der neue Rechtsrahmen für die GAP 2014-2020 enthält Bestimmungen, mit denen das Fehlerrisiko verringert wird. Bezüglich der Entwicklung des ländlichen Raums wurden verschiedene Maßnahmen zusammengelegt und verschlankt, so dass die Zahl an Maßnahmen insgesamt abnahm. In diesem Zusammenhang wurden Bestimmungen klarer gefasst, die Regeln für die Beihilfefähigkeit wurden geändert, so dass sie nun einfacher umsetzbar sind, und die Vertragsbedingungen wurden flexibler gestaltet. Vereinfachte Kostenoptionen wie Standardeinheitskosten oder Finanzierungen über Pauschalbeträge und Pauschalsätze können angewendet werden, so dass die Vorgänge der Beantragung, verwaltungstechnischen Bearbeitung und Prüfung von Erstattungen für geleistete Zahlungen für alle Beteiligten erleichtert werden. Die Vergabe öffentlicher Aufträge zählt zu den zentralen Elementen der Aktionspläne für die Entwicklung des ländlichen Raums. Nichtsdestotrotz bedeutet die Nichteinhaltung der Vorschriften bei einer Vertragsvergabe nicht zwangsläufig, dass 100 % der betroffenen Kosten nicht beihilfefähig sind. Das Projekt an sich kann durchaus sein Ziel erreichen und echten Mehrwert erbringen. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass kürzlich neue Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Vorhaben anzuwenden sind, angenommen wurden (Beschluss C(2013) 9527 der Kommission).	

2013

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
	Empfehlung 2: Die Kommission sollte sicherstellen, dass alle Fälle, in denen der Hof Fehler aufgedeckt hat, angemessen weiterverfolgt werden (siehe Ziffern 4.14, 4.20 und 4.21 sowie Ziffer 4.16 für den Bereich Umwelt).					X (¹)	Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Analyse des ERH derzeit in Arbeit ist. In Nachgang zu den Bemerkungen des ERH werden die Feststellungen der Kommission und die Prüfungsfeststellungen des ERH in den neuesten aktualisierten Fassungen der Aktionspläne systematischer weiterverfolgt. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass alle vom Hof gemeldeten wesentlichen Fälle im Zusammenhang mit Zuverlässigkeitserklärungen (DAS) von der Kommission weiterverfolgt werden, unter anderem auch mittels Konformitätsverfahren, sofern dies angemessen ist. Die Anzahl der von der Kommission durchgeführten Prüfungen von ELER-Ausgaben ist ebenfalls in ganz erheblichen Umfang gestiegen. Bei den Mitgliedstaaten wurden nationale Aktionspläne angefordert und die Umsetzung dieser Pläne wird von den Dienststellen der GD AGRI äußerst genau überwacht. Die Kommission stellte sicher, dass ihre eigenen Feststellungen und die Prüfungsfeststellungen des ERH in den neuesten aktualisierten Fassungen der Aktionspläne systematischer weiterverfolgt werden. Für die Aktionen werden zeitliche Rahmen festgelegt und mit Hilfe angemessener Indikatoren überwacht. Geografisch zuständige Referate verfolgen im Rahmen von Monitoringausschüssen, Jahressitzungen mit den Verwaltungsbehörden, bilateralen Gesprächen und gegebenenfalls Programmänderungen die Grundursachen für Fehler und die Maßnahmen zur Folgenabschwächung. Prüfungsfeststellungen werden den geografisch zuständigen Referaten regelmäßig mitgeteilt, damit sie die Feststellungen im Hinblick auf eine Verbesserung der Umsetzung von Programmen mit den Mitgliedstaaten erörtern können. Über das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung organisiert die Kommission spezielle Workshops zu relevanten Themen mit dem Ziel, die Fehlerquote zu senken und die Umsetzung der Politik zu verbessern.	

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2013	Empfehlung 3: Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die Aktionspläne, mit denen gegen die hohe Fehlerquote im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums angegangen werden soll, vollständig sind, d. h. alle Regionen einbeziehen und alle Maßnahmen — insbesondere Investitionsmaßnahmen — berücksichtigen, und dass sie den Prüfungsfeststellungen der Kommission und des Hofes Rechnung tragen (siehe Ziffer 4.30).		X				Die Kommission hat bereits auf die hohe Fehlerquote reagiert. Als Bestandteil des Abschlussverfahrens spricht die Kommission systematisch die Empfehlung aus, dass die Mitgliedstaaten die Kontrollsysteme verbessern und eine energischere Umsetzung dieser Systeme sicherstellen sollen. Darüber hinaus hat die Kommission die betroffenen Zahlstellen mittels Vorbehalten systematisch aufgefordert, Aktionspläne zur Beseitigung der hinter den Vorbehalten stehenden Unzulänglichkeiten einzuführen. Werden in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten Unzulänglichkeiten festgestellt, werden auf zwei Ebenen Maßnahmen getroffen: erstens durch die Eröffnung von Konformitätsabschlussverfahren zur Erfassung des finanziellen Risikos für die EU und zweitens, soweit dies erforderlich und angemessen ist, durch eine Aufforderung der Mitgliedstaaten, Aktionspläne zur Beseitigung der Mängel zu erstellen. Im Januar 2013 wurden bei allen Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne angefordert. Deren Umsetzung wird von den Dienststellen der GD AGRI engmaschig überwacht (vgl. die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Beurteilung der Grundursachen von Fehlern bei der Umsetzung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und Korrekturmaßnahmen (SWD(2013) 244)). Der Hof hat den Wert dieser Maßnahmen erkannt und ist der Auffassung, dass sie ein Schritt in die richtige Richtung seien, um Fehlerursachen entgegenzuwirken (siehe Sonderbericht Nr. 23/2014 über Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums). Die Kommission stellte sicher, dass ihre eigenen Feststellungen und die Prüfungsfeststellungen des ERH in den neuesten aktualisierten Fassungen der Aktionspläne systematischer weiterverfolgt werden. In den im Sonderbericht Nr. 23/2014 ausgesprochenen Empfehlungen erklärte der Hof, dass die Mitgliedstaaten gegebenenfalls die folgenden korrektiven und präventiven Maßnahmen treffen sollten. Die Kommission ist daher nicht der Auffassung, dass für sämtliche Regionen und Maßnahmen Aktionspläne erstellt werden müssen, sondern nur dort, wo Mängel festgestellt wurden.	

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2013	Für die GAP insgesamt empfiehlt der Hof Folgendes: Empfehlung 4: Die Kommission sollte dokumentieren, wie sie die unter ihre Konformitätsprüfungen fallenden Ausgaben berechnet (siehe Ziffer 4.24). Empfehlung 5: Die Kommission sollte Maßnahmen zum weiteren Abbau des Rückstands bei den noch offenen Prüfungen ergreifen, damit alle vor 2012 durchgeführten Prüfungen bis Ende 2015 abgeschlossen werden können (siehe Ziffer 4.27). Empfehlung 6: Die Kommission sollte ihren Ansatz zur Berechnung der Restfehlerquote so weiterentwickeln, dass alle Ausgaben und Zahlstellen berücksichtigt werden (siehe Ziffer 4.29).			X				Die Kommission wird auch weiterhin in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht über die Prüfungsabdeckung berichten.
			X					Ende Juni 2016 befanden sich nur noch 20 Vorgänge im Rückstand.
			X					Die Kommission betrachtet die Empfehlung als vollständig umgesetzt. Die Methodik zur Schätzung der angepassten Fehlerquote wird in Anhang 4 zum jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI im Detail beschrieben. In Befolgung einer IAD-Empfehlung wurden detaillierte Verfahrensanweisungen über die Art und Weise, wie der restliche mit Risiken behaftete Betrag zu schätzen ist, erstellt (vgl. Ares(2014) 2509210 — 29.7.2014). Diese Verfahrensschritte wurden 2015 aktualisiert und durch zusätzliche Dokumentationen über das konzeptionelle Modell ergänzt, das der von der GD AGRI auf der Ebene jeder einzelnen Zahlstelle vorgenommenen Schätzung zugrunde liegt.
	4.38. Außerdem empfiehlt der Hof Folgendes: Empfehlung 7: Bei Finanzkorrekturen, die den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Europäischen Fischereifonds auferlegt werden, sollten Nachweise zu deren Validierung verfügbar sein (siehe Ziffer 4.34).	X						

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2012	3.37. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2012 empfiehlt der Hof, dass Kommission und Mitgliedsstaaten sich verstärkt und schneller bemühen sollten, Folgendes zu gewährleisten:							
	Empfehlung 1: Die Beihilfefähigkeit von Flächen, insbesondere von Dauergrünland, sollte ordnungsgemäß im Flächenidentifizierungssystem erfasst sein, und zwar insbesondere in Fällen, in denen Flächen ganz oder teilweise aus steinigem Boden bestehen, ganz oder teilweise mit Gestrüpp, eng stehenden Bäumen oder Sträuchern bewachsen sind oder seit mehreren Jahren nicht mehr genutzt werden.		X					Die Kommission beobachtet die Lage. Bestehen Mängel über längere Zeit fort, werden Aktionspläne umgesetzt und Konformitätsabschlussverfahren durchgeführt. In seinem Jahresbericht 2014 richtete der Hof keine Empfehlungen bezüglich des InVeKoS an die Kommission. Das Gleiche gilt auch für den Jahresbericht 2015.
	Empfehlung 2: Es sollten umgehend Abhilfemaßnahmen getroffen werden, wenn sich herausstellt, dass Verwaltungs- und Kontrollsysteme und/oder InVeKoS-Datenbanken unzulänglich oder nicht auf dem neuesten Stand sind.		X					Decken die Dienststellen der Kommission im Zuge ihrer Prüfungen Probleme dieser Art auf, fordern sie den Mitgliedstaat auf, Abhilfemaßnahmen zu treffen. Ist ein Problem besonders akut, wird der Mitgliedstaat zur Umsetzung eines Abhilfemaßnahmenplans aufgefordert, den die Dienststellen engmaschig nachverfolgen. Bisher haben sich derartige Pläne als sehr wirkungsvoll erwiesen. Die Kommission stellt ferner sicher, dass das aus solchen Mängeln für den EU-Haushalt entstehende finanzielle Risiko mit Hilfe von Finanzkorrekturen gedeckt wird. Diese werden im Wege des Konformitätsabschlussverfahrens verhängt.
	Empfehlung 3: Die Zahlungen sollten auf den Kontrollergebnissen basieren, und die Vor-Ort-Kontrollen sollten von solcher Qualität sein, dass die beihilfefähige Fläche zuverlässig ermittelt werden kann.			X				Die Kommission betrachtet die Empfehlungen als weitgehend umgesetzt. Die Kommission teilt diesbezüglich die Ansicht des Hofes und wird bei ihren Prüfungen auch weiterhin den Schwerpunkt auf das Risiko legen, dass nicht beihilfefähige Flächen vor den Zahlungen nicht bemerkt werden. Gegebenenfalls werden zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union Finanzkorrekturen angewendet.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2012	Empfehlung 4: Die Arbeit der Leiter der Zahlstellen und der beschleunigten Stellen zur Untermauerung ihrer jeweiligen Erklärungen und Stellungnahmen sollte so konzipiert und von solcher Qualität sein, dass sie eine zuverlässige Grundlage für die Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bildet.			X				Die Kommission überprüft die Arbeit der beschleunigten Stellen auch weiterhin, indem sie die mit dem finanziellen Rechnungsabschluss zusammenhängenden Dokumente analysiert und Prüfbesuche bei beschleunigten Stellen durchführt. Darüber hinaus wurden 2014 die Leitlinien, die die beschleunigten Stellen zum Abschluss ihrer Arbeit an der Beschleunigung der Rechnungsführung für das Haushaltsjahr 2015 benötigen, fertiggestellt. Die endgültige Fassung wurde den Mitgliedstaaten im Januar 2015 offiziell vorgestellt. Die Beschleunigung wird erstmals eine Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge enthalten. Die endgültige Fassung schloss auch eine aktualisierte Leitlinie zur überarbeiteten Managementerklärung ein.
	4.44. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2012 spricht der Hof für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums folgende Empfehlungen aus:							Seit 2012 fanden vier Sitzungen der Expertengruppe statt, bei denen die Leitlinien vorgestellt und erörtert wurden. Um sich weitere Gewissheit über die Qualität der Arbeit der beschleunigten Stellen zu schaffen, fanden 2015 fünfzehn Prüfbesuche statt, in deren Rahmen die Arbeit der beschleunigten Stellen bei der Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit beurteilt wurde. Ein besonderer Schwerpunkt wurde dabei auf die Qualität der Vor-Ort-Kontrollen gelegt.
	Empfehlung 1: Die Mitgliedstaaten sollten die Durchführung ihrer bestehenden Verwaltungskontrollen verbessern, indem sie alle den Zahlstellen zur Verfügung stehenden relevanten Informationen nutzen, da auf diese Weise der Großteil der Fehler aufgedeckt und berichtet werden kann.			X				In den Jahren 2015 und 2016 fanden zusätzliche Sitzungen der Expertengruppe statt, bei denen Erfahrungen über die Arbeit auf dem Gebiet der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Vorgängen ausgetauscht wurden.
	Empfehlung 2: Die Kommission sollte sicherstellen, dass alle Fälle, in denen der Hof Fehler aufgedeckt hat, angemessen weiterverfolgt werden.	X						Siehe die Antwort der Kommission zu Empfehlung 1 bezüglich der Entwicklung ab 2013.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2012	Empfehlung 3: Die Kommission sollte im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI beim ELER einen ähnlichen Ansatz verfolgen wie bei den entkoppelten Flächen beihilfen, indem sie die Ergebnisse ihrer eigenen Konformitätsprüfungen bei der Schätzung der Fehlerquote der einzelnen Zahlstellen berücksichtigt.	X						
	<i>Für die GAP insgesamt empfiehlt der Hof Folgendes:</i>							
	Empfehlung 4: Die Kommission sollte bei ihren Konformitätsprüfungen für eine angemessene Abdeckung sorgen.			X				Die Kommission strebt eine Erhöhung der Prüfungsabdeckung innerhalb der Grenzen der verfügbaren Mittel an. Die GD AGRI wendet im Rahmen ihrer auf mehrere Jahre angelegten Strategie seit Juli 2014 ein in einem dreijährigen Turnus laufendes Prüfungsprogramm an, das auf einer zentralen Risikoanalyse beruht und so gestaltet ist, dass die Prüfungsabdeckung maximiert wird.
	Empfehlung 5: Die Kommission sollte die bei ihren Konformitätsprüfungen ermittelten Mängel und das anhaltende Problem der im Konformitätsverfahren insgesamt auftretenden langen Verzögerungen beseitigen.		X					Die Kommission wird Methodik und Verfahren ihrer Prüfungen weiterhin verbessern. Darüber hinaus wird sie insbesondere im Rahmen der Durchführung der GAP-Reform ihre Bemühungen um eine Verbesserung und Beschleunigung des Prozesses fortsetzen, wobei sie die Beibehaltung von Qualitätsstandards und das Recht der Mitgliedstaaten auf Gegendarstellung berücksichtigen wird. Mit der seit Januar 2015 geltenden Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014 der Kommission wurden für die verschiedenen Schritte des Prüfungsverfahrens verbindliche Fristen eingeführt. Ferner wurden schlagkräftigere Überwachungsinstrumente eingeführt.
	Empfehlung 6: Die Kommission sollte ihre Methode zur Festsetzung von Finanzkorrekturen weiter verbessern, um der Art und der Schwere der aufgedeckten Verstöße besser Rechnung zu tragen.	X						Der Rückstand nach offener Vorgänge war Ende Juni 2016 fast vollständig aufgearbeitet.

Hinsichtlich dieser Empfehlung ist die Analyse des Hofes noch im Gange.

⁽¹⁾ Hinsichtlich dieser Empfehlung ist die Analyse des Hofes noch im Gange.

KAPITEL 8

„Europa in der Welt“ und „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	8.1
Teil 1 — „Europa in der Welt“	8.2-8.38
Kurzbeschreibung der Rubrik „Europa in der Welt“	8.3-8.9
Ausgabenbereiche mit geringerer Fehleranfälligkeit	8.6-8.9
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	8.10
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	8.11-8.21
Untersuchung jährlicher Tätigkeitsberichte und sonstiger Elemente der internen Kontrollsysteme	8.22-8.32
Untersuchung jährlicher Tätigkeitsberichte	8.22-8.28
Im Zuge der Prüfung von Vorgängen aufgedeckte Systemmängel	8.29-8.31
Prüfung der Systeme der GD DEVCO	8.32
Schlussfolgerung und Empfehlungen	8.33-8.38
Schlussfolgerung für 2015	8.33-8.34
Empfehlungen	8.35-8.38
Teil 2 — „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“	8.39-8.46
Kurzbeschreibung der Rubrik „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“	8.40-8.41
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	8.42
Zusammenfassung der Bemerkungen zu den Systemen der GD HOME	8.43-8.46
 Anhang 8.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Rubrik „Europa in der Welt“	
Anhang 8.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Rubrik „Europa in der Welt“	

BEMERKUNGEN DES HOFES

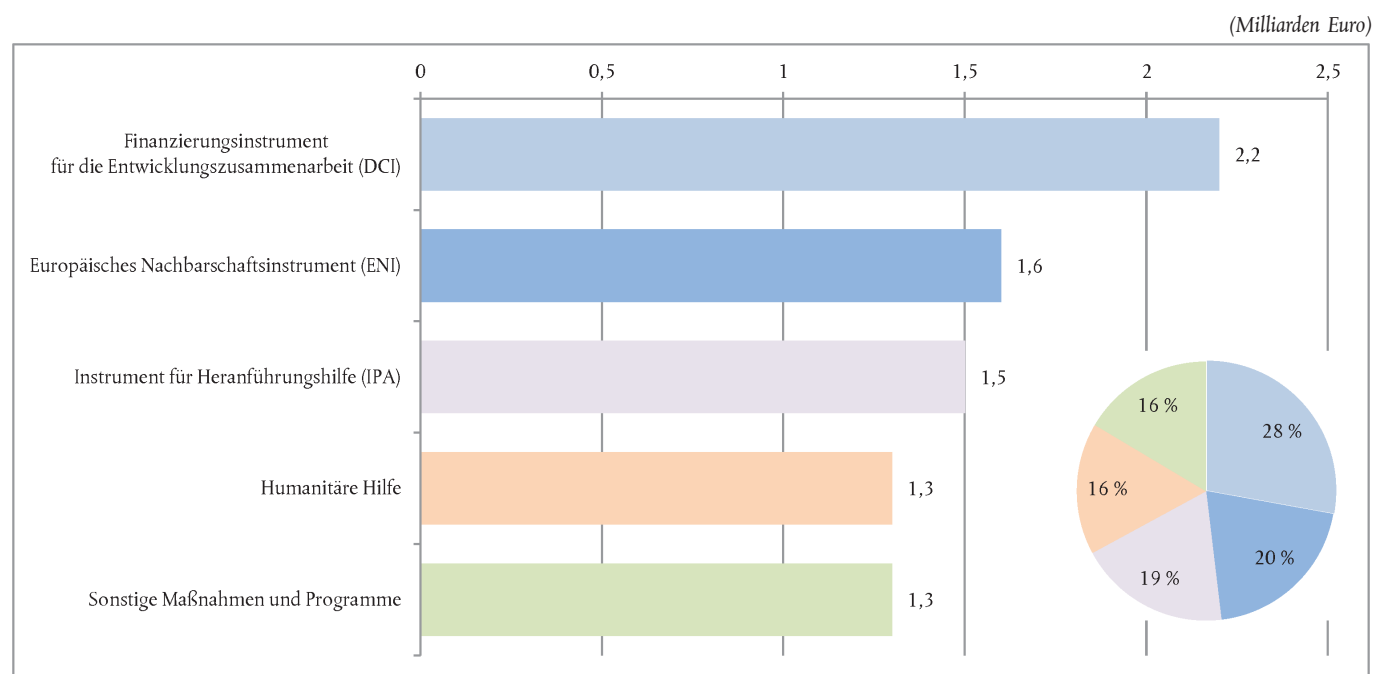
EINLEITUNG

8.1. Dieses Kapitel gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil enthält die Feststellungen des Hofes zur Rubrik „Europa in der Welt“ und der zweite Teil die Feststellungen zur Rubrik „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“.

TEIL 1 — „EUROPA IN DER WELT“

8.2. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2015 für die Rubrik „Europa in der Welt“ sind **Illustration 8.1** zu entnehmen.

Illustration 8.1 — MFR-Rubrik 4 „Europa in der Welt“ — Kerndaten 2015



Zahlungen des Jahres insgesamt	7,9
- Vorschüsse ⁽¹⁾	4,7
+ abgerechnete Vorschüsse ⁽¹⁾	3,7

Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	6,9

⁽¹⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang 1.1**).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2015 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kurzbeschreibung der Rubrik „Europa in der Welt“

8.3. Die Rubrik „Europa in der Welt“ umfasst Ausgaben für sämtliche Maßnahmen im Außenbereich („Außenpolitik“), die mit Mitteln aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Das auswärtige Handeln ist ein wichtiger Politikbereich der EU ⁽¹⁾, insbesondere:

- Förderung und Verteidigung der Werte der EU, wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, im Ausland;
- Aufklärung über die Politik der EU zur Unterstützung der Bewältigung globaler Herausforderungen, z. B. bei der Bekämpfung des Klimawandels, der Umkehr des Trends zum Verlust der Artenvielfalt und beim Schutz globaler öffentlicher Güter;
- Wirkungsverbesserung der EU-Entwicklungszusammenarbeit mit dem vorrangigen Ziel der Armutsbeseitigung;
- Stärkung des langfristigen Wohlstands und der Stabilität in den Nachbarregionen der EU sowohl durch die Vorbereitung von Kandidatenländern auf den Beitritt als auch durch Nachbarschaftspolitik;
- Verstärkung der europäischen Solidarität nach natürlichen oder vom Menschen verursachten Katastrophen;
- Verbesserung der Krisenprävention und der Krisenbewältigung, Friedenserhaltung und Stärkung der internationalen Sicherheit.

8.4. Die wichtigsten Generaldirektionen, die an der Ausführung des Haushalts für Maßnahmen im Außenbereich beteiligt sind, sind die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO), die Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR), die Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO) und der Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI).

8.5. Im Jahr 2015 beliefen sich die Zahlungen für die Rubrik „Europa in der Welt“, die über mehrere Instrumente (siehe **Illustration 8.1**) und Methoden für die Bereitstellung der Hilfen ⁽²⁾ ausgeführt wurden und mehr als 150 Länder betrafen, auf 7,9 Milliarden Euro. Die damit verbundenen Regelungen und Verfahren, einschließlich derjenigen für Ausschreibungen und Auftragsvergabe, sind häufig komplex.

⁽¹⁾ KOM(2011) 500 endgültig (Ein Haushalt für „Europe 2020“ — Teil II: Politikbereiche im Überblick)

⁽²⁾ Über Maßnahmen im Außenbereich können insbesondere Aufträge, Finanzhilfen, Sonderdarlehen, Darlehensgarantien und finanzielle Unterstützung, Budgethilfen und sonstige spezifische Formen der budgetären Unterstützung finanziert werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Ausgabenbereiche mit geringerer Fehleranfälligkeit

8.6. In zwei Bereichen wird der Grad der Fehleranfälligkeit der Vorgänge durch die Art der Finanzierung und die Zahlungsbedingungen begrenzt. Bei diesen Bereichen handelt es sich um die Budgethilfe⁽³⁾ und die Anwendung der sogenannten „hypothetischen Strategie“ bei von mehreren Gebern finanzierten Maßnahmen, die von internationalen Organisationen durchgeführt werden⁽⁴⁾.

Budgethilfe

8.7. Budgethilfe trägt zum Gesamthaushalt eines Landes bei oder ergänzt die vom betreffenden Land für eine spezifische Politik oder ein spezifisches Ziel bereitgestellten Mittel. Der Hof untersuchte, ob die Kommission die spezifischen Bedingungen für die Gewährung von Budgethilfezahlungen an das jeweilige Partnerland beachtet und überprüft hat, ob die allgemeinen Fördervoraussetzungen (wie zufriedenstellende Fortschritte im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements) erfüllt waren.

8.8. Die Rechtsvorschriften lassen allerdings viel Raum für Interpretationen, und die Kommission hat erheblichen Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber, ob diese allgemeinen Bedingungen erfüllt sind. Die Ordnungsmäßigkeitsprüfung des Hofes kann sich nur bis zu dem Punkt erstrecken, an dem die Mittel an das jeweilige Partnerland ausgezahlt werden. Die überwiesenen Mittel verschmelzen dann mit den Haushaltsmitteln des Empfängerlands. Mögliche Schwachstellen im Finanzmanagement des Empfängerlands, die auf nationaler Ebene zu einer missbräuchlichen Verwendung der Mittel führen können, treten bei der Ordnungsmäßigkeitsprüfung des Hofes nicht als Fehler in Erscheinung.

Hypothetische Strategie

8.9. In Fällen, in denen die EU-Finanzierung an bestimmte Bedingungen in Bezug auf die Förderfähigkeit von Ausgaben geknüpft ist, überprüft der Hof, ob diese Bedingungen erfüllt sind. Wenn die Beiträge der Kommission zu von mehreren Gebern finanzierten Projekten mit den Beiträgen anderer Geber verschmelzen und nicht an spezifische identifizierbare Ausgaben gebunden sind, geht die Kommission davon aus, dass die Förderfähigkeitsregeln der EU eingehalten werden, solange der gemeinsam aufgebrachte Betrag förderfähige Ausgaben abdeckt, die mindestens so hoch ausfallen wie der EU-Beitrag. In der von der Kommission angewandten Form schränkt diese Strategie die Arbeit der Prüfer im Falle umfangreicher Beiträge anderer Geber ein, da die Kommission dann davon ausgeht, dass diese Beiträge zur Abdeckung der vom Hof möglicherweise ermittelten nicht förderfähigen Ausgaben ausreichen.

⁽³⁾ Im Jahr 2015 wurden aus dem Gesamthaushaltsplan Budgethilfezahlungen in Höhe von 840 Millionen Euro finanziert.

⁽⁴⁾ Im Jahr 2015 wurden aus dem Gesamthaushaltsplan Zahlungen an internationale Organisationen in Höhe von 1,7 Milliarden Euro geleistet. Es liegen keine Angaben darüber vor, auf welchen Anteil dieses Betrags die hypothetische Strategie angewandt wird, da die Kommission dies nicht separat überwacht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

8.10. Die Kernelemente des Prüfungsansatzes und der Prüfungsmethodik des Hofes sind in **Anhang 1.1** beschrieben. Für die Prüfung der Rubrik „Europa in der Welt“ ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Der Hof untersuchte eine Stichprobe von 156 Vorgängen gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1**. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb der MFR-Rubrik repräsentativ ist. Im Jahr 2015 umfasste die Stichprobe 64 von den EU-Delegationen in 12 Empfängerländern⁽⁵⁾ genehmigte Vorgänge und 92 von den zentralen Kommissionsdienststellen genehmigte Vorgänge, von denen 36 von Partnern der DG ECHO in von humanitären Krisen betroffenen Gebieten durchgeführt wurden.
- b) Wurden Fehler aufgedeckt, so analysierte der Hof die betreffenden Systeme, um die jeweiligen Systemmängel zu ermitteln.
- c) Der Hof untersuchte die jährlichen Tätigkeitsberichte der GD DEVCO und der GD NEAR.

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

8.11. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 8.1** zusammengefasst. Von den 156 untersuchten Vorgängen wiesen 40 (26 %) Fehler auf⁽⁶⁾. Auf der Grundlage der 30 quantifizierten Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote auf 2,8 %⁽⁷⁾.

8.12. Werden die sieben Budgethilfen und die 23 Vorgänge, bei denen die hypothetische Strategie angewandt wird, (siehe Ziffern 8.6-8.9) aus der geprüften Stichprobe von 156 Vorgängen ausgeklammert, beträgt die geschätzte Fehlerquote 3,8 %⁽⁸⁾.

8.13. In sieben Fällen quantifizierbarer Fehler verfügte die Kommission über ausreichende Informationen, um die Fehler vor Anerkennung der Ausgaben zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen. Wenn alle diese Informationen zur Verhinderung oder zur Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern genutzt worden wären, wäre die geschätzte Fehlerquote um 1 Prozentpunkt niedriger ausgefallen⁽⁹⁾. Bei neun weiteren Vorgängen stellte der Hof Fehler fest, die die von den Begünstigten bestellten Prüfer hätten aufdecken müssen. Diese Fehler trugen 0,6 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei.

⁽⁵⁾ Afghanistan, Albanien, Aserbaidshjan, Bosnien und Herzegowina, China, Ägypten, Israel, Moldau, Myanmar, Palästina, Tansania, Tunesien.

⁽⁶⁾ Einige Vorgänge wiesen mehr als einen Fehler auf. Insgesamt wurden vom Hof 46 Fehler ausgewiesen.

⁽⁷⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,0 % (untere Fehlergrenze) und 4,6 % (obere Fehlergrenze) liegt.

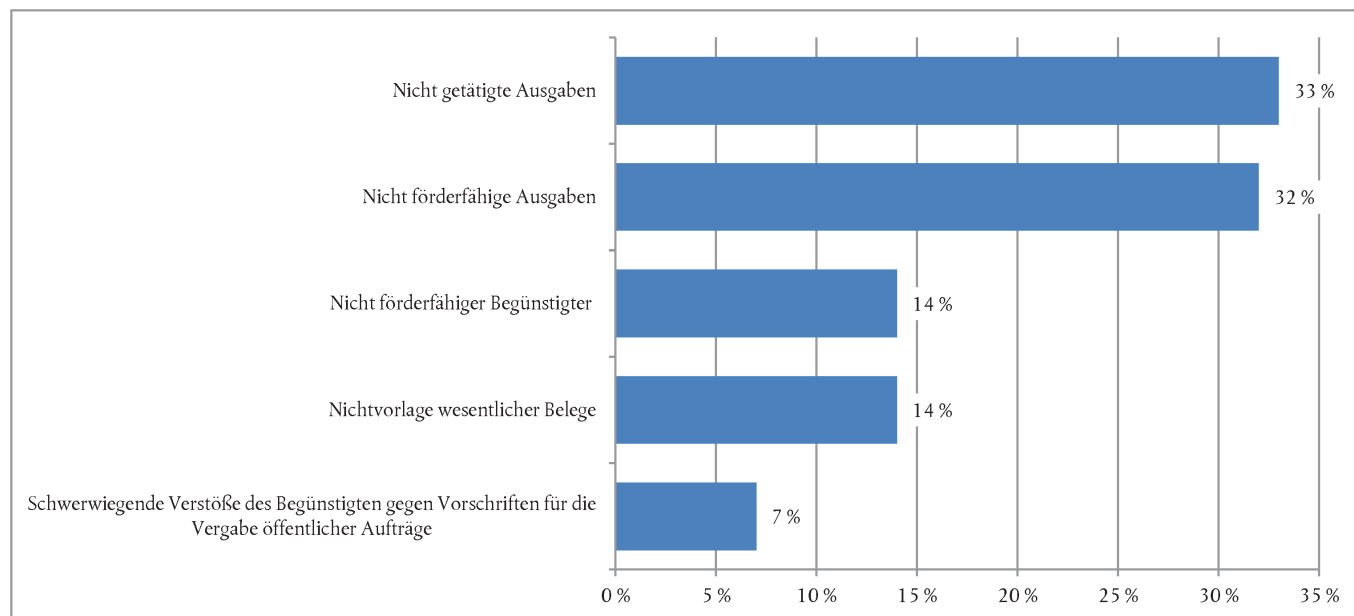
⁽⁸⁾ 126 Vorgänge; untere Fehlergrenze 1,6 % und obere Fehlergrenze 6,0 %; Sicherheit: 95 %.

⁽⁹⁾ In fünf Fällen (0,9 % aller Fälle) war die Kommission selbst für den Fehler verantwortlich, und in zwei Fällen (0,1 % aller Fälle) wurde der Fehler von den Begünstigten verursacht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.14. In **Illustration 8.2** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der vom Hof für 2015 geschätzten Fehlerquote beigetragen haben.

Illustration 8.2 — „Europa in der Welt“ — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.15. Die häufigste Fehlerart (11 von 30 Fällen), auf die 32 % der geschätzten Fehlerquote entfallen, betrifft nicht förderfähige Ausgaben. Diese Fehlerkategorie umfasst Ausgaben, die mit nicht vertragsmäßig vorgesehenen Tätigkeiten zusammenhängen (siehe **Illustration 8.3**) oder außerhalb des Förderzeitraums geleistet wurden, die Nichtbeachtung der Ursprungsregel, nicht förderfähige Steuern und fälschlicherweise als direkte Kosten geltend gemachte indirekte Kosten.

Illustration 8.3 — Nicht förderfähige Ausgaben: nicht vertragsmäßig vorgesehene Tätigkeiten

GD DEVCO — Myanmar

Der Hof untersuchte bei der Kommission geltend gemachte und von ihr akzeptierte Ausgaben zur Unterstützung einer internationalen Organisation bei der Verringerung des intravenösen Drogenkonsums und seiner schädlichen Folgen. Der EU-Beitrag belief sich auf 800 000 Euro.

Die internationale Organisation, die die Maßnahme durchführte, machte Kosten in Höhe von 16 000 Euro für Mitarbeiterschulungen geltend. Da Schulungsmaßnahmen nicht in der Beitragsvereinbarung enthalten waren, sind die Kosten nicht förderfähig.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 8.3 — Nicht förderfähige Ausgaben: nicht vertragsmäßig vorgesehene Tätigkeiten

GD DEVCO — Myanmar

Der Organisation wurde bereits ein Vorabinformationsschreiben zur Einziehungsanordnung übermittelt.

Was die anderen Kosten betrifft, so wird die Delegation weiterhin sicherstellen, dass die durchführenden Partner und Projektmanager wissen, dass vorgelegte Finanzberichte alle im relevanten Abkommen festgelegten Bedingungen erfüllen müssen. Was die Aufteilung der Kosten auf den Projektzeitraum betrifft, wird besonders auf Fälle geachtet, in denen vorzeitige oder verzögerte Ausgaben festgestellt wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.16. 33 % der geschätzten Fehlerquote waren auf sechs Fälle zurückzuführen, in denen die Kommission Ausgaben akzeptierte (und in einigen Fällen abrechnete), die zum Zeitpunkt ihrer Anerkennung noch nicht getätigt worden waren (siehe **Illustration 8.4**).

Illustration 8.4 — Nicht tatsächlich durch die Maßnahme entstandene Kosten

GD ECHO — mehrere Länder (Arabische Republik Syrien, Jordanien, Libanon)

Der Hof untersuchte bei der Kommission geltend gemachte und von ihr akzeptierte Ausgaben, die als Finanzhilfe für eine in der Syrienkrise tätige humanitäre Organisation getätigt wurden. Die Finanzhilfe der EU betrug 5 800 000 Euro.

Ein Teil der Kosten der Maßnahme bezog sich auf den Transport von Lebensmitteln. Die humanitäre Organisation stellte der EU irrtümlicherweise 8 500 Euro für den Transport von Lebensmitteln in Rechnung, obwohl die betreffende Maßnahme von einem anderen Geldgeber finanziert wurde.

FPI — zentrale Dienststelle

Der Hof untersuchte bei der Kommission geltend gemachte und von ihr akzeptierte Ausgaben für eine Finanzhilfe zur Unterstützung der Nichtverbreitung ballistischer Raketen. Die Maßnahme mit einem Budget von 930 000 Euro wurde vollständig vom FPI finanziert.

Der Begünstigte, eine Forschungsstiftung mit Sitz in Europa, stellte auf Schätzungen beruhende Personalkosten in Rechnung, die über den tatsächlich angefallenen Kosten lagen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 8.4 — Nicht tatsächlich durch die Maßnahme entstandene Kosten

FPI — zentrale Dienststelle

Der FPI verlässt sich auf Ausgabenprüfberichte, bevor er eine Abschlusszahlung bei/für Finanzhilfen vornimmt. Obwohl im Bericht für diesen Vertrag dieser spezielle Fehler nicht festgestellt worden war, hatte die Kommission den Fehler des Begünstigten bereits anhand ihres Systems für Ex-post-Kontrollen entdeckt.

Der FPI wird nach dem Vorbild der GD DEVCO auch Maßnahmen zur Verbesserung seines derzeitigen Systems für Ausgabenprüfberichte ergreifen.

Die Kommission ist derzeit dabei, mit Blick auf einen effizienten Schutz der finanziellen Interessen der EU die nicht förderfähigen Beträge einzuziehen.

8.17. 14 % der geschätzten Fehlerquote (acht Fälle) sind auf Ausgaben zurückzuführen, für die wichtige Belege nicht vorgelegt wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.18. Ein Fall ist der Kategorie nicht förderfähiger Begünstigter zuzuordnen (siehe **Illustration 8.5**).

Illustration 8.5 — Nicht förderfähige Begünstigte

EACEA — Aserbaidtschan

Der Hof untersuchte bei der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) geltend gemachte und von ihr akzeptierte Ausgaben in Höhe von 16 500 Euro zur Förderung der europäischen Zusammenarbeit im Jugendbereich. Die Finanzhilfe wurde an einen Jugendklub gezahlt, den der Hof jedoch nicht ausfindig machen konnte, um die Belege zu überprüfen.

8.19. 7 % der geschätzten Fehlerquote sind auf vier Fälle zurückzuführen, in denen der Begünstigte die Vergabevorschriften nicht beachtet hatte.

8.20. Zusätzlich zu den quantifizierbaren Fehlern stellte der Hof 16 nicht quantifizierbare Fehler fest, welche die Nichteinhaltung rechtlicher oder vertraglicher Verpflichtungen betrafen.

8.21. Die sieben untersuchten Budgethilfsvorgänge wiesen keine Ordnungsmäßigkeitsfehler auf (siehe auch den Jahresbericht 2015 zu den Europäischen Entwicklungsfonds, Ziffer 38).

Untersuchung Jährlicher Tätigkeitsberichte und sonstiger Elemente der internen Kontrollsysteme*Untersuchung Jährlicher Tätigkeitsberichte*

8.22. Unter Anwendung eines Rotationsprinzips innerhalb der Rubrik „Europa in der Welt“⁽¹⁰⁾ untersuchte der Hof den jährlichen Tätigkeitsbericht der GD NEAR für 2015.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 8.5 — Nicht förderfähige Begünstigte

EACEA — Aserbaidtschan

Als Konsequenz aus diesen Erkenntnissen, die Unregelmäßigkeiten/betrügerische Tätigkeiten nahelegen, hat die Kommission Maßnahmen ergriffen und unter Einhaltung der geltenden Vorschriften und Verfahren die zuständige Stelle (OLAF) unterrichtet. Ferner hat die Kommission die notwendigen Maßnahmen zur Einziehung der gezahlten Mittel ergriffen.

⁽¹⁰⁾ In den Vorjahren untersuchte der Hof den jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der GD ECHO und den jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 des FPI.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.23. In seiner Zuverlässigkeitserklärung für das Jahr 2015 erklärt der Generaldirektor der GD NEAR, dass der Risikobetrag für die beiden von der GD NEAR verwalteten Finanzinstrumente (ENI, IPA) unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %⁽¹¹⁾ liegt und dass die festgestellte durchschnittliche Fehlerquote⁽¹²⁾ für die gesamte Generaldirektion 1,12 % beträgt. Diese Aussage deckt sich nicht mit den Ergebnissen der Prüfungsarbeit des Hofes. Da sich die GD NEAR im ersten Jahr ihrer Tätigkeit befand, entwickelte sie neue Methoden zur Berechnung von Fehlerquoten für die verschiedenen Programme und Arten der Mittelverwaltung. Die GD NEAR räumt in ihrem Bericht ein, dass der verfolgte Ansatz weiter verbessert werden muss. Die Überprüfung der verschiedenen Methoden durch den Hof wurde dadurch eingeschränkt, dass die GD NEAR die Informationen in einigen Fällen nicht rechtzeitig vorlegte. Der Jährliche Tätigkeitsbericht 2016 wird einer gründlichen Überprüfung unterzogen werden.

8.24. Die GD NEAR berechnete für 90 % ihrer Ausgaben Restfehlerquoten, wobei drei Quoten ermittelt wurden⁽¹³⁾: die Restfehlerquote für die direkte Mittelverwaltung im Rahmen des IPA, die Restfehlerquote für die indirekte Mittelverwaltung durch Empfängerländer im Rahmen des IPA und die Restfehlerquote für sämtliche Arten der Mittelverwaltung im Rahmen des ENI. Für die verbleibenden 10 % der Ausgaben stützte sich die GD NEAR auf andere Quellen der Zuverlässigkeitsgewähr.

8.25. Die GD NEAR berechnete die drei Restfehlerquoten jeweils auf unterschiedlicher Grundlage:

- a) Die Restfehlerquote für das ENI (0,64 %) wurde von einem externen Auftragnehmer auf der Grundlage einer Methode ermittelt, die der Methode der GD DEVCO zur Ermittlung der Restfehlerquote ähnelt⁽¹⁴⁾.
- b) Die GD NEAR berechnete die Restfehlerquote für das IPA mit direkter Mittelverwaltung (1,62 %) auf der Grundlage ihrer bei einer Stichprobe von Vorgängen durchgeführten Ex-post-Kontrollen.

⁽¹¹⁾ Der Risikobetrag beläuft sich bezüglich der für das ENI bestimmten Zahlungen auf 0,84 % und bezüglich der für das IPA bestimmten Zahlungen auf 1,63 %.

⁽¹²⁾ Anteil des Gesamtrisikobetrags am insgesamt gezahlten Betrag.

⁽¹³⁾ Die GD NEAR ermittelte fünf Hauptkontrollumfelder: Aufträge mit direkter Mittelverwaltung, Finanzhilfen mit direkter Mittelverwaltung, Budgethilfen mit direkter Mittelverwaltung, indirekte Mittelverwaltung durch Empfängerländer, indirekte Mittelverwaltung durch betraute Einrichtungen.

⁽¹⁴⁾ Im Jahresbericht 2012 zu den die Europäischen Entwicklungsfonds überprüfte der Hof die Konzeption dieser Methode und befand sie insgesamt als angemessen für die Zwecke der Analyse.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) Für die Methode zur Berechnung der Restfehlerquote des IPA mit indirekter Mittelverwaltung durch Empfängerländer stützte sich die GD NEAR auf die Prüfbehörden der Empfängerländer. Aufgrund der unzureichenden Größe der Grundgesamtheiten ergänzte die GD NEAR die Ergebnisse allerdings mit historischen Restfehlerquoten für diese Art der Mittelverwaltung. Daraus ergab sich eine Fehlerquote im Bereich 0,02-1,84 % ⁽¹⁵⁾.

8.26. Auf die indirekte Mittelverwaltung durch Empfängerländer entfallen 37 % der im Rahmen des IPA geleisteten Zahlungen. Nach Ansicht des Hofes ist die Berechnung der Restfehlerquote, bei der die Ergebnisse eines nicht-statistischen Stichprobenverfahrens der Prüfbehörden mit von der GD NEAR berechneten historischen Restfehlerquoten kombiniert werden, nicht repräsentativ genug und liefert keine ausreichend genauen Informationen über die Höhe der risikobehafteten Zahlungen. Es besteht das Risiko, dass bei dieser Berechnung — die nicht vollständig den Weisungen der Kommission ⁽¹⁶⁾ entspricht — die Fehlerquote zu niedrig angesetzt wird, was sich unter Umständen auf die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors auswirken könnte. Beispielsweise könnte dieser versäumen, Vorbehalte geltend zu machen ⁽¹⁷⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.26. Die Länder, die im Umfeld der indirekten Mittelverwaltung durch die Empfängerländer (IMBC) arbeiten und für die eine Restfehlerquote berechnet wurde, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und die Türkei, wiesen in den letzten zehn Jahren ein stabiles Kontrollumfeld auf. Daher liegen der GD keine Hinweise auf ein erhöhtes Risiko in diesem Umfeld vor. Der Kontrollrahmen umfasste 100 %ige Ex-ante-Kontrollen von Ausschreibungs- und Vergabeverfahren und ein sehr gründliches Rechnungsabschlussverfahren bei Zahlungen, die einhergingen mit regelmäßigen Kontrollen vor Ort durch die Kommission. Zusätzlich dazu führen die nationalen Behörden ihre eigenen Kontrollen während der Vertragsvergabe- und Zahlungsphasen durch, die nach einem gründlichen Auditübertragungsverfahren von der Kommission damit betraut wurden. Die Prüfbehörden in den Ländern führen weitere Kontrollen der Transaktionen der nationalen Behörden durch. Dadurch entsteht ein Umfeld mit geringem Risiko, was in neun der vergangenen zehn Jahre zu einer Fehlerquote unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle geführt hat.

Im Jahr 2015 wurde zum ersten Mal die Stellungnahme der Prüfbehörden der Länder eingeholt. Da die von den Ländern abgeleitete Fehlerquote erheblich niedriger war (0,02 %) als der historische Durchschnittswert (unter 2 %) und auf einem nicht statistischen Stichprobenverfahren beruhte, wurde ein zentraler Wert (0,91 %) auf der Grundlage des mittleren Werts zwischen dem Tätigkeitsbericht 2015 (0,02 %) und der höchsten Restfehlerquote (1,84 %), die im Tätigkeitsbericht 2012 angegeben wurde und sich auf die Verträge des Programmplanungsjahres 2005 bezog, ermittelt. Dies erfolgte, um den konservativen und vorsichtigen Ansatz der vergangenen Jahre beizubehalten.

Dies basierte auf Anhang 2 der Leitlinien zur Berechnung der Restfehlerquote der GD Haushalt, in denen die zu ergreifenden Schritte in Fällen wie dem oben beschriebenen erläutert werden.

Infolgedessen ist die Kommission nicht der Ansicht, dass ein Vorbehalt erforderlich gewesen sein könnte, da das schließlich erreichte Wesentlichkeitsniveau unter 2 % lag.

⁽¹⁵⁾ Zur Berechnung des Risikobetrags legte die GD NEAR den Mittelwert von 0,91 % zugrunde.

⁽¹⁶⁾ Leitlinien der GD BUDG zur Berechnung von Fehlerquoten für Jährliche Tätigkeitsberichte im Jahr 2015.

⁽¹⁷⁾ In Bezug auf die Restfehlerquote und den Risikobetrag für die indirekte Mittelverwaltung durch Empfängerländer gelangte der Hof zu den gleichen Schlussfolgerungen wie der Interne Auditdienst der Kommission, der die Berechnung der Restfehlerquote durch die GD NEAR für das Jahr 2015 und die dabei angewandte Methode überprüfte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.27. Für die indirekte Mittelverwaltung durch betraute Einrichtungen beim IPA, die 15 % der im Rahmen dieses Instruments getätigten Zahlungen im Jahr 2015 betrifft, wurde keine Restfehlerquote berechnet.

8.28. Der Hof untersuchte auch den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 der GD DEVCO. Die Ergebnisse werden im Jahresbericht des Hofes über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (Ziffern 49-53) vorgestellt.

Im Zuge der Prüfung von Vorgängen aufgedeckte Systemmängel

8.29. Die Prüfung von Vorgängen innerhalb der Rubrik „Europa in der Welt“ ergab, dass die Systeme der Kommission einige Schwachstellen im Bereich der Kontrollen aufweisen. Wie in Ziffer 8.13 beschrieben, stellten die von den Begünstigten bestellten Prüfer bei der Ausgabenüberprüfung einige Fehler nicht fest, was zur Anerkennung nicht förderfähiger Kosten durch die Kommission führte⁽¹⁸⁾. Bei seiner Prüfung stellte der Hof zudem Verzögerungen bei der Validierung und Genehmigung von Ausgaben und bei Zahlungen durch die Kommission fest.

8.30. Fünf der vom Hof untersuchten Vorgänge beziehen sich auf Partnerschaftsverträge⁽¹⁹⁾, die im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments finanziert wurden. Da Partnerschaftsverträge nach dem Vorbild von Finanzhilfvereinbarungen gestaltet sind, unterliegen sie der allgemeinen Anforderung, dass kein Gewinn erzielt werden darf⁽²⁰⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.27. Die Kommission legt dar, dass die Mittelverwaltung durch betraute Einrichtungen (IMEE) zwar nicht in die Restfehlerquote für das IPA 2015 einfloss, sich die diesbezügliche Zuverlässigkeitserklärung aber auf Folgendes stützt: 1) Bewertungen auf Basis von Säulen, 2) regelmäßige Berichterstattung durch die betreffenden betrauten Einrichtungen, 3) Kontrollen vor Ort, 4) Kontrollbesuche.

Die Kommission betont weiter, dass es sich bei 94 % der Zahlungen des Jahres 2015 unter IPA IMEE 94 % um Vorfinanzierungszahlungen handelte.

8.29. Die GD DEVCO wird auch auf die direkt von den Begünstigten in Auftrag gegebenen Ausgabenüberprüfungen ein Qualitätsmanagementsystem anwenden. Da jedoch Mängel des Systems zum Teil auf Mängel in den Beschreibungen für diese Art von Aufträgen zurückzuführen sind, wird die GD DEVCO diese Beschreibungen zunächst überarbeiten. Dabei werden die Qualitätsanforderungen erhöht und im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung nützliche Ergebnisse stärker in den Mittelpunkt gerückt.

⁽¹⁸⁾ Von den neun in Ziffer 8.13 aufgeführten Fällen betreffen fünf die GD NEAR, drei die GD DEVCO und einer den FPI.

⁽¹⁹⁾ Partnerschaften sind ein von der Kommission entwickeltes EU-Instrument zum Aufbau von Institutionen. Dabei arbeiten die öffentlichen Verwaltungsbehörden von EU-Mitgliedstaaten mit denen eines Empfängerlands zusammen, um mit der Kommission vereinbarte verbindliche Ergebnisse zu erzielen.

⁽²⁰⁾ Grundsatz des Gewinnverbots gemäß Artikel 125 Absatz 4 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.31. Der Hof stellte fest, dass in den von der Kommission für das Partnerschaftsinstrument festgelegten spezifischen Vorschriften keine Finanzierungsobergrenze in Bezug auf Pauschalsätze und Pauschalbeträge, die hauptsächlich der Deckung der indirekten Kosten des teilnehmenden EU-Mitgliedstaats dienen, angegeben wird. Bei den geprüften Verträgen machten Pauschalsätze oder Pauschalbeträge zwischen 15 % und 27 % der Gesamtkosten aus. Bei Finanzhilfvereinbarungen beträgt die Obergrenze für indirekte Kosten hingegen in der Regel 7 % ⁽²¹⁾. Folglich besteht das Risiko, dass der durchführende EU-Mitgliedstaat einen Gewinn erzielt.

Prüfung der Systeme der GD DEVCO

8.32. Der Hof untersuchte die Systeme der GD DEVCO. Die detaillierten Ergebnisse der Prüfungsarbeit werden im Jahresbericht des Hofes über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (Ziffern 39-53) vorgestellt.

Schlussfolgerung und Empfehlungen*Schlussfolgerung für 2015*

8.33. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben für die Rubrik „Europa in der Welt“ in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet sind.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.31. Die Kommission erarbeitet derzeit sowohl eine aktualisierte Fassung des Twinning-Handbuchs als auch einen neuen Kommissionsbeschluss. Die vom Hof gemeldete Feststellung wird berücksichtigt.

⁽²¹⁾ Artikel 124 Absatz 4 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.34. Für diese MFR-Rubrik führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 2,8 % beläuft (siehe **Anhang 8.1**).

Empfehlungen

8.35. **Anhang 8.2** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung von in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden ⁽²²⁾. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2012 und 2013 legte der Hof sieben Empfehlungen vor. Die Kommission hat fünf Empfehlungen vollständig, eine weitgehend und eine teilweise umgesetzt.

8.36. Wie in den vergangenen Jahren haben die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen gezeigt, dass die Kontrollen zur Aufdeckung und Verhinderung von Fehlern bei Finanzhilfvereinbarungen in einigen Fällen versagt haben ⁽²³⁾. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011 empfahl der Hof der Kommission, die Überwachung von Finanzhilfen zu verbessern. Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 sprach der Hof diese Empfehlung erneut aus. Der Hof räumt ein, dass die GD DEVCO gerade neue Maßnahmen einführt, darunter die systematische Überwachung und Vor-Ort-Kontrollen. Da diese Maßnahmen jedoch noch nicht umgesetzt worden sind, kann ihre Wirkung erst in den kommenden Jahren beurteilt werden.

8.37. Wie in Ziffer 8.29 dargelegt, zeigt die Prüfung des Hofes, dass die Qualität der Ausgabenüberprüfungen, die die von den Begünstigten bestellten Prüfer durchgeführt haben, nicht dem Standard entspricht. Der Hof stellte diesen Mangel bei seinen vorhergehenden Prüfungen fest und empfahl der Kommission in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012, Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Ausgabenüberprüfungen zu ergreifen.

⁽²²⁾ Anhand dieser Weiterverfolgung sollte überprüft werden, ob aufgrund der Empfehlungen des Hofes Korrekturmaßnahmen eingeleitet und durchgeführt wurden, jedoch nicht, wie wirksam diese Maßnahmen umgesetzt wurden.

⁽²³⁾ 84 % der vom Hof für das Jahr 2015 quantifizierten Fehler beziehen sich auf Finanzhilfvereinbarungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.38. Auf der Grundlage dieser Analyse sowie der Feststellungen und der Schlussfolgerung für 2015 spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

- **Empfehlung 1:** Die GD DEVCO und die GD NEAR sollten die Qualität der von den Begünstigten in Auftrag gegebenen Ausgabenüberprüfungen verbessern, insbesondere durch die Einführung neuer Maßnahmen wie der Verwendung eines Qualitätsrasters zur Überprüfung der Qualität der Arbeit der von den Begünstigten bestellten Prüfer sowie der Überarbeitung der Vorgaben für die Prüfer.
- **Empfehlung 2:** Die GD NEAR sollte Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass bei Finanzierungen über Partnerschaftsinstrumente („Twinning“) der Grundsatz des Gewinnverbots und der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung beachtet werden.
- **Empfehlung 3:** Die GD NEAR sollte ihre Methode zur Berechnung der Restfehlerquote überarbeiten, um statistisch korrekte Informationen über die Höhe der risikobehafteten Zahlungen, die im Rahmen des IPA im Wege der indirekten Mittelverwaltung geleistet werden, bereitzustellen.

TEIL 2 — „SICHERHEIT UND UNIONSBÜRGERSCHAFT“

8.39. Die Rubrik „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ macht einen kleinen, aber wachsenden Teil des EU-Haushalts aus. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2015 sind **Illustration 8.6** zu entnehmen. Bei Nichtberücksichtigung der dezentralen Agenturen⁽²⁴⁾ ergibt sich eine geprüfte Grundgesamtheit von insgesamt 1,5 Milliarden Euro bzw. etwa 1 % des EU-Haushalts. In diesem Abschnitt werden die Ausgaben für den Bereich „Migration und Sicherheit“ in Höhe von 0,8 Milliarden Euro behandelt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt der Empfehlung 1 zu.

Sie erarbeitet bereits eine Anpassung des Qualitätsrasters, das auf Kontrollen und Überprüfungen der Kommission angewendet wird, an die spezifischen Merkmale, den Bedarf und die Durchführungsmodalitäten der von den Begünstigten vorgenommenen Ausgabenüberprüfungen.

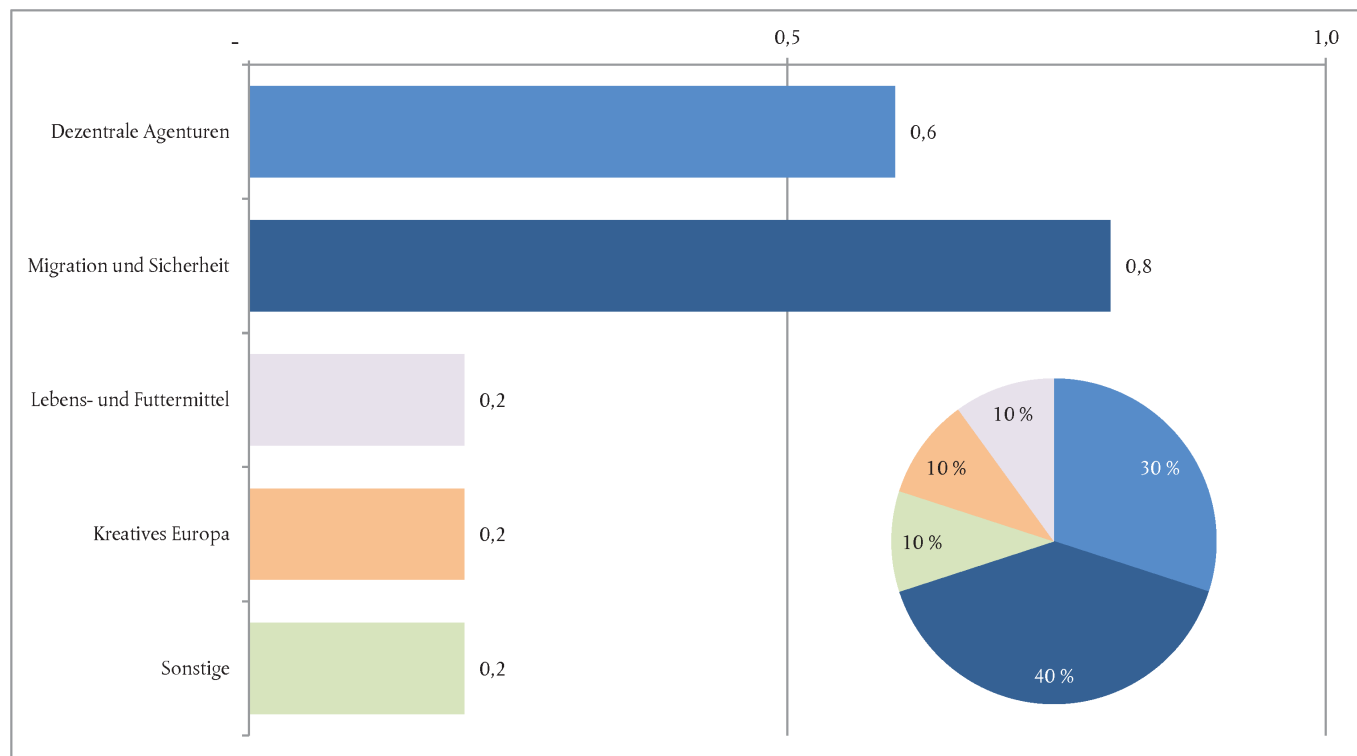
Die Kommission stimmt der Empfehlung 2 zu.

Die Kommission stimmt der Empfehlung 3 zu.

⁽²⁴⁾ Für jede der zwölf betroffenen Agenturen erstellt der Hof einen besonderen Jahresbericht. Die häufigsten Bemerkungen der vergangenen Jahre zu diesen Agenturen bezogen sich auf die umfangreichen Übertragungen gebundener Mittel von einem Haushaltsjahr auf das nächste und auf Schwachstellen bei den internen Kontrollen.

Illustration 8.6 — MFR-Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ — Kerndaten 2015

(Milliarden Euro)



Zahlungen des Jahres insgesamt	2,0
- Vorschüsse ⁽¹⁾	1,3
+ abgerechnete Vorschüsse ⁽¹⁾	1,4

Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	2,1

⁽¹⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 von **Anhang 1.1**).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2015 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kurzbeschreibung der Rubrik „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“

8.40. Die Rubrik „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ umfasst verschiedene Politikbereiche, deren gemeinsames Ziel die Stärkung des Konzepts der Unionsbürgerschaft durch die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen ist. Die Ausgaben betreffen hauptsächlich drei wichtige Politikbereiche: „Migration und Sicherheit“, „Lebens- und Futtermittel“ und „Kreatives Europa“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.41. Die meisten Ausgaben im Bereich „Migration und Sicherheit“ werden aus zwei Fonds finanziert: dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds⁽²⁵⁾ (AMIF) und dem Fonds für die innere Sicherheit (ISF). Der AMIF soll zu einer wirksamen Steuerung der Migrationsströme sowie zur Umsetzung, Stärkung und Entwicklung eines gemeinsamen Ansatzes der EU bezüglich Asyl und Einwanderung beitragen. Der ISF soll zu einem hohen Maß an innerer Sicherheit innerhalb der Union beitragen, indem er die Umsetzung der Strategie der inneren Sicherheit, die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung und die Verwaltung der Außengrenzen der Union fördert. Der ISF umfasst zwei Instrumente: das Instrument für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa (ISF „Grenzen und Visa“)⁽²⁶⁾ sowie das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit (ISF „Polizei“)⁽²⁷⁾. Mit dem ISF „Grenzen und Visa“ wird die Harmonisierung von Grenzmanagementmaßnahmen und die Entwicklung einer gemeinsamen Visumpolitik unterstützt. Mit dem ISF „Polizei“ wird die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und die Verbesserung der Fähigkeit zur Bewältigung von Sicherheitsrisiken und Krisen gefördert. Im Jahr 2014 wurde das SOLID-Programm („Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“) durch den AMIF und den ISF ersetzt. Wie das SOLID-Programm werden die Mittel des AMIF und des ISF größtenteils gemeinsam von den Mitgliedstaaten und der Kommission verwaltet.

⁽²⁵⁾ Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, zur Änderung der Entscheidung 2008/381/EG des Rates und zur Aufhebung der Entscheidungen Nr. 573/2007/EG und Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Entscheidung 2007/435/EG des Rates (ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 168).

⁽²⁶⁾ Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG (ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 143).

⁽²⁷⁾ Verordnung (EU) Nr. 513/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung des Beschlusses 2007/125/JI des Rates (ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 93).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

8.42. Der Hof überprüfte die wichtigsten Systeme im Bereich Migration und Sicherheit, für die die GD HOME der Kommission verantwortlich ist ⁽²⁸⁾. Was die direkte Mittelverwaltung betrifft, so wurden unter anderem die Systeme der Kommission für Finanzhilfen und für die Auftragsvergabe untersucht ⁽²⁹⁾. Im Bereich der geteilten Mittelverwaltung wurde unter anderem analysiert, wie die Kommission die Systeme der Mitgliedstaaten zur Verwaltung der Mittel aus dem SOLID-Programm bewertet hatte ⁽³⁰⁾.

Zusammenfassung der Bemerkungen zu den Systemen der GD HOME

8.43. Im Jahr 2015 wurden im Politikbereich Migration und Sicherheit Zahlungen in Höhe von 201 Millionen Euro im Rahmen der Vergabe von Finanzhilfen und Aufträgen direkt von der Kommission (GD Migration und Inneres) verwaltet. Die Kommission führte relevante Kontrollen durch, wie in der Haushaltsordnung vorgeschrieben. Bei der Prüfung durch den Hof wurden keine gravierenden Mängel festgestellt.

8.44. Im Jahr 2015 tätigte die Kommission Zahlungen in Höhe von 582 Millionen Euro ⁽³¹⁾ für gemeinsam von der Kommission und den Mitgliedstaaten verwaltete Programme. Bis Ende 2015 hatte die Kommission 506 Jahresprogramme der Mitgliedstaaten innerhalb des Rahmenprogramms SOLID abgeschlossen.

⁽²⁸⁾ Darüber hinaus untersuchte der Hof zehn Vorgänge in Bezug auf die Rubrik „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“, um Nachweise zu erlangen, die zur Gesamtbewertung der Ordnungsmäßigkeit von EU-Vorgängen durch den Hof beitragen, wie in Ziffer 1.19 von Kapitel 1 beschrieben.

⁽²⁹⁾ Der Hof analysierte die internen Kontrollsysteme der Kommission, die bei den betreffenden Zahlungen zum Einsatz kamen, und überprüfte eine Stichprobe von sechs Finanzhilfen und fünf Ausschreibungsverfahren.

⁽³⁰⁾ Zudem untersuchte der Hof eine Stichprobe von zehn Systemprüfungen, die sich auf den Außengrenzenfonds (Deutschland, Frankreich, Litauen und Malta), den Europäischen Rückkehrfonds (Frankreich und Vereinigtes Königreich), den Europäischen Flüchtlingsfonds (Deutschland und Vereinigtes Königreich) sowie den Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (Italien und Polen) bezogen. Diese Programme wurden aus Programmen des Jahres 2011 ausgewählt, die 2014 abgeschlossen worden waren. Auch die Planung von Ex-post-Prüfungen abgerechneter jährlicher Programme von Mitgliedstaaten durch die Kommission wurde untersucht.

⁽³¹⁾ Davon betrafen 277 Millionen Euro das frühere SOLID-Programm und 305 Millionen Euro Vorauszahlungen für die neuen Fonds AMIF und ISF.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.45. Die Kommission prüfte einige für das SOLID-Programm eingesetzte Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten. Bei der Untersuchung dieser Arbeit stellte der Hof fest, dass die Prüfungen der Kommission sich nicht auf die Wirksamkeit der internen Kontrollen für die meisten zentralen Prozesse (Auswahl- und Vergabeverfahren, Projektüberwachung, Zahlungen und Rechnungsführung) bezogen. Der Schwerpunkt lag stattdessen auf der Beschreibung dieser Prozesse und „Walkthrough“-Tests (bei denen Kontrollverfahren nachvollzogen und dokumentiert werden sollen), was unter Umständen nicht ausreicht, um die Wirksamkeit von Kontrollen abschließend beurteilen zu können.

8.46. Zur Abschwächung der Risiken, die bei diesen Systemprüfungen festgestellt werden, führt die Kommission weiterverfolgende Systemprüfungen, Finanzkorrekturen und Ex-post-Prüfungen durch. Diese Ex-post-Prüfungen werden durchgeführt, nachdem die Kommission die Kostenaufstellung eines Mitgliedstaats abgerechnet hat, und können zur Wiedereinziehung nicht förderfähiger Ausgaben führen. Die Kommission konzentriert sich in erster Linie auf die wenigen Fälle, bei denen sie davon ausgeht, dass die Systeme der Mitgliedstaaten keine hinreichende Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Zahlungen leisten können. Angesichts der im vorangehenden Abschnitt beschriebenen begrenzten Prüfung von Kontrollsystemen besteht allerdings das Risiko, dass die Kommission bei einigen Jahresprogrammen mit unwirksamen Kontrollsystemen von einer hinreichenden Gewähr ausgeht und sich bei ihren Ex-post-Prüfungen nicht auf diese Jahresprogramme konzentriert. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes hatte die Kommission nur bei 13 der abgeschlossenen Programme, bei denen sie davon ausging, dass sie eine hinreichende Gewähr boten, Ex-post-Prüfungen durchgeführt. Aufgrund dieses begrenzten Abdeckungsgrads der Prüfungen verringert sich die Zuverlässigkeit der bei der Kommission geltend gemachten förderfähigen Ausgaben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.45. Die Kommission räumt ein, dass die Prüfungen die Tests von Kontrollen der meisten zentralen Prozesse nicht abdecken.

Allerdings weist die Kommission erneut darauf hin, dass sie sich bei geteilter Mittelverwaltung schrittweise von der Zuverlässigkeit hinsichtlich der Wirksamkeit der Kontrollen überzeugt, nicht nur bei den Systemprüfungen, sondern auch durch einen Systemansatz, beginnend mit der Einleitungsphase, operativen Überwachungsbesuchen der GD HOME, Jahresabschlüssen, Ex-post-Kontrollen und im Einklang mit dem Grundsatzes der „Einzigen Prüfung“ durch die Kontrollarbeit des Mitgliedstaats, der über den gesamten Programmplanungszeitraum den Prüfungsumfang aller zentralen Prozesse gewährleistet, wie in Artikel 17 Absatz 2 der Entscheidung Nr. 456/2008/EG vom 5. März 2008 festgelegt.

Zudem hatten zum Zeitpunkt der ersten Kontrollbesuche im Rahmen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme (VKS) einige Prozesse noch nicht begonnen und konnten deshalb nicht geprüft werden.

ANHANG 8.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER RUBRIK „EUROPA IN DER WELT“

	2015	2014
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt:	156	172
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	2,8 %	2,7 %
Obere Fehlergrenze	4,6 %	
Untere Fehlergrenze	1,0 %	

ANHANG 8.2

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE RUBRIK „EUROPA IN DER WELT“

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2013	Der Hof empfiehlt Folgendes: Empfehlung 1: Die Kommission, und insbesondere die GD ELARG, sollten sicherstellen, dass in den Anweisungen für die Bediensteten zum Ausdruck kommt, dass die endgültige Abwicklung von Ausgaben nur auf der Grundlage tatsächlich getätigter Ausgaben erfolgt und nicht auf eigenen Schätzungen beruhen sollte.	X						
	Empfehlung 2: Der FPI sollte sämtliche GASP-Missionen auf der Grundlage der „Bewertung auf der Basis von sechs Säulen“ akkreditieren.			X				Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts laufen zehn GSVp-Missionen. Vier Missionen stehen derzeit im Einklang mit Artikel 60 HO: EULEX Kosovo, EUPOL Afghanistan, EUMM Georgien und EUPOL COPPS. Diese Missionen bilden einen wesentlichen Teil des Haushalts der GASP. Bei den übrigen Mission wird weiterhin an der Einhaltung des Artikels 60 gearbeitet, beginnend mit EUCAP Sahel Niger und EUCAP Nestor. Zudem wird die Kommission die Bewertung auf Basis von Säulen von drei zusätzlichen Missionen in diesem Jahr auf den Weg bringen (EUBAM Rafah, EUAM Ukraine und EUCAP Mali). Die Mission EUBAM Libyen konnte aufgrund der derzeitigen Sicherheitslage noch nicht bewertet werden.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2012	Der Hof unterbreitet der Kommission die folgenden Empfehlungen: Empfehlung 1: Sicherstellung einer zeitnahen Abrechnung der Ausgaben;	X						
	Empfehlung 2: Förderung eines besseren Dokumentenmanagements durch die für die Durchführung zuständigen Partner und die Begünstigten;	X						
	Empfehlung 3: Verbesserung der Verwaltung der Auftragsvergabeverfahren durch Festlegung klarer Auswahlkriterien und bessere Dokumentation des Bewertungsprozesses;	X						
	Empfehlung 4: Einleitung wirksamer Maßnahmen, um die Qualität der von externen Prüfern durchgeführten Ausgabenüberprüfungen zu verbessern;		X					
	Empfehlung 5: Anwendung einer kohärenten und tragfähigen Methode zur Berechnung der Restfehlerquote durch die im Bereich Außenbeziehungen tätigen Generaldirektionen.	X						

KAPITEL 9

„Verwaltung“

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	9.1-9.6
Kurzbeschreibung der MFR-Rubrik	9.3-9.4
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	9.5-9.6
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	9.7-9.8
Untersuchung Jährlicher Tätigkeitsberichte und sonstiger Elemente der internen Kontrollsysteme	9.9-9.15
Bemerkungen zu einzelnen Organen und Einrichtungen	9.10-9.15
Europäisches Parlament	9.11
Europäische Kommission	9.12
Europäischer Auswärtiger Dienst	9.13-9.14
Europäischer Rechnungshof	9.15
Schlussfolgerung und Empfehlungen	9.16-9.18
Schlussfolgerung für 2015	9.16
Empfehlungen	9.17-9.18

Anhang 9.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Rubrik „Verwaltung“

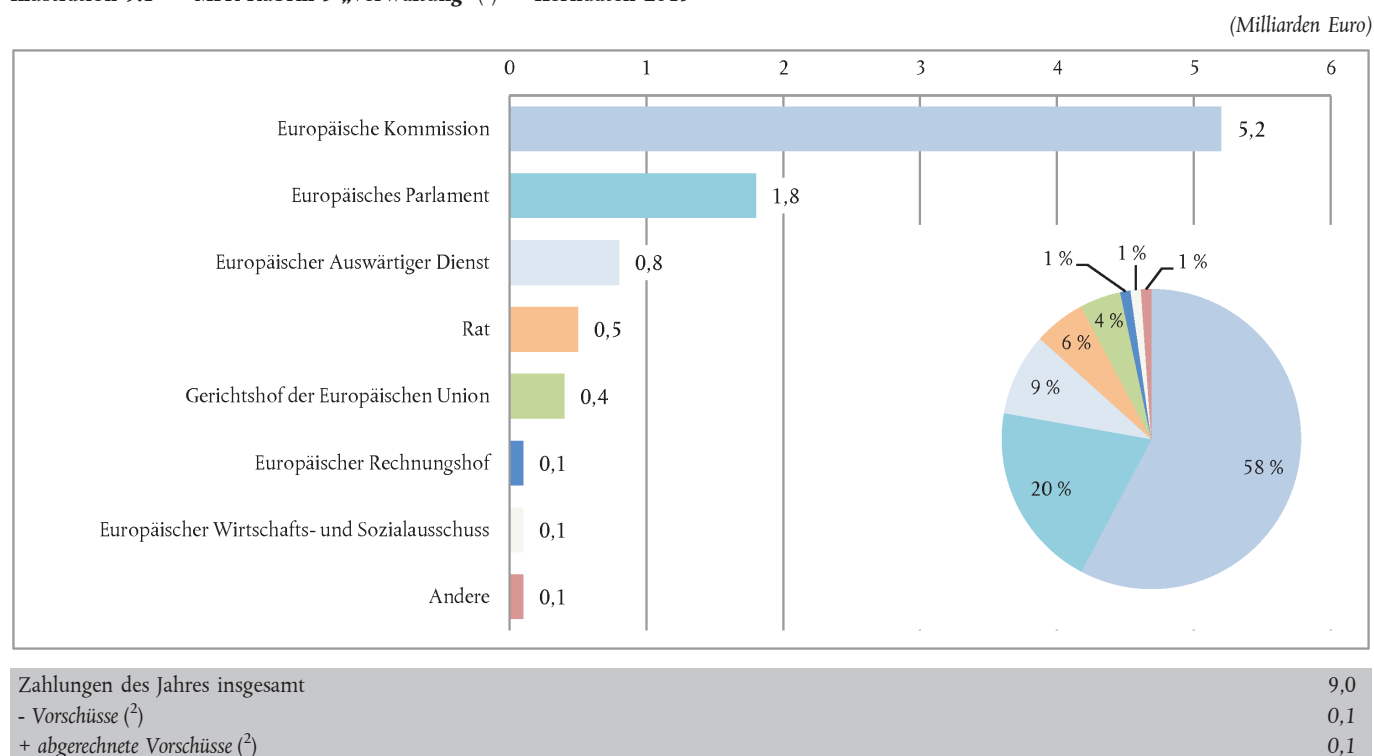
Anhang 9.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Rubrik „Verwaltung“

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

9.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zur Rubrik „Verwaltung“ ⁽¹⁾. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2015 sind **Illustration 9.1** zu entnehmen.

Illustration 9.1 — MFR-Rubrik 5 „Verwaltung“ ⁽¹⁾ — Kerndaten 2015



⁽¹⁾ Ein Teil der Verwaltungsausgaben ist in andere MFR-Rubriken als Rubrik 5 eingestellt. Die im Jahr 2015 in diesen Rubriken ausgeführten Mittel belaufen sich auf insgesamt 1,1 Milliarden Euro.

⁽²⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang 1.1**).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2015 der Europäischen Union.

9.2. Der Hof behandelt die EU-Agenturen und sonstigen Einrichtungen in gesonderten Berichten ⁽²⁾. Die Rechnungsprüfung bei der Europäischen Zentralbank fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich des Hofes.

⁽¹⁾ Hierzu gehören die Verwaltungsausgaben aller EU-Organe, die Ruhegehälter und die Zahlungen an die Europäischen Schulen. Die Schulen sind Gegenstand eines besonderen Jahresberichts, den der Hof dem Obersten Rat der Europäischen Schulen vorlegt; eine Kopie dieses Berichts wird dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission übermittelt.

⁽²⁾ Die besonderen Jahresberichte des Hofes über Agenturen und sonstige Einrichtungen werden im Amtsblatt veröffentlicht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kurzbeschreibung der MFR-Rubrik

9.3. Die Verwaltungsausgaben umfassen Ausgaben für Personal, welche rund 60 % der Gesamtausgaben ausmachen, sowie für Gebäude, Ausstattung, Energie, Kommunikation und Informationstechnologie.

9.4. Insgesamt erachtet der Hof diese MFR-Rubrik als risikoarmen Bereich. Die Hauptrisiken bei den Verwaltungsausgaben betreffen Verstöße gegen Vergabeverfahren sowie gegen Verfahren für die Ausführung von Dienstleistungs-, Liefer- und Bauaufträgen, die Einstellung von Personal und die Berechnung von Dienstbezügen, Versorgungsbezügen und Zulagen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

9.5. Die Kernelemente des Prüfungsansatzes und der Prüfungsmethodik des Hofes sind in **Anhang 1.1** beschrieben. Für die Prüfung der Rubrik „Verwaltung“ ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Der Hof untersuchte eine Stichprobe von 151 Vorgängen gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1**. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das Spektrum der Ausgaben innerhalb der MFR-Rubrik repräsentativ ist (siehe **Illustration 9.1** und Ziffer 9.3).
- b) Der Hof untersuchte⁽³⁾ außerdem die Verfahren zur Einstellung von Zeit-, Vertrags- und örtlichen Bediensteten⁽⁴⁾ sowie die Vergabeverfahren⁽⁵⁾ des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und des Europäischen Datenschutzbeauftragten.

⁽³⁾ Auf der Grundlage des seit 2012 angewandten Rotationsprinzips werden im Zuge der Systemprüfung jährlich zwei oder drei Organe oder Einrichtungen untersucht. Dabei wird für jedes Organ oder jede Einrichtung und jedes System eine Stichprobe von Vorgängen geprüft. Dieses Prinzip kam 2015 zum letzten Mal zur Anwendung.

⁽⁴⁾ Im Zuge der Prüfung zum Haushaltsjahr 2015 wurden beim Europäischen Auswärtigen Dienst 20 Einstellungsverfahren (fünf Verfahren für Zeitbedienstete, neun für Vertragsbedienstete und sechs für örtliche Bedienstete) und beim Europäischen Datenschutzbeauftragten fünf Einstellungsverfahren (ausschließlich für Vertragsbedienstete) untersucht. Diese Verfahren wurden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt.

⁽⁵⁾ Im Zuge der Prüfung zum Haushaltsjahr 2015 wurden beim Europäischen Auswärtigen Dienst 20 Vergabeverfahren (vier von den zentralen Dienststellen und 16 von den Delegationen durchgeführte Verfahren) und beim Europäischen Datenschutzbeauftragten fünf Vergabeverfahren untersucht. Diese Verfahren wurden auf Ermessensgrundlage ausgewählt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) Der Hof analysierte die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen (GD) und Ämter der Europäischen Kommission ⁽⁶⁾, die in erster Linie für Verwaltungsausgaben zuständig sind, und von allen anderen Organen und Einrichtungen.

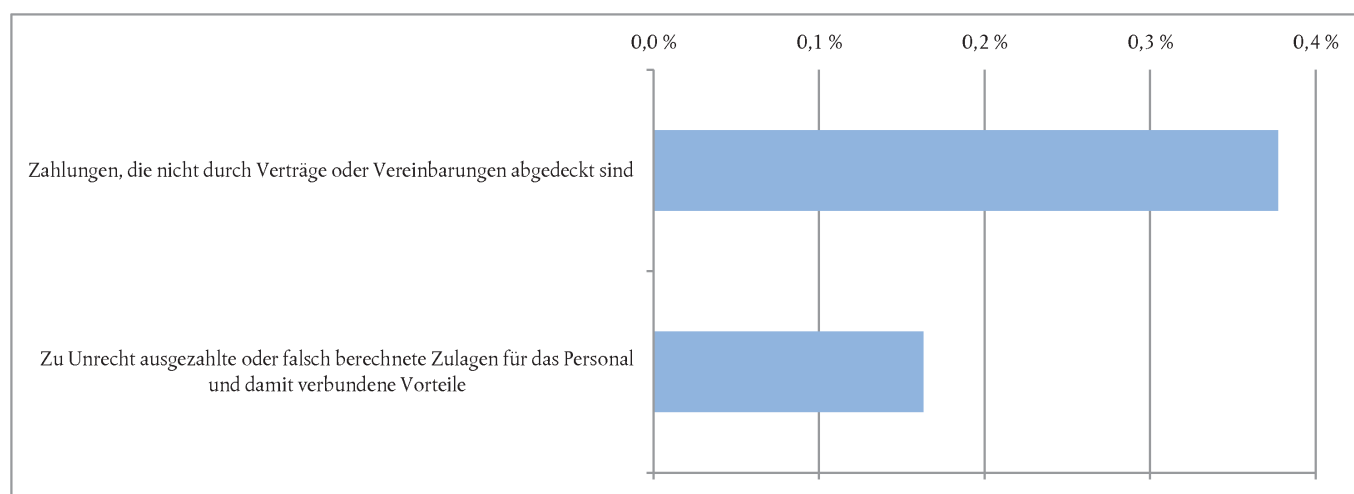
9.6. Die Ausgaben des Rechnungshofs werden von einer externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft ⁽⁷⁾. Die Ergebnisse der Prüfung seines Jahresabschlusses für das am 31. Dezember 2015 endende Haushaltsjahr sind Ziffer 9.15 zu entnehmen.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

9.7. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 9.1** zusammengefasst. Von den 151 untersuchten Vorgängen wiesen 22 (14,6 %) Fehler auf. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten sieben Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote auf 0,6 % ⁽⁸⁾.

9.8. In **Illustration 9.2** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der vom Hof für 2015 geschätzten Fehlerquote beitrugen.

Illustration 9.2 — „Verwaltung“ — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

⁽⁶⁾ GD Humanressourcen und Sicherheit, Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO), Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik in Brüssel und GD Informatik.

⁽⁷⁾ PricewaterhouseCoopers, *Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises*.

⁽⁸⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 0,0 % (untere Fehlergrenze) und 1,2 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

UNTERSUCHUNG JÄHRLICHER TÄTIGKEITSBERICHTE UND SONSTIGER ELEMENTE DER INTERNEN KONTROLLSYSTEME

9.9. In den untersuchten Jährlichen Tätigkeitsberichten und internen Kontrollsystemen der Organe und Einrichtungen ermittelte der Hof keine schwerwiegenden Mängel. Die Bemerkungen des Hofes sind in den Ziffern 9.10-9.15 zusammengefasst.

Bemerkungen zu einzelnen Organen und Einrichtungen

9.10. Beim Rat, beim Gerichtshof der Europäischen Union, beim Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, beim Ausschuss der Regionen, beim Europäischen Bürgerbeauftragten und beim Europäischen Datenschutzbeauftragten ermittelte der Hof bezüglich der untersuchten Themen keine schwerwiegenden Mängel. Die folgenden Bemerkungen haben zu Empfehlungen geführt (siehe Ziffer 9.18) ⁽⁹⁾.

Europäisches Parlament

9.11. Von den 16 Vorgängen des Europäischen Parlaments, die der Hof untersuchte, betraf ein Vorgang eine Fraktion ⁽¹⁰⁾. Der Hof stellte Mängel bei den Kontrollen der Genehmigung und Begleichung von Ausgaben fest, die 2014 getätigt, aber erst 2015 abgerechnet wurden, sowie in den damit zusammenhängenden Vergabeverfahren.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

9.11. Das Parlament nimmt die Bemerkung des Hofes zur Kenntnis und hat die betreffende Fraktion entsprechend informiert. Gemäß Artikel 1 der Regelung für die Verwendung der Mittel von Haushaltsartikel 4 0 0, die vom Präsidium am 30. Juni 2003 angenommen wurde, verwalten die Fraktionen „die ihnen zugewiesenen Mittel nach den Grundsätzen der indirekten Mittelverwaltung, wobei Artikel 60 der Haushaltsordnung sinngemäß Anwendung findet, wonach die spezifischen Erfordernisse der Fraktionen gemäß den in dieser Regelung festgelegten Bestimmungen berücksichtigt werden“.

⁽⁹⁾ Von 2012-2015 untersuchte der Hof die Verwaltungsausgaben gemäß einem Rotationsprinzip, und in jedem Jahr sprach er Empfehlungen zur Verbesserung der internen Kontrollsysteme der betroffenen Organe und Einrichtungen aus.

⁽¹⁰⁾ Beim geltenden Rechtsrahmen handelt es sich um die „Regelung für die Verwendung der Mittel von Haushaltsartikel 4 0 0, vom Präsidium angenommen am 30. Juni 2003“ (zuletzt geändert durch die Beschlüsse des Präsidiums vom 14. April 2014 und vom 27. April 2015). Die Fraktionen verwalten die ihnen zugewiesenen Mittel nach den Grundsätzen der indirekten Mittelverwaltung, wobei Artikel 60 der Haushaltsordnung sinngemäß Anwendung findet, wonach die spezifischen Erfordernisse der Fraktionen berücksichtigt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Europäische Kommission

9.12. Wie in den Vorjahren⁽¹¹⁾ ermittelte der Hof einige Mängel bei der Verwaltung der Familienzulagen sowie eine geringe Anzahl von Fehlern im Zusammenhang mit der Berechnung der Personalkosten durch das PMO.

Europäischer Auswärtiger Dienst

9.13. Der Hof stellte Mängel in den Einstellungsverfahren örtlicher Bediensteter bei den Delegationen fest. In drei der sechs untersuchten Fälle mangelte es an Transparenz, da unzureichende Nachweise dafür vorlagen, dass bestimmte Verfahrensschritte abgeschlossen worden waren.

9.14. Außerdem stellte der Hof Mängel bei von Delegationen durchgeführten Vergabeverfahren für Aufträge im Wert von weniger als 60 000 Euro fest⁽¹²⁾. In fünf der 12 untersuchten Fälle bewerteten die Delegationen nicht in angemessener Weise, ob die Angebote den technischen Spezifikationen entsprachen, oder sie gaben Verdingungsunterlagen heraus, die unvollständige, falsche oder uneinheitliche Informationen enthielten. In einem weiteren Fall war nicht gerechtfertigt, dass ein für Ausnahmefälle vorgesehenes Verhandlungsverfahren mit einem einzigen Bieter durchgeführt wurde.

ANTWORT DER KOMMISSION

9.12. Zur Behebung der aufgedeckten Mängel wurden entsprechende Maßnahmen ergriffen.

Ab 2016 laufen alle Haushaltszulagen, die auf der Grundlage des Einkommens des Ehepartners gewährt werden, zur Frist $\leq n+4$ aus (dabei ist n das Jahr, in dem das PMO zuletzt das Einkommen des Ehepartners geprüft hat). Dadurch werden die Ansprüche automatisch verifiziert, bevor die Frist für eine Rückforderung nach Artikel 85 des Statuts abläuft.

Zudem wird das System der proaktiven Benachrichtigungen in Sysper plangemäß ausgebaut (Stand 2016), damit Familienzulagen über automatische Benachrichtigungen an die betreffenden Bediensteten verwaltet werden können.

Die Verbesserung des internen Kontrollsystems (u.a. durch gezielte Schulungsmaßnahmen) hat dazu beigetragen, das Risiko von Mängeln bei der Berechnung von Personalkosten noch weiter zu mindern.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN
DIENSTES

9.13. Der EAD ist der Auffassung, dass alle rechtlichen Anforderungen erfüllt wurden, erkennt jedoch an, dass eine verbesserte Dokumentation die Transparenz des Prozesses stärken würde. Aus diesem Grund hat der EAD die laut Delegationshandbuch vorgeschriebenen Einstellungsverfahren präzisiert, insbesondere was die Phase der Aufstellung der Shortlist anbelangt.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN
DIENSTES

9.14. Der EAD ist erfreut, dass bei acht Vergabeverfahren für Aufträge im Wert von mehr als 60 000 EUR, die Ex-ante-Kontrollen der zentralen Dienststellen unterliegen, keine Mängel festgestellt wurden. Hinsichtlich der von dieser Feststellung betroffenen Aufträge im Wert von weniger als 60 000 EUR werden bereits seit 2016 Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität dieser Verfahren umgesetzt. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang insbesondere ein Pilotprojekt im Rahmen der Reform der Verwaltungsunterstützung für die Delegationen, die Bemühungen um den Ausbau der Schulungen und die in diesem kritischen Bereich ad hoc geleistete Unterstützung für die Delegationen.

⁽¹¹⁾ Siehe Ziffer 9.13 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

⁽¹²⁾ Vergabeverfahren für Aufträge im Wert von mehr als 60 000 Euro unterliegen Ex-ante-Kontrollen der zentralen Dienststellen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Europäischer Rechnungshof

9.15. Laut Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers⁽¹³⁾ vermittelt „der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage des Europäischen Rechnungshofs zum 31. Dezember 2015 sowie seiner Ertragslage, seiner Cashflows und der Veränderungen des Nettovermögens für das an diesem Stichtag endende Jahr“.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2015**

9.16. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Verwaltungsausgaben nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet sind. Für diese MFR-Rubrik führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 0,6 % beläuft (siehe **Anhang 9.1**).

Empfehlungen

9.17. **Anhang 9.2** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung von in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2012 und 2013 legte der Hof fünf Empfehlungen vor. Der Umsetzungsstand von zwei dieser Empfehlungen wurde in diesem Jahr aufgrund des Rotationsprinzips nicht erneut untersucht⁽¹⁴⁾. Von den übrigen Empfehlungen setzten die betroffenen Organe und Einrichtungen eine Empfehlung weitgehend und zwei teilweise um.

⁽¹³⁾ Siehe den in Ziffer 9.6 erwähnten Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers zum Jahresabschluss.

⁽¹⁴⁾ Siehe Fußnote 3.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.18. Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2015 spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

- **Empfehlung 1:** Das Europäische Parlament sollte den bestehenden Kontrollrahmen für die Ausführung von Mitteln, die Fraktionen zugewiesen werden, überprüfen. Darüber hinaus sollte das Europäische Parlament bessere Orientierungshilfen bieten, indem es verstärkt überwacht, dass die Fraktionen die Vorschriften für die Genehmigung und Begleichung von Ausgaben sowie die Vorschriften für Vergabeverfahren einhalten (siehe Ziffer 9.11).

- **Empfehlung 2:** Die Europäische Kommission sollte ihre Überwachungssysteme mit Blick darauf verbessern, dass die persönliche Situation der Bediensteten — welche für die Berechnung der Familienzulagen eine Rolle spielen kann — zeitnah aktualisiert wird (siehe Ziffer 9.12).

- **Empfehlung 3:** Der EAD sollte sicherstellen, dass alle Schritte der Auswahlverfahren zur Einstellung örtlicher Bediensteter bei den Delegationen ordnungsgemäß dokumentiert werden (siehe Ziffer 9.13).

- **Empfehlung 4:** Der EAD sollte seine Anleitungen bezüglich der Gestaltung, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren bei den Delegationen für Aufträge im Wert von weniger als 60 000 Euro verbessern (siehe Ziffer 9.14).

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament vertritt die Auffassung, dass es in erster Linie der betreffenden Fraktion obliegt, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die bestehenden Mängel zu beseitigen. In diesem Zusammenhang hat die betreffende Fraktion eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die feststellen soll, welche Verbesserungen bei der Haushaltsführung und beim internen Rechtsrahmen für die Haushaltsmittel der Fraktion vorgenommen werden können.

Außerdem wird das Sekretariat des Parlaments seine bestehenden Orientierungshilfen für Fraktionen verstärkt in Form von Schulungen, auch von speziell auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittenen Schulungen, sowie eines erläuternden Vermerks zu Vergabeverfahren, in dem die wichtigsten zu berücksichtigenden Bestandteile zusammengefasst sind, kommunizieren.

Unter Berücksichtigung der den externen Prüfern übertragenen allgemeinen Aufgabe, die Rechnungsführung der Fraktionen zu prüfen, werden die Fraktionen aufgefordert, die erforderlichen Schritte einzuleiten, um — mit der Unterstützung ihrer externen Prüfer — wirksame interne Kontrollsysteme umzusetzen.

ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und hat bereits Maßnahmen ergriffen, um ihre bestehenden Überwachungssysteme zu verbessern (siehe 9.12).

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN
DIENSTES

Der EAD begrüßt diese Empfehlung. Das EU-Delegationshandbuch enthält dank der vorgenommenen Änderungen detailliertere Leitlinien für die Einstellungsverfahren; so muss insbesondere der Prozess der Aufstellung der Shortlist ordnungsgemäß dokumentiert werden.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN
DIENSTES

Der EAD führt bereits seit 2016 in den Delegationen Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Verfahren für Aufträge im Wert von weniger als 60 000 EUR durch. In diesem Zusammenhang sind insbesondere ein Pilotprojekt im Rahmen der Reform der Verwaltungsunterstützung für die Delegationen, die Bemühungen um den Ausbau der Schulungen und die in diesem kritischen Bereich ad hoc geleistete Unterstützung für die Delegationen erwähnenswert.

ANHANG 9.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER RUBRIK „VERWALTUNG“

	2015	2014
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	151	129
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	0,6 %	0,5 %
Obere Fehlergrenze	1,2 %	
Untere Fehlergrenze	0,0 %	

ANHANG 9.2

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE RUBRIK „VERWALTUNG“

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort des Organs bzw. der Einrichtung
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend (*)	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2013	Empfehlung 1 (Kommission): <i>Aktualisierung der persönlichen Situation und Verwaltung der Familienzulagen</i> Die Kommission sollte weitere Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass die Bediensteten regelmäßig Unterlagen zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation vorlegen, und um die Systeme im Sinne einer zeitnahen Bearbeitung der Unterlagen, die für die Berechnung der Familienzulagen eine Rolle spielen, zu verbessern (siehe Ziffern 9.11 und 9.20 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013).			X			Die Kommission hat Maßnahmen zur Verbesserung des bestehenden Überwachungssystems ergriffen. Zusätzlich wird ab 2016 die familiäre Situation des Personals systematisch auf dem neuesten Stand gehalten. Siehe Antwort auf Ziffer 9.12.	
	Empfehlung 2 (EAD): <i>Aktualisierung der persönlichen Situation und Verwaltung der Familienzulagen</i> Der EAD sollte weitere Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass die Bediensteten regelmäßig Unterlagen zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation vorlegen, und um die Systeme im Sinne einer zeitnahen Bearbeitung der Unterlagen, die für die Berechnung der Familienzulagen eine Rolle spielen, zu verbessern (siehe Ziffern 9.13 und 9.20 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013).		X					
	Empfehlung 3 (EAD): <i>Auftragsvergabe</i> Der EAD sollte Gestaltung, Koordination und Durchführung von Vergabeverfahren dadurch verbessern, dass seine Zentrale den Delegationen verstärkt Unterstützung und Anleitung bietet (siehe Ziffern 9.14, 9.15 und 9.20 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013).			X				

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort des Organs bzw. der Einrichtung
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend (*)	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2012	Empfehlung 1 (Europäisches Parlament): <i>Auftragsvergabe</i> Das Europäische Parlament sollte durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren verbessern (siehe Ziffern 9.12 und 9.19 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012).				X			
	Empfehlung 2 (Europäischer Rat und Rat): <i>Auftragsvergabe</i> Der Rat sollte durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren verbessern (siehe Ziffern 9.14 und 9.19 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012).				X			

⁴⁾ Gemäß dem Rotationsprinzip für die eingehende Untersuchung von Kontrollsystemen bei den Organen und Einrichtungen werden diese Empfehlungen in den kommenden Jahren weiterverfolgt.

(*) Gemäß dem Rotationsprinzip für die eingehende Untersuchung von Kontrollsystemen bei den Organen und Einrichtungen werden diese Empfehlungen in den kommenden Jahren weiterverfolgt.

JAHRESBERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM RAHMEN DES ACHTEN, NEUNTEN, ZEHNTEN UND ELFTEN EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS (EEF)

(2016/C 375/02)

Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF)

INHALT

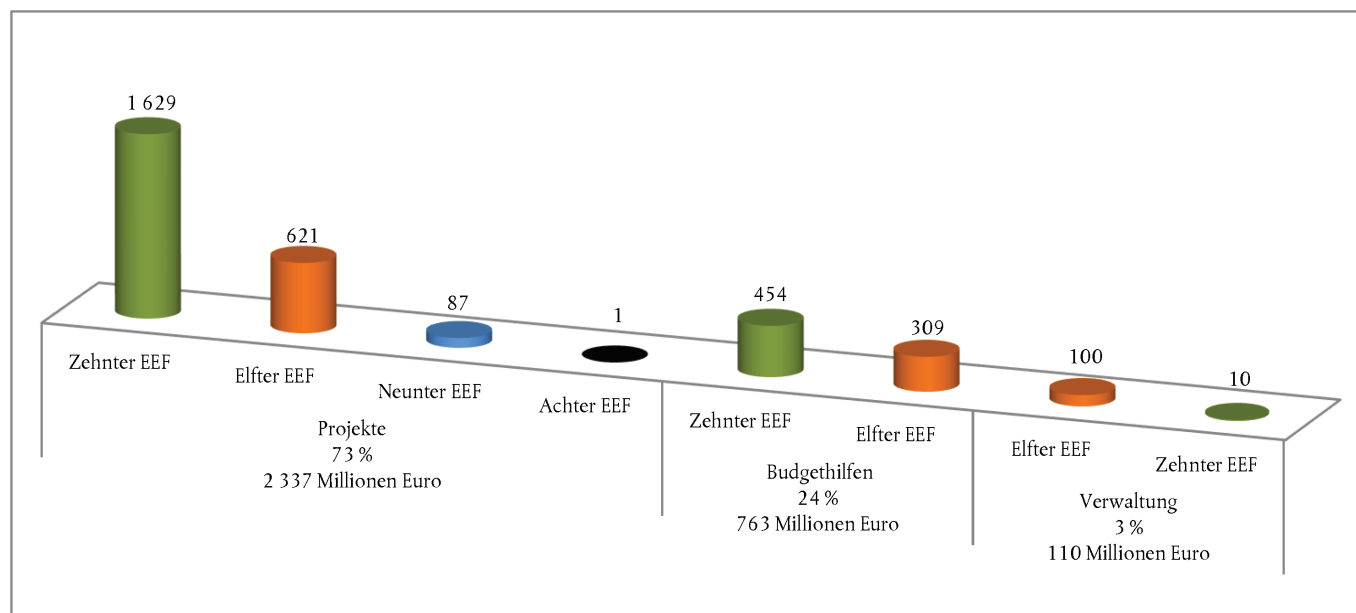
	<i>Ziffer</i>
Einleitung	1-12
Kurzbeschreibung der Europäischen Entwicklungsfonds	2-12
Ausgabenbereiche mit geringerer Fehleranfälligkeit	9-12
Kapitel I — Ausführung des achten, neunten, zehnten und elften EEF	13-17
Finanzielle Ausführung	13-17
Kapitel II — Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zu den EEF	18-50
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zum achten, neunten, zehnten und elften EEF — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers	I-IX
Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung	18-50
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	18-21
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	22-24
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	25-35
Untersuchung jährlicher Tätigkeitsberichte und sonstiger Elemente der internen Kontrollsysteme	36-50
Schlussfolgerung und Empfehlungen	51-54
Schlussfolgerung für 2015	51-52
Empfehlungen	53-54
 Anhang 1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen für die Europäischen Entwicklungsfonds	
Anhang 2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Europäischen Entwicklungsfonds	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

1. Dieser Jahresbericht enthält die Beurteilung des Hofes zu den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2015 sind **Illustration 1** zu entnehmen.

Illustration 1 — Europäische Entwicklungsfonds — Kerndaten 2015



	(Millionen Euro)
Operative Ausgaben insgesamt (Projekte)	2 337
Operative Ausgaben insgesamt (Budgethilfen)	763
Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾	110
Zahlungen insgesamt	3 210
- Vorschüsse	- 1 727
+ abgerechnete Vorschüsse	1 661
Geprüfte Grundgesamtheit	3 144
Einzelmittelbindungen insgesamt ⁽²⁾	4 008
Globale Mittelbindungen insgesamt ⁽²⁾	5 034

⁽¹⁾ Beitrag der EEF zur Deckung der in der Kommission und den EU-Delegationen entstandenen Ausgaben für die administrative Unterstützung der Verwaltung von im Rahmen der EEF finanzierten Maßnahmen.

⁽²⁾ Globale Mittelbindungen betreffen Finanzierungsbeschlüsse. Einzelmittelbindungen betreffen Einzelverträge.

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnungen 2015 des achten, neunten, zehnten und elften EEF.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kurzbeschreibung der Europäischen Entwicklungsfonds

2. Seit dem Jahr 1958 sind die EEF das wichtigste Hilfelinstrument der Europäischen Union im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) und den überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG). Das am 23. Juni 2000 in Cotonou für einen Zeitraum von 20 Jahren unterzeichnete Partnerschaftsabkommen („Abkommen von Cotonou“) bildet den aktuellen Rahmen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten sowie den ÜLG. Hauptziel dieses Abkommens ist es, die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen.

3. Die EEF weisen einige besondere Merkmale auf:

- a) Sie werden von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe von Beitragsschlüsseln⁽¹⁾ finanziert, die in einem Internen Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Regierungen der Mitgliedstaaten festgelegt werden und sich von jenen für den EU-Gesamthaushalt unterscheiden.
- b) Sie werden von der Kommission außerhalb des Gesamthaushaltsplans der EU sowie von der Europäischen Investitionsbank (EIB) verwaltet.
- c) Aufgrund des zwischenstaatlichen Charakters der EEF ist die Rolle des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Funktionsweise der Fonds stärker eingeschränkt als bei den Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit, die aus dem EU-Gesamthaushaltsplan finanziert werden: Insbesondere greift es nicht in die Festlegung und Zuweisung der EEF-Mittel ein. Das Europäische Parlament ist jedoch Entlastungsbehörde; hiervon ausgenommen ist lediglich die Investitionsfazilität, die von der EIB verwaltet wird⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Für jeden EEF wird der Beitragsschlüssel eines jeden Mitgliedstaats als prozentualer Anteil am Gesamtbetrag der Mittel festgelegt.

⁽²⁾ Siehe Artikel 43, 48 bis 50 und 58 der Verordnung (EU) 2015/323 des Rates vom 2. März 2015 über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds (ABl. L 58 vom 3.3.2015, S. 17).

⁽³⁾ Im Jahr 2012 wurde die Prüfung dieser Vorgänge durch den Hof in einer zwischen der EIB, der Kommission und dem Hof geschlossenen Dreiervereinbarung (Artikel 134 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 des Rates (ABl. L 78 vom 19.3.2008, S. 1)) geregelt. Die Investitionsfazilität bleibt bei der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes unberücksichtigt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4. Für jeden EEF gilt eine eigene Finanzregelung. Der Hof hat mehrfach die Anwendung einer einzigen Finanzregelung für sämtliche gegenwärtigen und zukünftigen EEF vorgeschlagen, wodurch die Kontinuität sichergestellt und das Risiko einer Unterbrechung der Ausführung der EEF ausgeschaltet wäre und zudem die Verwaltung vereinfacht würde ⁽⁴⁾.

5. Obwohl die EEF-Finanzregelungen schrittweise an die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan ⁽⁵⁾ angeglichen wurden, gibt es nach wie vor erhebliche Unterschiede. Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass der Grundsatz der Jährlichkeit bei den EEF keine Anwendung findet: EEF-Abkommen werden in der Regel für einen Mittelbindungszeitraum von fünf bis sieben Jahren geschlossen, und Zahlungen können über einen weitaus längeren Zeitraum geleistet werden. Im Jahr 2015 wurden Mittel im Rahmen von vier EEF gleichzeitig verausgabt, darunter für den achten EEF, der bereits im Jahr 1995 bereitgestellt worden war.

6. Die EEF werden fast vollständig von der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO) ⁽⁶⁾ der Kommission verwaltet, die auch ein breites Spektrum von aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben verwaltet ⁽⁷⁾.

7. Die EEF-Interventionen werden in Form von Projekten und Budgethilfen ⁽⁸⁾ durchgeführt. Bei der Verwaltung der EEF kommen hauptsächlich vier Arten der Mittelverwaltung zur Anwendung. Im Jahr 2015 wurden 42 % der Zahlungen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung geleistet, 24 % davon entfielen auf Budgethilfen. Die verbleibenden 58 % wurden im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung geleistet, davon 31 % über internationale Organisationen, 24 % über Drittstaaten und 3 % über nationale Stellen der EU-Mitgliedstaaten ⁽⁹⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4. Die Kommission bemüht sich, die Finanzregelung (FR) zu vereinfachen und sie an die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan anzugleichen, um die Kontinuität sicherzustellen.

⁽⁴⁾ Siehe die Stellungnahme Nr. 3/2013 des Hofes zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds (ABl. C 370 vom 17.12.2013), Ziffer 6.

⁽⁵⁾ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

⁽⁶⁾ Die Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO) verwaltete 4,1 % der im Jahr 2015 im Rahmen der EEF getätigten Ausgaben.

⁽⁷⁾ Siehe Kapitel 8 „Europa in der Welt“ und „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ des Jahresberichts über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2015.

⁽⁸⁾ Bei der Budgethilfe überweist die Kommission Finanzmittel an die Staatskasse des Partnerlandes, um zusätzliche Haushaltsmittel für eine nationale Entwicklungsstrategie zur Verfügung zu stellen.

⁽⁹⁾ Bei der direkten Mittelverwaltung werden die Hilfsmaßnahmen unmittelbar von der Kommission (zentrale Kommissionsdienststellen oder Delegationen) durchgeführt. Bei der indirekten Mittelverwaltung wird die Durchführung Drittländern (früher dezentrale Mittelverwaltung), internationalen Organisationen (früher gemeinsame Mittelverwaltung) oder nationalen Stellen, wie beispielsweise den Entwicklungsagenturen der EU-Mitgliedstaaten (früher indirekte zentrale Mittelverwaltung), übertragen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8. Die in diesem Bericht behandelten Ausgaben werden über eine große Bandbreite von Methoden ausgeführt, die in 79 Ländern zum Einsatz kommen. Die damit verbundenen Regelungen und Verfahren, einschließlich derjenigen für Ausschreibungen und Auftragsvergabe, sind häufig komplex. Das Fehlen einer eigenständigen, benutzerfreundlichen Finanzregelung für den elften EEF erhöht diese Komplexität erheblich ⁽¹⁰⁾.

Ausgabenbereiche mit geringerer Fehleranfälligkeit

9. In zwei Bereichen wird der Grad der Fehleranfälligkeit der Vorgänge durch die Art der Finanzierung und die Zahlungsbedingungen begrenzt. Bei diesen Bereichen handelt es sich um die Budgethilfe ⁽¹¹⁾ und die Anwendung der sogenannten „hypothetischen Strategie“ bei von mehreren Gebern finanzierten Maßnahmen, die von internationalen Organisationen durchgeführt werden ⁽¹²⁾.

Budgethilfe

10. Budgethilfe trägt zum Gesamthaushalt eines Landes bei oder ergänzt die vom betreffenden Land für eine spezifische Politik oder ein spezifisches Ziel bereitgestellten Mittel. Der Hof untersuchte, ob die Kommission die spezifischen Bedingungen für die Gewährung von Budgethilfefzahlungen an das jeweilige Partnerland beachtet und überprüft hat, dass die allgemeinen Fördervoraussetzungen (wie zufriedenstellende Fortschritte im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements) erfüllt waren.

11. Die Rechtsvorschriften lassen allerdings viel Raum für Interpretationen, und die Kommission hat erheblichen Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber, ob die allgemeinen Bedingungen erfüllt sind. Die Ordnungsmäßigkeitsprüfung des Hofes kann sich nur bis zu dem Punkt erstrecken, an dem die Mittel an das jeweilige Partnerland ausgezahlt werden. Die überwiesenen Mittel verschmelzen dann mit den Haushaltsmitteln des Empfängerlands. Mögliche Schwachstellen im Finanzmanagement des Empfängerlands, die auf nationaler Ebene zu einer missbräuchlichen Verwendung der Mittel führen können, treten bei der Ordnungsmäßigkeitsprüfung nicht als Fehler in Erscheinung.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8. Für den elften EEF gilt eine eigene Finanzregelung, (EU) 2015/323, die am 2. März 2015 vom Rat angenommen wurde. Eine echte Vereinfachung wird durch eine Angleichung an die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan erreicht, was bei der Finanzregelung für den elften EEF über einen transparenten und klaren Bezug zur Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan und deren Anwendungsbestimmungen erfolgt ist. Auf diese Art und Weise gewährleistet die Finanzregelung für den elften EEF nicht nur Kohärenz in Bezug auf die anzuwendenden Finanzverfahren und eine größere Effizienz, sondern sie macht zudem eine Verminderung von Risiken und Fehlern möglich.

Die Regeln und Vorlagen betreffend Ausschreibungen und Auftragsvergabe für den Gesamthaushaltsplan und den EEF, die im Praktischen Leitfaden für Beschaffungswesen und Finanzhilfen von EuropeAid (PRAG) angeführt sind, werden von den europäischen Verbänden von Auftragnehmern weitgehend begrüßt.

⁽¹⁰⁾ Siehe die Stellungnahme Nr. 3/2013 des Hofes, Ziffern 3 und 4.

⁽¹¹⁾ Die im Rahmen der EEF geleisteten Budgethilfefzahlungen beliefen sich im Jahr 2015 auf 763 Millionen Euro.

⁽¹²⁾ Die im Rahmen der EEF geleisteten Zahlungen an von internationalen Organisationen durchgeführte und von mehreren Gebern finanzierte Projekte beliefen sich im Jahr 2015 auf 680 Millionen Euro. Es liegen keine Angaben darüber vor, auf welchen Anteil dieses Betrags die hypothetische Strategie angewandt wird, da die Kommission dies nicht getrennt überwacht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Hypothetische Strategie

12. In Fällen, in denen die EEF-Finanzierung an bestimmte Bedingungen in Bezug auf die Förderfähigkeit von Ausgaben geknüpft ist, überprüft der Hof, ob diese Bedingungen erfüllt sind. Wenn die Beiträge der Kommission zu von mehreren Gebern finanzierten Projekten mit den Beiträgen anderer Geber verschmelzen und nicht an spezifische identifizierbare Ausgaben gebunden sind, geht die Kommission davon aus, dass die Förderfähigkeitsregeln der EU eingehalten werden, solange der gemeinsam aufgebrauchte Betrag förderfähige Ausgaben abdeckt, die mindestens so hoch ausfallen wie der EU-Beitrag. In der von der Kommission angewandten Form schränkt diese Strategie die Arbeit der Prüfer im Falle umfangreicher Beiträge anderer Geber ein, da die Kommission dann davon ausgeht, dass diese Beiträge zur Abdeckung der vom Hof möglicherweise ermittelten nicht förderfähigen Ausgaben ausreichen.

KAPITEL I — AUSFÜHRUNG DES ACHTEN, NEUNTEN, ZEHTEN UND ELFTEN EEF**Finanzielle Ausführung**

13. Der achte EEF (1995-2000) beläuft sich auf 12 840 Millionen Euro, der neunte EEF (2000-2007) auf 13 800 Millionen Euro und der zehnte EEF (2008-2013) auf 22 682 Millionen Euro.

14. Das Interne Abkommen zur Errichtung des elften EEF⁽¹³⁾ trat nach seiner Ratifizierung durch sämtliche EU-Mitgliedstaaten am 1. März 2015 in Kraft. Der elfte EEF ist mit insgesamt 30 506 Millionen Euro⁽¹⁴⁾ ausgestattet. Davon entfallen 29 089 Millionen Euro auf die AKP-Staaten und 364,5 Millionen Euro auf die ÜLG. In diese Beträge eingerechnet sind 1 134 Millionen Euro bzw. 5 Millionen Euro für die von der EIB verwaltete Investitionsfazilität, die hauptsächlich als Beihilfen zur Finanzierung von Zinsvergütungen und projektbezogener technischer Hilfe vorgesehen sind. Weitere 1 052,5 Millionen Euro sind für die Ausgaben der Kommission im Zusammenhang mit der Programmierung und Ausführung des EEF vorgesehen.

15. **Illustration 2** ist die Verwendung der EEF-Mittel im Jahr 2015 sowie die kumulierte Verwendung zu entnehmen.

⁽¹³⁾ ABl. L 210 vom 6.8.2013, S. 1.

⁽¹⁴⁾ Davon werden 1 139 Millionen Euro von der EIB verwaltet.

Illustration 2 — Verwendung der EEF-Mittel zum 31. Dezember 2015

	Stand Ende 2014		Haushaltsvollzug im Haushaltsjahr 2015 (netto) ⁽⁶⁾						Stand Ende 2015				Ausführungsrate ⁽²⁾
	Gesamttrag	Ausführungsrate ⁽²⁾	Achter EEF ⁽³⁾	Neunter EEF ⁽³⁾	Zehnter EEF	Elfter EEF	Gesamttrag	Achter EEF	Neunter EEF	Zehnter EEF	Elfter EEF	Gesamttrag	
A - MITTEL ⁽¹⁾	49 100		- 6	- 109	56	27 839	27 780	10 412	15 630	21 384	29 455	76 880	
B - VERWENDUNG													
1. Globale Mittelbindungen ⁽⁴⁾	48 573	98,9 %	- 12	- 170	- 156	5 372	5 034	10 404	15 533	21 137	6 533	53 607	69,7 %
2. Einzelmittelbindungen ⁽⁵⁾	44 790	91,2 %	- 16	- 52	783	3 293	4 008	10 385	15 355	19 035	4 023	48 797	63,5 %
3. Zahlungen	38 900	79,2 %	- 3	43	2 024	1 024	3 088	10 376	14 985	15 009	1 619	41 989	54,6 %
C - Noch abzuwickelnde Mittelbindungen (B1-B3)	9 673	19,7 %						28	548	6 128	4 914	11 618	15,1 %
D - Noch verfügbare Mittel (A-B1)	527	1,1 %						8	97	247	22 922	23 273	30,3 %

⁽¹⁾ Ursprüngliche Mittelausstattung des achten, neunten, zehnten und elften EEF, Kofinanzierung, Zinsen, verschiedene Mittel und Mittelübertragungen aus früheren EEF.

⁽²⁾ In Prozent der Mittel.

⁽³⁾ Negativbeträge ergeben sich aus aufgehobenen Mittelbindungen.

⁽⁴⁾ Globale Mittelbindungen betreffen Finanzierungsbeschlüsse.

⁽⁵⁾ Einzelmittelbindungen betreffen Einzelverträge.

⁽⁶⁾ Netto-Mittelbindungen nach Aufhebung von Mittelbindungen. Nettozahlungen nach Wiedereinzahlungen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof, auf der Grundlage der EEF-Übersichten über die finanzielle Ausführung und der Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

16. Bei den im Jahr 2015 vorgenommenen globalen Nettomittelbindungen (5 034 Millionen Euro) wurde ein historischer Höchststand erreicht⁽¹⁵⁾. Dies lag am Inkrafttreten des elften EEF, wodurch sich die für Mittelbindungen verfügbaren Mittel um 27 839 Millionen Euro erhöhten. Das Inkrafttreten des elften EEF wirkte sich auch auf die Ausführungsdaten der noch abzuwickelnden Mittelbindungen aus, die bei den globalen Mittelbindungen (auf der Grundlage von Finanzierungsbeschlüssen) von 98,9 % auf 69,7 % und bei den Einzelmittelbindungen von 91,2 % auf 63,5 % zurückgingen.

17. Für ihren gesamten Zuständigkeitsbereich⁽¹⁶⁾ setzte die GD DEVCO ihre Anstrengungen fort, um alte Vorfinanzierungen, noch nicht abgewickelte alte Mittelbindungen⁽¹⁷⁾ und die Zahl der offenen abgelaufenen Verträge⁽¹⁸⁾ zu verringern. Die für das Jahr 2015 festgelegten Zielvorgaben in Bezug auf die Verringerung alter Vorfinanzierungen und nicht verwendeter Mittelbindungen wurden weit übertroffen⁽¹⁹⁾. Während für das gesamte Portfolio der GD DEVCO die Zielvorgabe für das Jahr 2015 in Bezug auf den Anteil der abgelaufenen Verträge an der Gesamtzahl der Verträge nahezu erfüllt wurde⁽²⁰⁾, waren die Fortschritte bei den EEF jedoch weniger zufriedenstellend⁽²¹⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

17. Die Hauptprobleme, die die endgültige Abrechnung von ausgelaufenen EEF-Verträgen verhindern, sind: nicht eingelöste Einziehungsanordnungen, Rechtssachen und laufende Prüfverfahren. Die Kommission wird, obwohl diese Aspekte nicht vollständig unter ihrer Kontrolle stehen, ihre Anstrengungen weiter fortsetzen, um die Abrechnung abgelaufener Verträge zu beschleunigen.

⁽¹⁵⁾ 2014: 621 Millionen Euro; 2013: 3 923 Millionen Euro; 2012: 3 163 Millionen Euro.

⁽¹⁶⁾ EEF und Gesamthaushalt.

⁽¹⁷⁾ Alte RAL (*Reste à liquider*).

⁽¹⁸⁾ Ein Vertrag gilt als abgelaufen, wenn er mehr als 18 Monate nach dem Ende seines Durchführungszeitraums immer noch offen ist. Verzögerungen bei der endgültigen Abrechnung erhöhen das Risiko von Ordnungsmäßigkeitsfehlern, da sich die Einholung von Belegdokumenten möglicherweise als schwierig erweist, wenn sie nicht ordnungsgemäß archiviert wurden und wichtiges Projektpersonal bereits ausgeschieden ist. Eine verspätete endgültige Abrechnung von Verträgen kann auch zu Verzögerungen bei der Wiedereinziehung nicht in Anspruch genommener Mittel aus Vorfinanzierungen oder nicht förderfähiger Ausgaben führen.

⁽¹⁹⁾ Verringerung alter offener Vorfinanzierungen für die EEF: 39 % erreicht (Zielvorgabe: 25 %); Verringerung alter RAL für die EEF: 46 % erreicht (Zielvorgabe: 25 %).

⁽²⁰⁾ Anteil abgelaufener Verträge von 15,38 % (Zielvorgabe: 15 %).

⁽²¹⁾ Von den 4,5 Milliarden Euro für abgelaufene Verträge betrafen 2,9 Milliarden Euro (64 %) die EEF. Der Anteil abgelaufener Verträge an allen offenen EEF-Verträgen betrug 19,4 %, demgegenüber waren es 15,4 % beim gesamten Portfolio der GD DEVCO. Bei 182 (311 Millionen Euro) der 1 091 abgelaufenen EEF-Verträge (16,7 % nach Anzahl; 10,9 % nach Wert) endete der Durchführungszeitraum vor Ende 2010.

KAPITEL II — ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG DES HOFES ZU DEN EEF**Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zum achten, neunten, zehnten und elften EEF — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers**

I — Gemäß Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Artikel 49 der Finanzregelung für den elften EEF, der auch für die früheren EEF gilt, prüfte der Hof

- a) die Jahresrechnungen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds für das am 31. Dezember 2015 endende Haushaltsjahr, die aus der Vermögensübersicht, der Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis, der Kapitalflussrechnung, der Tabelle der Veränderungen des Nettovermögens sowie der Tabelle der Forderungen der Europäischen Entwicklungsfonds und den Übersichten über die finanzielle Ausführung bestehen und von der Kommission am 15. Juli 2016 gebilligt wurden, sowie
- b) die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der diesen Jahresrechnungen zugrunde liegenden Vorgänge innerhalb des rechtlichen Rahmens der EEF für den Teil der EEF-Mittel, für dessen finanzielle Ausführung die Kommission zuständig ist ⁽²²⁾.

Verantwortung des Managements

II — Gemäß den Artikeln 310 bis 325 AEUV und den maßgeblichen Finanzregelungen ⁽²³⁾ ist das Management verantwortlich für die Aufstellung und Darstellung der Jahresrechnungen der EEF auf der Grundlage international anerkannter Rechnungslegungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor ⁽²⁴⁾ sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihnen zugrunde liegenden Vorgänge. Diese Verantwortung umfasst die Gestaltung, Einrichtung und Aufrechterhaltung interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Aufstellung und Darstellung von Abschlüssen notwendig sind, die frei von wesentlichen — beabsichtigten oder unbeabsichtigten — falschen Darstellungen sind. Das Management muss außerdem sicherstellen, dass die Tätigkeiten, Finanzvorgänge und Informationen, die in den Abschlüssen ihren Niederschlag finden, mit den für sie maßgebenden Vorgaben übereinstimmen. Die Kommission trägt die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen der EEF zugrunde liegenden Vorgänge (Artikel 317 AEUV).

Verantwortung des Prüfers

III — Aufgabe des Hofes ist es, auf der Grundlage seiner Prüfung dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Der Hof hat seine Prüfung im Einklang mit den International Standards on Auditing sowie den beruflichen Verhaltensanforderungen der IFAC und den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden der INTOSAI durchgeführt. Nach diesen Standards ist der Hof gehalten, die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass hinreichende Sicherheit darüber erlangt wird, ob die Jahresrechnungen der EEF frei von wesentlichen falschen Darstellungen sind und die ihnen zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

IV — Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen, um Prüfungsnachweise für die in den Jahresrechnungen enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihnen zugrunde liegenden Vorgänge zu erlangen. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemäßen Ermessen des Prüfers. Hierzu gehört die Beurteilung der Risiken wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — falscher Darstellungen in den Jahresrechnungen sowie wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — Verstöße gegen die Rechtsvorschriften der EEF bei den zugrunde liegenden Vorgängen. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt der Prüfer alle für die Aufstellung und sachgerechte Darstellung der Jahresrechnungen relevanten internen Kontrollen und die zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme, um Prüfungshandlungen zu planen, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind, jedoch nicht mit dem Ziel, ein Prüfungsurteil zur Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben. Eine Prüfung umfasst auch die Beurteilung der Angemessenheit der angewandten Rechnungslegungsmethoden, der Vertretbarkeit der geschätzten Werte in der Rechnungslegung sowie der Gesamtdarstellung der Jahresrechnungen.

V — Der Hof ist der Auffassung, dass die erlangten Prüfungsnachweise ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für seine Prüfungsurteile zu dienen.

⁽²²⁾ Gemäß den Artikeln 43, 48 bis 50 und 58 der Finanzregelung für den elften EEF deckt diese Zuverlässigkeitserklärung nicht den von der EIB unter ihrer Verantwortung verwalteten Teil der EEF-Mittel ab.

⁽²³⁾ Finanzregelung für den elften EEF.

⁽²⁴⁾ Die vom EEF-Rechnungsführer erlassenen Rechnungsführungsvorschriften und -methoden werden auf der Grundlage der von der International Federation of Accountants herausgegebenen International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) erstellt oder im Falle von Vorgängen, für die keine IPSAS-Normen vorliegen, auf der Grundlage der vom International Accounting Standards Board herausgegebenen International Financial Reporting Standards.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

VI — Nach Beurteilung des Hofes stellen die Jahresrechnungen des achten, neunten, zehnten und elften EEF für das am 31. Dezember 2015 endende Jahr die Vermögens- und Finanzlage der EEF zum 31. Dezember 2015, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows sowie die Veränderungen des Nettovermögens für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr in Übereinstimmung mit der EEF-Finanzregelung und den auf den international anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor basierenden Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht dar.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Vorgänge

Einnahmen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Einnahmen

VII — Nach Beurteilung des Hofes sind die den Jahresrechnungen für das am 31. Dezember 2015 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Zahlungen

Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Zahlungen

VIII — Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote bei den Ausgabenvorgängen im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften EEF auf 3,8 %.

Versagtes Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Zahlungen

IX — Nach Beurteilung des Hofes sind die den Jahresrechnungen für das am 31. Dezember 2015 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen wegen der Bedeutung der im Absatz „Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Zahlungen“ beschriebenen Sachverhalte in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

14. Juli 2016

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Präsident

Europäischer Rechnungshof
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

BEMERKUNGEN DES HOFES

Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung*Prüfungsumfang und Prüfungsansatz*

18. Die Kernelemente des Prüfungsansatzes und der Prüfungsmethodik des Hofes sind in **Anhang 1.1** von Kapitel 1 des Jahresberichts des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2015 beschrieben. Für die Prüfung der EEF ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen.

19. Die Bemerkungen des Hofes zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der EEF betreffen die Jahresabschlüsse⁽²⁵⁾ des achten, neunten, zehnten und elften EEF⁽²⁶⁾, die von der Kommission gemäß der EEF-Finanzregelung⁽²⁷⁾ gebilligt wurden und zusammen mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers am 18. Juli 2016 beim Hof eingingen. Der Hof untersuchte Wertansätze und sonstige Angaben und bewertete die angewandten Rechnungslegungsgrundsätze, signifikante Schätzungen des Managements sowie die Gesamtdarstellung der Jahresrechnungen.

20. Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge umfasste

- a) die Untersuchung sämtlicher Beiträge der Mitgliedstaaten und einer Stichprobe anderer Arten von Einnahmenvorgängen;
- b) die Untersuchung einer Stichprobe von 140 Vorgängen. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der im Rahmen der EEF geleisteten Zahlungen repräsentativ ist. Sie umfasste 104 von 19 EU-Delegationen⁽²⁸⁾ bewilligte Zahlungen und 36 von den zentralen Kommissionsdienststellen⁽²⁹⁾ genehmigte Zahlungen. Wurden Fehler aufgedeckt, so analysierte der Hof die betreffenden Systeme, um die jeweiligen Systemmängel zu ermitteln;
- c) eine Bewertung von Systemen der GD DEVCO und der EU-Delegationen, die folgende Aspekte abdeckte: i) Ex-ante-Kontrollen durch Kommissionsbedienstete, externe Prüfer oder Überwachungsbeauftragte vor Leistung der Zahlungen und ii) Monitoring und Überwachung, insbesondere die Weiterverfolgung von externen Prüfungen, Kontroll- und Monitoringbesuchen sowie die von der GD DEVCO für 2012-2015 durchgeführten Analysen der Restfehlerquote;

⁽²⁵⁾ Gemäß Artikel 44 der Verordnung (EU) 2015/323 umfassen die Jahresabschlüsse die Vermögensübersicht, die Übersicht über die finanziellen Ergebnisse, die Kapitalflussrechnung und die Tabelle der Veränderungen des Nettovermögens.

⁽²⁶⁾ Gemäß Artikel 44 der Verordnung (EU) 2015/323 umfassen die Übersichten über die finanzielle Ausführung Tabellen, aus denen die Mittelausstattung, die Mittelbindungen, die delegierten Mittel und die Zahlungen hervorgehen.

⁽²⁷⁾ Siehe Artikel 43 der Verordnung (EU) 2015/323.

⁽²⁸⁾ Afrikanische Union, Burkina Faso, Burundi, Zentralafrikanische Republik, Demokratische Republik Kongo, Ghana, Guinea-Bissau, Haiti, Côte d'Ivoire, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambik, Niger, Nigeria, Papua-Neuguinea, Tansania und Uganda.

⁽²⁹⁾ GD DEVCO: 29 Zahlungen; GD ECHO: sieben Zahlungen im Bereich der humanitären Hilfe.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- d) eine Analyse des Jährlichen Tätigkeitsberichts des Generaldirektors der GD DEVCO und
- e) die Weiterverfolgung der früheren Empfehlungen des Hofes.

21. Wie in Ziffer 6 erwähnt, ist die GD DEVCO für die Ausführung der meisten aus dem Gesamthaushaltsplan und den EEF finanzierten Außenhilfelinstrumente zuständig. Die Bemerkungen des Hofes zu den Systemen sowie zur Zuverlässigkeit des Jährlichen Tätigkeitsberichts und der Erklärung des Generaldirektors für das Jahr 2015 beziehen sich auf den gesamten Zuständigkeitsbereich der GD DEVCO.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

22. Nach einer Bemerkung des Hofes im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014⁽³⁰⁾ bezog die Kommission bei der Rechnungsabgrenzung Ausgaben im Zusammenhang mit Budgethilfeverträgen in ihre Schätzung antizipativer Passiva für das Jahr 2015 ein.

23. Zudem hat die Kommission Maßnahmen ergriffen, um die in den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2013 und 2014⁽³¹⁾ angesprochenen Punkte im Zusammenhang mit der Wiedereinzahlung von Zinserträgen aus Vorfinanzierungen anzugehen. Für Zinserträge aus Vorfinanzierungen von über 750 000 Euro hat die Kommission eine Schätzmethode eingeführt, die auf durchschnittlichen Zinssätzen und Bestätigungsersuchen beruht, die einer Stichprobe von Delegationen übermittelt wurden. Für Zinserträge aus Vorfinanzierungen zwischen 250 000 und 750 000 Euro konnte das Ende 2014 entwickelte IT-Tool eingesetzt werden, sodass die Kommission in den Jahresabschlüssen für 2015 Zinserträge in Höhe von 2,5 Millionen Euro korrekt verbuchen konnte.

24. Der Hof überprüfte eine Stichprobe von 10 Einziehungsanordnungen in Höhe von 17,7 Millionen Euro, die als operative Einnahmen — Wiedereinzahlung von Ausgaben (insgesamt 35,9 Millionen Euro) verbucht waren. In drei Fällen wurden nicht in Anspruch genommene Mittel aus Vorfinanzierungen in Höhe von 9,6 Millionen Euro fälschlicherweise als operative Einnahmen verbucht, sodass in den vorläufigen Jahresabschlüssen ein zu hohes wirtschaftliches Jahresergebnis angegeben wurde. Wenngleich diese drei Fälle von der Kommission in den endgültigen Jahresabschlüssen korrigiert wurden, könnten bei anderen Einziehungsanordnungen ähnliche Fehler unterlaufen sein, da das Problem systemischer Art⁽³²⁾ ist⁽³³⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

24. In zwei von drei Fällen, die vom Rechnungshof überprüft wurden, war ein Vorfinanzierungsbetrag zum Zeitpunkt der Wiedereinzahlung offen. Die beiden Fehler sind, wie in den Jahresabschlüssen (betreffend einen Gesamtfehler von 2,1 Mio. EUR) angeführt, berichtigt worden. Im verbliebenen Fall (7,5 Mio. EUR) wäre es nicht möglich gewesen, im Jahr 2015 eine Verringerung der Vorfinanzierungen zu verzeichnen, da zum Zeitpunkt der Wiedereinzahlung kein Vorfinanzierungsbetrag offen war.

Die Kommission wird die notwendigen Maßnahmen zur Verhinderung, Ermittlung und Berichtigung solcher Fehler treffen.

⁽³⁰⁾ Ziffer 4 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

⁽³¹⁾ Ziffer 25 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 und Ziffer 20 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽³²⁾ Falsche Klassifizierung einer Einziehungsanordnung im Rechnungsführungssystem durch die für die Eingabe zuständigen Bediensteten.

⁽³³⁾ Die Wiedereinzahlung von nicht in Anspruch genommenen Mitteln aus Vorfinanzierungen, die als Wiedereinzahlung aufgrund von Fehlern oder Unregelmäßigkeiten falsch erfasst wurde, hat sich auch auf die Schätzung der künftigen Korrekturkapazität der GD DEVCO ausgewirkt. Siehe Ziffer 50 und Fußnote 61 des vorliegenden Berichts.

BEMERKUNGEN DES HOFES

*Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge***Einnahmen**

25. Die Einnahmenvorgänge sind nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

Zahlungen

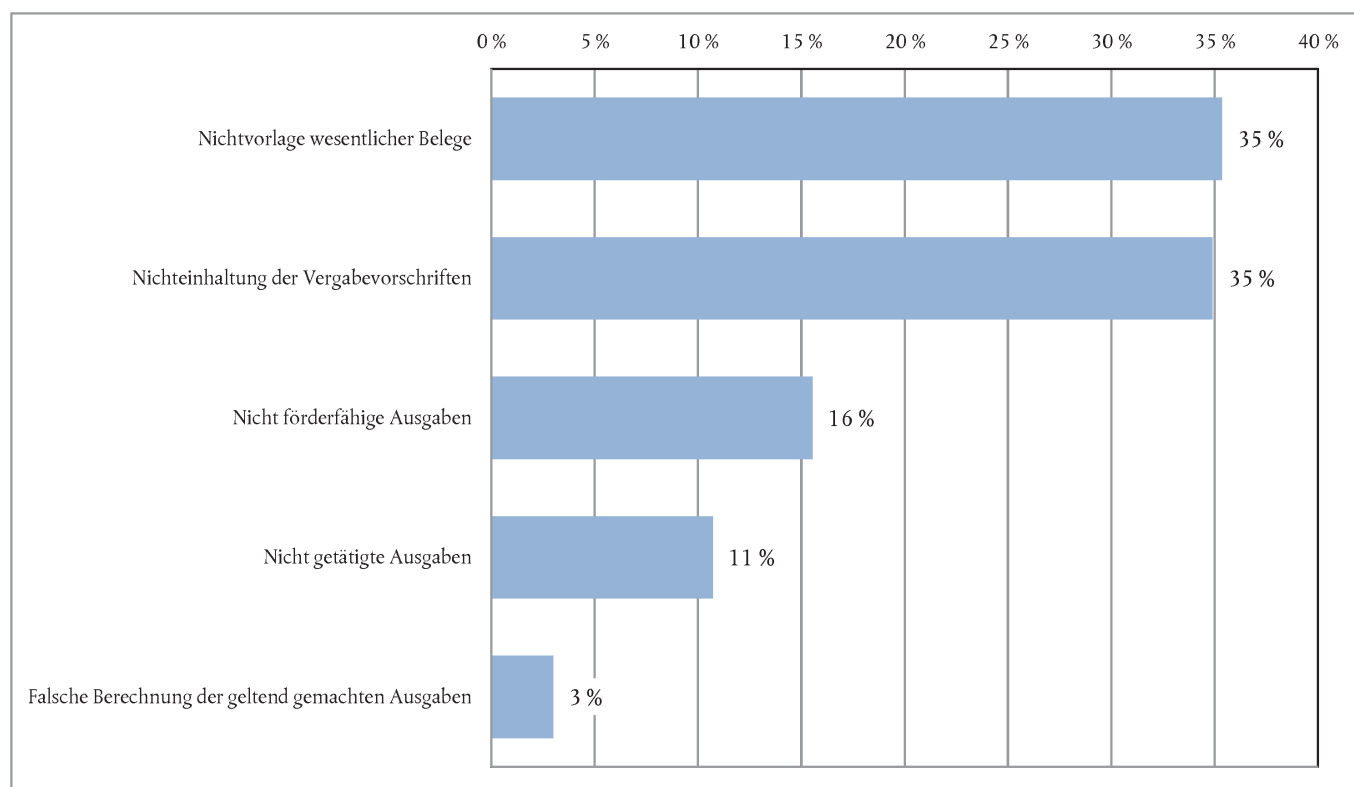
26. Die Ergebnisse der Prüfung von Zahlungsvorgängen sind in **Anhang 1** zusammengefasst. Von den 140 untersuchten Zahlungsvorgängen wiesen 35 (25 %) Fehler auf. Auf der Grundlage der quantifizierten 28 Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote auf 3,8 % ⁽³⁴⁾.

27. Werden die 15 Budgethilfen und 17 Vorgänge, bei denen die hypothetische Strategie angewandt wird (siehe Ziffern 9-12), aus der geprüften Stichprobe ausgeklammert, beträgt die geschätzte Fehlerquote 5,8 % ⁽³⁵⁾.

28. In **Illustration 3** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Fehlerarten zu der vom Hof für 2015 geschätzten Fehlerquote beigetragen haben. 70 % der geschätzten Fehlerquote werden durch Fehler im Zusammenhang mit fehlenden Belegen und der Nichtbeachtung von Vergabevorschriften verursacht.

⁽³⁴⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,6 % (untere Fehlergrenze) und 6,0 % (obere Fehlergrenze) liegt.

⁽³⁵⁾ Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe von 108 Vorgängen. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 3,0 % (untere Fehlergrenze) und 8,6 % (obere Fehlergrenze) liegt.

Illustration 3 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Projekte

29. Von den 125 untersuchten Zahlungsvorgängen im Zusammenhang mit Projekten wiesen 35 (28 %) Fehler auf. Bei den 28 mit quantifizierbaren Fehlern behafteten Zahlungsvorgängen (80 %) handelte es sich in 16 Fällen um endgültige Vorgänge, die nach Durchführung aller Ex-ante-Kontrollen genehmigt worden waren.

30. Wie auch in früheren Jahren ⁽³⁶⁾ unterliefen der Kommission und ihren Durchführungspartnern bei Vorgängen, die Leistungsprogramme, Finanzhilfen und Beitragsvereinbarungen mit internationalen Organisationen betrafen, mehr Fehler als bei anderen Formen der Unterstützung. Von den 71 untersuchten Vorgängen dieser Art wiesen 25 (35 %) quantifizierbare Fehler auf, die 79 % der geschätzten Fehlerquote ausmachten.

⁽³⁶⁾ Ziffer 31 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

31. Die quantifizierbaren Fehler betrafen hauptsächlich folgende Aspekte:

- a) Nichtvorlage wesentlicher Belege (13 Vorgänge) ⁽³⁷⁾;
- b) Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch den Begünstigten (sieben Vorgänge);
- c) nicht förderfähige Ausgaben, wie beispielsweise Ausgaben für nicht im Vertrag vorgesehene Tätigkeiten (sieben Vorgänge), nicht förderfähige MwSt. (zwei Vorgänge), außerhalb des Durchführungszeitraums entstandene Ausgaben (zwei Vorgänge) oder indirekte Kosten, die als direkte Kosten geltend gemacht werden (ein Vorgang);
- d) von den Begünstigten nicht getätigte Ausgaben (sieben Vorgänge);
- e) falsche Berechnung der Ausgaben (vier Vorgänge).

Illustration 4 — Beispiele für quantifizierbare Fehler in Vorgängen im Zusammenhang mit Projekten

Nichtvorlage wesentlicher Belege

Der Hof untersuchte die Abrechnung von Ausgaben, die im Rahmen des Programms *Support to the Institutional Development of the Ministry of Interior* (Unterstützung der institutionellen Entwicklung des Innenministeriums), das von einer nationalen Agentur für Entwicklungshilfe in Mosambik durchgeführt wurde, angefallen waren. Der Hof prüfte 10 Ausgabenposten. Zu vier Ausgabenposten, die sich auf die Lieferung von Labor-, IT- und Büroausrüstung in Höhe von 874 309 Euro bezogen, wurden die wesentlichen Belege für die Ausgaben (z. B. Nachweise für die Lieferung der Güter, Ursprungsbescheinigungen oder Auftragsunterlagen) nicht vorgelegt.

Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch den Begünstigten

Der Hof untersuchte die Abschlusszahlung von 427 956 Euro, die im Rahmen eines Lieferauftrags für Laborausstattung zur Untersuchung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Äthiopien geleistet worden war. Gemäß den EU-Vergabevorschriften hätte der Auftrag nach Durchführung einer internationalen offenen Ausschreibung vergeben werden müssen. Stattdessen wurde der Auftrag ohne wettbewerbliches Verfahren direkt an ein Beratungsunternehmen vergeben. Dieses Vorgehen war nicht gerechtfertigt. Darüber hinaus handelte es sich bei dem Unternehmen nicht um einen zugelassenen Händler für die beschaffte Ausrüstung, sondern lediglich um einen Zwischenhändler, der die Ausrüstung von einem zugelassenen Händler beschaffte. Das unbegründete Fehlen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung dar und hat zu einer Einschränkung des Wettbewerbs geführt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Abbildung 4 — Beispiele für quantifizierbare Fehler in Vorgängen im Zusammenhang mit Projekten

Nichtvorlage wesentlicher Belege

Zu den von der Kommission vorgesehenen Abhilfemaßnahmen gehört unter anderem die Aufnahme des Mustervertrags in den Prüfungsplan 2016, was bereits vor dem Besuch des Hofes entschieden worden war. Zudem ist das Einziehungsverfahren für den vom Hof als nicht förderfähig erklärten Gesamtbetrag eingeleitet worden.

Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch den Begünstigten

Die Kommission trifft diesbezügliche Abhilfemaßnahmen: Sie hat für den vom Hof als nicht förderfähig erklärten Gesamtbetrag ein Einziehungsverfahren eingeleitet. Darüber hinaus hat die Kommission eine externe Ausgabenüberprüfung aller Leistungsprogramme der Auftragnehmer veranlasst, wobei der Erhalt der Abschlussberichte noch aussteht, um den vollständigen fälligen Betrag zu ermitteln.

⁽³⁷⁾ Der Hof meldet quantifizierbare Fehler in Fällen, in denen keinerlei Unterlagen vorhanden sind, in denen keine Belege dafür vorhanden sind, dass eine Tätigkeit tatsächlich stattgefunden hat, oder in denen keine Verbindung zwischen den geltend gemachten Ausgaben und den bereitgestellten Unterlagen besteht. Für die Meldung fehlender Unterlagen gibt es im Wesentlichen zwei Gründe: i) entweder war der Beleg nie vorhanden, was im Rahmen der Ex-ante-Kontrollen hätte festgestellt werden müssen, oder ii) der Beleg ist vorhanden, war jedoch nicht auffindbar, was auf eine Schwachstelle im Dokumentenmanagement hindeutet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Nicht förderfähige Ausgaben

Der Hof untersuchte die Abrechnung von Ausgaben in Höhe von 76 609 Euro, die im Rahmen des Programms *Facilité de Coopération Technique* (Fazilität für technische Zusammenarbeit) in der Demokratischen Republik Kongo angefallen waren. Ein Posten betraf Ausbauarbeiten an einem Gebäude, die im Programm nicht vorgesehen waren. Zudem wurden die Arbeiten von August bis Dezember 2013 durchgeführt, d. h. außerhalb des Durchführungszeitraums von Dezember 2013 bis März 2015.

Durch den Begünstigten nicht getätigte Ausgaben

Der Hof untersuchte die Abrechnung einer Vorfinanzierung, die im Rahmen des in Mosambik durchgeführten Programms *Accelerate progress towards Millenium Development Goal 1c* (Förderung von Fortschritten zur Erreichung des Millenniumsentwicklungsziels 1c)⁽³⁸⁾ geleistet wurde. In ihrem Finanzbericht gab die internationale Organisation korrekterweise an, dass tatsächliche Kosten in Höhe von 3 651 772 Euro angefallen waren und rechtliche Verpflichtungen (für noch nicht angefallene Kosten) in Höhe von 1 362 182 Euro vorlagen. Irrtümlicherweise erkannte die GD DEVCO den Gesamtbetrag von 5 013 954 Euro als förderfähige tatsächliche Kosten an.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Nicht förderfähige Ausgaben

Die Kommission untersucht das weitere Vorgehen in Bezug auf dieses Ergebnis.

Durch den Begünstigten nicht getätigte Ausgaben

Die Kommission wird entsprechende Abhilfemaßnahmen ergreifen und den vom Hof als nicht förderfähig erachteten Gesamtbetrag bei den nächsten Zahlungen abziehen.

32. In neun Fällen quantifizierbarer Fehler verfügte die Kommission durch ihre Systeme über ausreichende Informationen⁽³⁹⁾, um die Fehler vor der Anerkennung der Ausgaben zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen. Wenn alle diese Informationen zur Berichtigung von Fehlern genutzt worden wären, wäre die geschätzte Fehlerquote um 1,7 Prozentpunkte niedriger ausgefallen⁽⁴⁰⁾.

33. Darüber hinaus waren 12 Vorgänge, die quantifizierbare Fehler aufwiesen⁽⁴¹⁾, einer Prüfung oder Ausgabenüberprüfung unterzogen worden. Anhand der in den Prüfungs- bzw. Überprüfungsberichten bereitgestellten Informationen über die tatsächlich durchgeführten Tätigkeiten konnte der Hof nicht bewerten, ob die Fehler im Rahmen dieser Ex-ante-Kontrollen hätten aufgedeckt und berichtigt werden können.

34. Nicht quantifizierbare Fehler betrafen geschätzte statt tatsächliche Kosten (drei Vorgänge), Mängel bei den angewandten Vergabeverfahren (zwei Vorgänge), unzureichende Unterlagen (ein Vorgang) und nicht im Vertrag vorgesehene Ausgaben (ein Vorgang).

Budgethilfe

35. Die 15 untersuchten Budgethilfenvorgänge wiesen keine Ordnungsmäßigkeitsfehler auf.

⁽³⁸⁾ „Zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen halbieren, die Hunger leiden.“

⁽³⁹⁾ Auf der Grundlage von Belegen und obligatorischen Kontrollen.

⁽⁴⁰⁾ In drei Fällen (0,3 % aller Fälle) war die Kommission selbst für den Fehler verantwortlich und in sechs Fällen (1,4 % aller Fälle) wurde der Fehler von den Begünstigten verursacht.

⁽⁴¹⁾ Diese Fehler trugen 1,3 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Untersuchung Jährlicher Tätigkeitsberichte und sonstiger Elemente der internen Kontrollsysteme

36. Im Mai 2013 nahm die GD DEVCO einen Aktionsplan an, mit dem Mängel bei der Umsetzung ihres Kontrollsystems beseitigt werden sollen⁽⁴²⁾. Der Hof überprüfte die im Rahmen des Aktionsplans erzielten Fortschritte und erlangte Nachweise dafür, dass bis Ende 2015 19 Maßnahmen vollständig umgesetzt wurden und vier Maßnahmen im Gange waren.

37. Im Juli 2015 nahm die GD DEVCO einen neuen Aktionsplan an, nachdem der Generaldirektor im Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2014 im dritten Jahr in Folge einen Vorbehalt geltend gemacht hatte. Der neue Aktionsplan umfasst spezifische Maßnahmen, die sich auf mit hohem Risiko behaftete Bereiche beziehen: indirekte Mittelverwaltung über internationale Organisationen und direkte Mittelverwaltung über Finanzhilfen. Im kommenden Jahresbericht wird der Hof auf die bei der Umsetzung des neuen Aktionsplans erzielten Fortschritte eingehen.

38. Wie in den Vorjahren ist die Häufigkeit der (auch in endgültigen Ausgabenerklärungen, die externen Ex-ante-Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen unterzogen worden waren) festgestellten Fehler ein Zeichen für Schwachstellen in diesen Kontrollen.

39. Im vergangenen Jahresbericht berichtete der Hof über die von der GD DEVCO bereits ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität dieser Prüfungen und Überprüfungen⁽⁴³⁾. Im Februar 2016 führte die GD DEVCO ein Qualitätsraster⁽⁴⁴⁾ ein, um die Zuverlässigkeit von Prüfungen zu bewerten. Dieses Instrument wird für Prüfungen und Überprüfungen, die von der GD DEVCO nach dem 1. Januar 2016 in Auftrag gegeben werden, verpflichtend. Allerdings ist das Qualitätsraster noch nicht für Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen durch lokale Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ausgelegt, die von den Begünstigten direkt in Auftrag gegeben werden⁽⁴⁵⁾ und bei denen ein größeres Risiko für unzulängliche Qualität festzustellen ist. Zudem enthalten die Prüfungs- und Überprüfungsberichte keine ausreichenden Informationen über die tatsächlich durchgeführten Tätigkeiten, auf deren Grundlage das Raster wirksam genutzt werden könnte.

⁽⁴²⁾ Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD DEVCO für 2013, S. 188-190 und 195-196.

⁽⁴³⁾ a) Zwingend vorgeschriebene Risikoanalyse bei der Ausarbeitung der jährlichen Prüfungspläne durch die EU-Delegationen und die Dienststellen der GD DEVCO; b) Überarbeitung der Vorlagen für Finanzhilfverträge, sodass Prüfer direkt von der GD DEVCO ausgewählt oder beauftragt werden können; c) Sensibilisierung für die häufigsten Fehlerarten, Schulungen und Ausbau der Kompetenzen der Begünstigten und des Personals der GD DEVCO im Bereich Finanzen und Kontrolle.

⁽⁴⁴⁾ Anhand des Qualitätsrasters wird bewertet, inwiefern eine in Auftrag gegebene Prüfung oder Ausgabenüberprüfung im Hinblick auf die Förderfähigkeit und die ordnungsgemäße Mittelverwendung Sicherheit bietet. Damit soll gewährleistet werden, dass akzeptierte Berichte von ausreichender Qualität sind.

⁽⁴⁵⁾ Beispielsweise verpflichtende Ausgabenüberprüfungen bei Finanzhilfen und Dienstleistungsaufträgen auf Honorarbasis über 100 000 Euro.

BEMERKUNGEN DES HOFES

40. Darüber hinaus hat die GD DEVCO eine neue Prüfungsanwendung entwickelt, die seit der zweiten Jahreshälfte 2015 im Einsatz ist und eine bessere Überwachung und Weiterverfolgung der Feststellungen ermöglicht, die sich im Rahmen der von der GD DEVCO in Auftrag gegebenen Prüfungen und Überprüfungen ergeben. Wie das Qualitätsraster deckt auch die neue Anwendung keine direkt von den Begünstigten in Auftrag gegebenen Prüfungen und Überprüfungen ab, zu denen die GD DEVCO anhand des derzeitigen Überwachungssystems keine zuverlässigen Informationen über kumulierte Kosten und Ergebnisse erhält.

41. In den Bereichen Dokumentenmanagement und Auftragsvergabe hat die GD DEVCO eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Situation für die Kommission und die Begünstigten eingeführt⁽⁴⁶⁾. Allerdings tragen fehlende Belege und die Nichtbeachtung von Vergabevorschriften nach wie vor am stärksten zur geschätzten Fehlerquote bei.

Analyse der Restfehlerquote für 2015

42. Die GD DEVCO führte 2015 zum vierten Mal eine Analyse der Restfehlerquote durch, um die Quote der Fehler zu schätzen, die trotz aller auf die Verhinderung bzw. Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern abzielenden Verwaltungskontrollen aufgetreten sind.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

42. Die DG DEVCO beabsichtigt, ein Qualitätssicherungssystem auch für Ausgabenüberprüfungen anzuwenden, die von den Begünstigten direkt in Auftrag gegeben werden. Da die Mängel am System zum Teil mit den Mängeln der Bestimmungen für die Arten der Aufträge in Zusammenhang stehen, wird die DG DEVCO zuerst diese Bestimmungen überprüfen. Die Überprüfung der Bestimmungen soll sich, außer den verstärkten Qualitätsanforderungen, klarer auf für Sicherungszwecke relevante Ergebnisse konzentrieren.

⁽⁴⁶⁾ Dokumentenmanagement: a) konsolidierte Anweisungen zum Dokumentenmanagement; b) Sensibilisierung und Schulungen; c) regionale Seminare für Bedienstete der GD DEVCO; d) Leitlinien für eine ordnungsgemäße Dokumentenablage unter Einbeziehung der Begünstigten; e) neue Verpflichtung für Finanzhilfeeempfänger, eine Erklärung über den Archivierungsort von Unterlagen abzugeben usw.
Auftragsvergabe: a) Vereinfachung der Vergabevorschriften; b) klarere Auswahlkriterien; c) weiterführende Schulungen zu Vertragsverfahren; d) regionale Seminare zu den häufigsten Fehlerarten; e) besserer Onlinezugang zu Leitliniendokumenten usw.

BEMERKUNGEN DES HOFES

43. Die Analyse umfasste die Untersuchung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen im Zusammenhang mit Verträgen, die zwischen September 2014 und August 2015 endgültig abgerechnet wurden. Die Ergebnisse sind im Jährlichen Tätigkeitsbericht dargelegt⁽⁴⁷⁾. Auf der Grundlage dieser Analyse wird die Restfehlerquote auf 2,20 % geschätzt, d. h. sie liegt über der von der Kommission festgelegten Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Nach einer im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2013 ausgesprochenen Empfehlung⁽⁴⁸⁾ wurden im Jährlichen Tätigkeitsbericht der Umfang der Analyse der Restfehlerquote und die im Vergleich zu einem Prüfungsauftrag vorhandenen Einschränkungen angegeben⁽⁴⁹⁾.

44. In der Analyse wurden am häufigsten folgende Fehlerarten ermittelt:

- a) keine Bereitstellung zufriedenstellender Unterlagen seitens der begünstigten Organisationen als Nachweis der Förderfähigkeit (35 % der Restfehlerquote);
- b) nicht förderfähige Ausgaben, die von anderen Begünstigten als internationalen Organisationen getätigt wurden (25 % der Restfehlerquote);
- c) Fehler, die geschätzt wurden, da keine ausreichenden Belege für die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zur Verfügung standen (20 % der Restfehlerquote);
- d) nicht förderfähige Ausgaben, die von internationalen Organisationen getätigt wurden (15 % der Restfehlerquote);
- e) nicht wieder eingezogene und nicht berichtigte Beträge (5 % der Restfehlerquote).

45. Wie aus dem Bericht des vergangenen Jahres hervorgeht, stellte der Hof bei seiner Überprüfung der Analyse der Restfehlerquote für 2014 fest, dass in mehrerlei Hinsicht Verbesserungsbedarf bestand⁽⁵⁰⁾. Für die Analyse der Restfehlerquote für 2015 führte die GD DEVCO Abhilfemaßnahmen ein. Mit diesen Maßnahmen werden alle Schwachstellen angegangen außer der für die Analyse der Restfehlerquote spezifischen Schätzungsmethode, die nicht verändert wurde und nach wie vor einen zu großen Ermessensspielraum bei der Schätzung der einzelnen Fehlerquoten lässt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

43. Die Kommission zieht diese Möglichkeit in Betracht. Angesichts der erheblichen Zahl an ausgeführten Ausgabenüberprüfungen, der begrenzten Möglichkeiten zur Weiterverfolgung und der benötigten Investierung in notwendige Ressourcen zur entsprechenden Überwachung muss die DG DEVCO zunächst die Kosten und Vorteile überprüfen, die sich durch ihre Aufnahme in die neue Prüfungsanwendung ergeben.

44. Die Kommission schätzt die Anerkennung des Hofes in Bezug auf die getroffenen Maßnahmen. Die in die überarbeiteten Vorlagen für Verträge und Beschaffungswesen aufgenommenen Maßnahmen werden nur nach und nach in der Prüfung des Hofes sichtbar werden, und zwar analog zum Anstieg der Mittelbindungen auf Grundlage dieser überarbeiteten Vorlagen, bei den vom Hof durchgeführten Stichproben der Transaktionen.

⁽⁴⁷⁾ Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD DEVCO für 2015, S. 42-43.

⁽⁴⁸⁾ Empfehlung 5 unter Ziffer 51 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽⁴⁹⁾ Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD DEVCO für 2015, Fußnote 25.

⁽⁵⁰⁾ a) Einhaltung der Bedingungen für die Zugrundelegung früherer Prüfungsarbeiten; b) Angemessenheit der Dokumentation der Prüfungsnachweise zur Untermauerung der Schlussfolgerungen; c) Begründung der Entscheidung gegen eine Hochrechnung des in der geprüften Stichprobe festgestellten Fehlers auf den Gesamtbetrag des Vorgangs und d) zu großer Ermessensspielraum bei der Schätzung der Fehlerquoten für einzelne Vorgänge.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Analyse des jährlichen Tätigkeitsberichts

46. In den vergangenen drei Jahren (2012-2014) machte der Generaldirektor einen Gesamtvorbehalt in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Vorgängen in allen Tätigkeitsbereichen der GD DEVCO geltend. Nach den Bemerkungen des Hofes⁽⁵¹⁾ gab der Generaldirektor im jährlichen Tätigkeitsbericht für 2015 eine risikodifferenzierte Zuverlässigkeitserklärung ab.

47. Auf der Grundlage einer Analyse der Ergebnisse des Hofes und der Ergebnisse der Analysen der Restfehlerquote der Jahre 2012-2014⁽⁵²⁾ ermittelte die GD DEVCO zwei Ausgabenbereiche, die mit einem hohen Risiko behaftet sind: i) direkte Mittelverwaltung über Finanzhilfen und ii) indirekte Mittelverwaltung über internationale Organisationen. Folglich wurde für diese beiden Bereiche ein Vorbehalt in Bezug auf die wesentliche Fehlerquote geltend gemacht. Dies steht mit den Bemerkungen des Hofes im vorliegenden und in vorhergehenden Jahresberichten in Einklang⁽⁵³⁾. Zudem wurde ein spezifischer Vorbehalt in Bezug auf die Friedensfazilität für Afrika geltend gemacht, da der Interne Auditdienst der Kommission Schwachstellen bei den Kontrollen festgestellt hatte.

48. Was die indirekte Mittelverwaltung über Empfängerländer betrifft⁽⁵⁴⁾, so kam die GD DEVCO in ihrer Risikoanalyse für den Zeitraum 2012-2014 mit 95%iger Sicherheit zu dem Schluss, dass dieser Ausgabenbereich eine wesentliche Fehlerquote⁽⁵⁵⁾ aufweist. Allerdings wurde für 2015 kein Vorbehalt geltend gemacht, da die Analyse der Restfehlerquote für 2015 ein signifikant niedrigeres Fehlerausmaß ergab. Gleichwohl sind die Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote für 2015 deutlich weniger zuverlässig⁽⁵⁶⁾ als die Ergebnisse der Analyse für den Zeitraum 2012-2014.

48. Die Anzahl der Schätzungen ist Jahr für Jahr zurückgegangen (2012: 43, 2013: 18, 2014: 15, 2015: 10). Die auf Ebene der Auftragnehmer für die Schätzungen zuständigen Mitarbeiter wurden auf zwei Personen reduziert; jede Schätzung wird auf Direktor- und Partnerebene überprüft, um eine entsprechende Kohärenz zu gewährleisten. Dieses Verfahren schränkt den Ermessensspielraum bei der Schätzung der einzelnen Fehlerquoten ein.

⁽⁵¹⁾ Ziffer 45 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 und Ziffer 44 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽⁵²⁾ Die GD DEVCO führte bei fünf wichtigen Ausgabenbereichen eine Risikoanalyse durch: i) direkte Mittelverwaltung — Finanzhilfen (17 % der Gesamtausgaben der GD DEVCO im Jahr 2015); ii) direkte Mittelverwaltung — Budgethilfe (23 %); iii) direkte Mittelverwaltung — Auftragsvergabe (7 %); iv) indirekte Mittelverwaltung über Empfängerländer (22 %); v) indirekte Mittelverwaltung über internationale Organisationen und Agenturen der EU-Mitgliedstaaten (26 %).

⁽⁵³⁾ Ziffer 30 des vorliegenden Jahresberichts, Ziffer 31 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 und Ziffer 25 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

⁽⁵⁴⁾ Die Umsetzung von Programmen (sowohl Finanzhilfen als auch öffentliche Aufträge) wird den nationalen Behörden des Empfängerlandes übertragen, im Bereich der EEF hauptsächlich über den nationalen Anweisungsbefugten.

⁽⁵⁵⁾ Im Zeitraum 2012-2014 wurde die durchschnittliche Fehlerquote bei der indirekten Mittelverwaltung über Empfängerländer für 141 Vorgänge im Rahmen der Analyse der Restfehlerquote auf 3,56 % (mit 95%iger Sicherheit: 1,67 % bis 5,45 %) und für 264 Vorgänge im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes auf 3,78 % (mit 95%iger Sicherheit: 2,19 % bis 5,37 %) geschätzt.

⁽⁵⁶⁾ Im Rahmen der Analyse der Restfehlerquote für 2015 wurden im Bereich der indirekten Mittelverwaltung über Empfängerländer 51 Vorgänge untersucht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

49. Darüber hinaus trifft die GD DEVCO bei der Bewertung der indirekten Mittelverwaltung über Empfängerländer anders als bei der direkten Mittelverwaltung keine Unterscheidung zwischen den folgenden beiden Hauptbereichen, die unterschiedliche Ausgabe- und Kontrollmechanismen und daher unterschiedliche Risikoprofile aufweisen: i) Finanzhilfen⁽⁵⁷⁾ und ii) öffentliche Aufträge, die einem Vergabeverfahren unterliegen⁽⁵⁸⁾. Da direkt umgesetzte Finanzhilfen nach Ansicht der GD DEVCO mit einem hohen Risiko behaftet sind, müssten von den Empfängerländern (Entwicklungsländern) und damit indirekt umgesetzte Finanzhilfen in gleichem Maße einer Risikoanalyse unterzogen werden.

50. Nach Schätzungen der GD DEVCO sind von den im Jahr 2015 geleisteten Zahlungen (5 746 Millionen Euro) insgesamt 174 Millionen Euro (3,0 % der Zahlungen des Jahres 2015) risikobehaftet⁽⁵⁹⁾. Die GD DEVCO geht davon aus, dass 50 Millionen Euro dieses Betrags (29 %) in den kommenden Jahren im Zuge ihrer Kontrollen korrigiert werden⁽⁶⁰⁾. Diese Summe entspricht dem durchschnittlichen jährlichen Betrag der Einziehungsanordnungen, die zwischen 2009 und 2015 wegen Fehlern und Unregelmäßigkeiten erteilt wurden. Allerdings wird die künftige Korrekturkapazität der GD DEVCO bei dieser Schätzung deutlich zu hoch angesetzt, da die folgenden Posten nicht ausgeschlossen werden: i) Wiedereinziehungen von Vorfinanzierungen und Zinserträgen, die sich nicht auf künftige Korrekturen genehmigter Ausgaben auswirken, sowie ii) Annullierungen zuvor erteilter Einziehungsanordnungen. Für den gesamten Zeitraum 2009-2015 ist schwer abzuschätzen, in welchem Umfang diese Schätzung zu hoch angesetzt ist⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁷⁾ Einschließlich Leistungsprogrammen.

⁽⁵⁸⁾ Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge, die von den nationalen Behörden des Empfängerlandes vergeben werden. Die GD DEVCO ist keine Vertragspartei, genehmigt den Vertrag jedoch mit Blick auf die Finanzierung.

⁽⁵⁹⁾ Bestmögliche konservative Schätzung des Ausgabenbetrags, der im Jahresverlauf genehmigt wurde, aber nicht den vertraglichen und regulatorischen Bestimmungen entspricht, die zum Zeitpunkt der Zahlung gültig waren.

⁽⁶⁰⁾ Siehe den jährlichen Tätigkeitsbericht der GD DEVCO für 2015, S. 58.

⁽⁶¹⁾ Die Überprüfung der 2015 im Rahmen der EEF erteilten Einziehungsanordnungen durch den Hof verdeutlicht dies. Die Einziehungsanordnungen beliefen sich auf 65 Millionen Euro und wurden bei der Berechnung der künftigen Korrekturkapazität der GD DEVCO berücksichtigt. Lediglich 18 Millionen Euro dieses Betrags bezogen sich tatsächlich auf die Korrektur von Fehlern, während es sich bei den übrigen 47 Millionen Euro um Wiedereinziehungen handelte, die keine Auswirkungen auf die Korrekturkapazität der GD DEVCO hatten. 45 Millionen Euro betrafen Wiedereinziehungen von Vorfinanzierungen (ordnungsgemäß unter offene Vorfinanzierungen verbuchte 37 Millionen Euro und fälschlicherweise als Einnahmen verbuchte 8 Millionen Euro) und 2 Millionen Euro entsprachen Wiedereinziehungen von Zinserträgen. Von den 18 Millionen Euro, die sich auf Korrekturen bezogen, hätten weitere 13 Millionen Euro aufgrund von Annullierungen zuvor erteilter Einziehungsanordnungen abgezogen werden müssen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2015**

51. Die Schlussfolgerung des Hofes lautet, dass die Jahresrechnungen der EEF für das am 31. Dezember 2015 endende Haushaltsjahr die Vermögens- und Finanzlage der EEF sowie die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows und die Veränderungen des Nettovermögens für das an diesem Stichtag endende Jahr in Übereinstimmung mit ihrer Finanzregelung und den vom Rechnungsführer erlassenen Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellen.

52. Die Schlussfolgerung lautet, dass für das am 31. Dezember 2015 endende Haushaltsjahr

- a) die im Rahmen der EEF erhobenen Einnahmen nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind;
- b) die Zahlungsvorgänge im Rahmen der EEF in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind (siehe Ziffern 26-35). Die Prüfung von Vorgängen deutet darauf hin, dass sich die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 3,8 % beläuft (siehe **Anhang 1**).

51. Der Risikoindex für indirekte Mittelverwaltung über Empfängerländer ist in der Tat höher als derjenige für die übrigen Ausgabenbereiche, für die kein Vorbehalt geltend gemacht wurde. Er wich jedoch nicht erheblich vom Durchschnitt ab, der im Jahr 2015 sehr nah bei der Wesentlichkeitsschwelle lag. Bei der Erstellung des nächsten Jährlichen Tätigkeitsberichts wird eine erneute Prüfung vorgenommen.

52. Die Konzipierung der internen Kontrollvorlagen (ICT) zur Bestimmung des Kontrollsystems im Jährlichen Tätigkeitsbericht muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Anforderungen der Berichterstattung und den verfügbaren Informationen herstellen. Es besteht in der Tat die Möglichkeit, dass indirekte Finanzhilfen einen Risikoindex aufweisen, der mit dem für direkte Finanzhilfen vergleichbar ist; angesichts der Heterogenität der im ICT 4 (Indirekte Mittelverwaltung über Empfängerländer) zusammengefassten Verträge und der relativ eingeschränkten Stichprobe von einigen dieser Verträge konnte die Kommission ihre Analyse allerdings bisher noch nicht vertiefen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Empfehlungen

53. **Anhang 2** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung der in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden⁽⁶²⁾. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2012 und 2013 legte der Hof 12 Empfehlungen vor. Die GD DEVCO hat 11 Empfehlungen vollständig und eine weitgehend umgesetzt.

54. Auf der Grundlage dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2015 unterbreitet der Hof der GD DEVCO die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung 1:** Verwendung des Qualitätsrasters auch bei Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen, die direkt von den Begünstigten in Auftrag gegeben werden;
- **Empfehlung 2:** Anpassung der Vorgaben für Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen, damit alle relevanten Informationen über die tatsächlich durchgeführten Tätigkeiten erlangt werden, die zur Bewertung der Qualität der Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen anhand des neuen Qualitätsrasters benötigt werden;
- **Empfehlung 3:** Bewertung von Kosten und Nutzen einer Verbesserung der Überwachung von direkt von den Begünstigten in Auftrag gegebenen Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen durch Aufnahme in die neue Prüfungsanwendung;
- **Empfehlung 4:** Verhängung angemessener Sanktionen gegen Einrichtungen, die ihrer Verpflichtung zur Bereitstellung wesentlicher Belege für die Prüfung des Hofes nicht nachkommen;
- **Empfehlung 5:** Bei Zahlungen im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung über Empfängerländer sollte i) die Zuverlässigkeitserklärung mit den statistisch zuverlässigsten verfügbaren Belegen untermauert werden und ii) zwischen verschiedenen Formen der Hilfe mit unterschiedlichen Risikoprofilen differenziert werden, wie es bereits bei Zahlungen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung der Fall ist; sowie
- **Empfehlung 6:** Überarbeitung der Schätzung der künftigen Korrekturkapazität durch die Nichtberücksichtigung folgender Posten bei der Berechnung: i) Wiedereinziehungen von nicht in Anspruch genommenen Mitteln aus Vorfinanzierungen und von Zinserträgen sowie ii) Annullierungen zuvor erteilter Einziehungsanordnungen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

53. Nur die Wiedereinziehungen von Vorfinanzierungen und Zinserträgen, die vor dem Hintergrund der Wiedereinziehung als „Fehler“ oder „Unregelmäßigkeiten“ geführt wurden, wurden bei der Berechnung der Korrekturkapazität mit eingeschlossen. Dies repräsentiert nur einen Teil der Wiedereinziehungen von Vorfinanzierungen und Zinserträgen im Jahr 2015. Die Kommission wird notwendige Maßnahmen ergreifen, um diese Einziehungsanordnungen und annullierte Einziehungsanordnungen von der Schätzung der Korrekturkapazität in Zukunft auszuschließen.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Die Kommission entwickelt bereits eine Anpassung des Qualitätsrasters an die spezifischen Merkmale, Belange und Durchführungsmodalitäten der Ausgabenüberprüfungen.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Die Kommission arbeitet bereits in diese Richtung.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Die Kommission wird die Kosten und Vorteile überprüfen, die sich durch eine Aufnahme von Überprüfungen und Ausgabenüberprüfungen, die von Begünstigten in Auftrag gegeben werden, in die neue Prüfungsanwendung ergeben. Auf Grundlage dieser Prüfung wird die Kommission entscheiden, ob dieser Schritt unternommen werden soll oder nicht.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Die Kommission wird weiterhin an der Durchsetzung der Bestimmungen im Hinblick auf den vom Hof angesprochenen Punkt festhalten.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Für die Erstellung des nächsten Jährlichen Tätigkeitsberichtes wird eine erneute Risikobewertung erfolgen. Auf Grundlage der durchgeführten Bewertung wird die Kommission entscheiden, ob eine Differenzierung zwischen den Risikoprofilen bei der internen Mittelverwaltung über Empfängerländer durchführbar oder relevant ist.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Es werden Maßnahmen ergriffen, um:

- Wiedereinziehungen von Vorfinanzierungen, die vor dem Hintergrund der Wiedereinziehung als „Fehler“ oder „Unregelmäßigkeiten“ geführt wurden, oder Annullierungen zuvor erteilter Einziehungsanordnungen von der Schätzung der Korrekturkapazität in Zukunft auszuschließen;
- Fehler bei der Eingabe von Wiedereinziehungen aus Zinserträgen zu vermeiden.

⁽⁶²⁾ Anhand dieser Weiterverfolgung sollte überprüft werden, ob aufgrund der Empfehlungen des Hofes Korrekturmaßnahmen eingeleitet und durchgeführt wurden, jedoch nicht, wie wirksam diese Maßnahmen umgesetzt wurden.

ANHANG 1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS

	2015	2014
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	140	165
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	3,8 %	3,8 %
Obere Fehlergrenze	6,0 %	
Untere Fehlergrenze	1,6 %	

ANHANG 2

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2013	Empfehlung 1: EuropeAid sollte die jährliche Wiedereinzahlung von Zinsen auf Vorfinanzierungen in Höhe von mehr als 750 000 Euro durch alle nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten sicherstellen (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, Ziffer 51, Empfehlung 1).	x						
	Empfehlung 2: EuropeAid sollte die Weiterentwicklung des CRIS-Systems bis Ende 2014 abschließen, damit Zinsen auf Vorfinanzierungen, die sich auf Beträge zwischen 250 000 und 750 000 Euro belaufen, als Einnahmen ausgewiesen werden können (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, Ziffer 51, Empfehlung 2).	x						
	Empfehlung 3: EuropeAid sollte die Quantifizierung des Nutzens der durchgeführten Kontrollen überarbeiten (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, Ziffer 51, Empfehlung 3).	x						
	Empfehlung 4: EuropeAid sollte im jährlichen Tätigkeitsbericht über Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans, mit dem Mängel im Kontrollsystem beseitigt werden sollen, Bericht erstatten (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, Ziffer 51, Empfehlung 4).	x						
	Empfehlung 5: EuropeAid sollte den Umfang der Analyse der Restfehlerquote sowie die geschätzte untere und obere Fehlergrenze im jährlichen Tätigkeitsbericht angeben (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, Ziffer 51, Empfehlung 5).	x						

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2012	Empfehlung 1: EuropeAid sollte seine Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote überarbeiten (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012, Ziffer 51, Empfehlung 1).	x						
	Empfehlung 2: EuropeAid sollte im jährlichen Tätigkeitsbericht eine korrekte Beschreibung der Ergebnisse, die im Zusammenhang mit den Analysen der Restfehlerquote ermittelt wurden, bereitstellen (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012, Ziffer 51, Empfehlung 2).	x						
	Empfehlung 3: EuropeAid sollte eine zügige Abrechnung der Ausgaben gewährleisten (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012, Ziffer 51, Empfehlung 3).	x						
	Empfehlung 4: EuropeAid sollte ein besseres Dokumentenmanagement durch die für die Durchführung zuständigen Partner und die Begünstigten fördern (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012, Ziffer 51, Empfehlung 4).	x						
	Empfehlung 5: EuropeAid sollte wirksame Maßnahmen ergreifen, um die Qualität der Ausgabenüberprüfungen durch externe Prüfer zu verbessern (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012, Ziffer 51, Empfehlung 5).		x					
	Empfehlung 6: EuropeAid sollte die ordnungsgemäße Anwendung der spezifischen Bedingungen für Budgethilfezahlungen gewährleisten (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012, Ziffer 51, Empfehlung 6).	x						
	Empfehlung 7: EuropeAid sollte sicherstellen, dass die Einziehungsanordnungen für Zinsen auf Vorfinanzierungen über mehr als 750 000 Euro jährlich ausgestellt werden (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012, Ziffer 51, Empfehlung 7).	x						

