Amtsblatt der Europäischen Union

C 322

Ausgabe in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

60. Jahrgang

28. September 2017

Inhalt

IV *Informationen*

INFORMATIONEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Rechnungshof

2017/C 322/01 Jahresbericht des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2016, zusammen mit den Antworten der Organe 1

2017/C 322/02 Jahresbericht des Rechnungshofs über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zum Haushaltsjahr 2016, zusammen mit den Antworten der Kommission 281

DE

© Europäische Union, 2017.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.

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 zehnten Europäischen Entwicklungsfonds, geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 567/2014, seine

JAHRESBERICHTE

zum Haushaltsjahr 2016

in seiner Sitzung vom 13. Juli 2017 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:

Klaus-Heiner LEHNE (Präsident), Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, 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, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ.

JAHRESBERICHT ÜBER DIE AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS

(2017/C 322/01)

INHALT

Seite

Allgemeine Einleitung 7

Kapitel 1 — Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen 9

Kapitel 2 — Haushaltsführung und Finanzmanagement 39

Kapitel 3 — EU-Haushalt und Ergebniserbringung 65

Kapitel 4 — Einnahmen 133

Kapitel 5 — Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung 149

Kapitel 6 — Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt 165

Kapitel 7 — Natürliche Ressourcen 205

Kapitel 8 — Sicherheit und Unionsbürgerschaft 241

Kapitel 9 — Europa in der Welt 251

Kapitel 10 — Verwaltung 269

ALLGEMEINE EINLEITUNG

0.1. Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ([1]) ist der Europäische Rechnungshof der externe Prüfer der EU-Finanzen. In dieser Eigenschaft nimmt der Hof die Funktion des unabhängigen Hüters der finanziellen Interessen aller Unionsbürger wahr, insbesondere indem er zur Verbesserung des EU-Finanzmanagements beiträgt. Ausführlichere Informationen zur Arbeit des Hofes sind seinem jährlichen Tätigkeitsbericht zu entnehmen, ebenso wie seinen Sonderberichten, Landscape-Analysen und Stellungnahmen zu neuen oder geänderten EU-Rechtsvorschriften oder sonstigen Beschlüssen mit Auswirkungen auf das Finanzmanagement ([2]).

0.2. Der nunmehr vorliegende 40. Jahresbericht des Hofes über die Ausführung des EU-Haushaltsplans betrifft das Haushaltsjahr 2016, wobei den Europäischen Entwicklungsfonds ein gesonderter Jahresbericht gewidmet ist.

0.3. Der EU-Gesamthaushaltsplan 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 Parlament auf Empfehlung des Rates darüber entscheidet, ob die Kommission ihre Haushaltsvollzugsaufgaben in zufriedenstellender Weise erfüllt hat. Gleichzeitig mit seiner Veröffentlichung übermittelt der Hof den Jahresbericht den nationalen Parlamenten, dem Europäischen Parlament und dem Rat.

0.4. Kernstück des Jahresberichts des Hofes ist die Erklärung über die Zuverlässigkeit der konsolidierten Jahresrechnung der EU sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge („*Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge*"). Ergänzend zu dieser Erklärung werden spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der EU vorgelegt.

0.5. Der diesjährige Bericht des Hofes gliedert sich wie folgt:

— Kapitel 1 enthält die *Zuverlässigkeitserklärung* und eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Prüfung des Hofes zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge.

— Kapitel 2 befasst sich mit der Analyse des Hofes, was die Haushaltsführung und das Finanzmanagement angeht.

— Kapitel 3 behandelt in diesem Jahr schwerpunktmäßig den Rahmen der Kommission für die Leistungsberichterstattung und enthält die wesentlichen Ergebnisse der Sonderberichte des Hofes zu Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Jahres 2016. Zudem wird analysiert, inwieweit die Kommission die vom Hof in einer Auswahl früherer Sonderberichte unterbreiteten Empfehlungen umgesetzt hat.

— In Kapitel 4 sind die Feststellungen des Hofes zu den Einnahmen der EU dargelegt.

— Die Kapitel 5 bis 10 geben für die wichtigsten Rubriken des derzeit geltenden *mehrjährigen Finanzrahmens (MFR)* ([3]) einen Überblick über die Ergebnisse, zu denen der Hof im Zuge seiner Prüfung zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge sowie aufgrund seiner Untersuchung jährlicher Tätigkeitsberichte der Kommission und weiterer Elemente der internen Kontrollsysteme sowie sonstiger Governance-Regelungen gelangt ist.

0.6. Da zu den einzelnen MFR-Rubriken kein gesonderter Jahresabschluss aufgestellt wird, stellen die Schlussfolgerungen zu den einzelnen Kapiteln kein Prüfungsurteil dar. Vielmehr geben die Kapitel jeweils Aufschluss über bedeutsame Fragen im Zusammenhang mit den einzelnen MFR-Rubriken.

0.7. Der Hof ist bestrebt, seine Bemerkungen auf klare und prägnante Weise darzulegen. Dabei ist es aber unvermeidlich, gewisse für die EU, ihre Politiken und ihren Haushalt spezifische Termini sowie bestimmte Fachbegriffe aus dem Bereich der Buchführung und Prüfung zu verwenden. Auf der Website des Hofes befindet sich nunmehr ein Glossar mit Definitionen und Erläuterungen zu den meisten dieser Fachtermini ([4]). Die im Glossar definierten Begriffe sind bei ihrer ersten Verwendung in jedem Kapitel in *Kursivschrift* gesetzt.

0.8. Die Antworten der Kommission (oder ggf. die Antworten anderer Organe und Einrichtungen der EU) auf die Bemerkungen des Hofes werden zusammen mit diesem Bericht vorgelegt und sollten in die Gesamtbetrachtung einbezogen werden. Es ist jedoch allein Aufgabe des Hofes in seiner Eigenschaft als externer Prüfer, seine Prüfungsfeststellungen zu unterbreiten, die notwendigen Schlussfolgerungen zu ziehen und damit eine unabhängige und unparteiische Beurteilung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge vorzunehmen.

([1]) Artikel 285 bis 287 (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 169-171).

([2]) Siehe Website des Hofes: www.eca.europa.eu.

([3]) Kapitel 8 ist der Rubrik 3 („Sicherheit und Unionsbürgerschaft") gewidmet. Die Analyse der Rubrik 3 umfasst keine geschätzte Fehlerquote. Der Hof legt keine spezifische Beurteilung zu den Ausgaben der Rubrik 6 („Ausgleichszahlungen") und zu Ausgaben außerhalb des MFR vor.

([4]) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2016/GLOSSARY_AR_2016_DE.pdf.

KAPITEL 1

Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen

INHALT

	Ziffer
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers	I-XXVIII
Einleitung	1.1-1.3
Die Rolle des Europäischen Rechnungshofs	1.1-1.2
EU-Ausgaben sind ein bedeutendes Instrument zur Erreichung der politischen Ziele	1.3
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung — Prüfungsfeststellungen für das Haushaltsjahr 2016	1.4-1.7
Die Jahresrechnung wies keine wesentlichen falschen Darstellungen auf	1.4-1.6
Besonders wichtige Prüfungssachverhalte	1.7
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge: Die Einnahmen und rund die Hälfte der Ausgaben sind nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet	1.8-1.34
Die Prüfungsergebnisse des Hofes für das Jahr 2016 zeigen eine Verbesserung	1.9-1.21
Die von der Kommission vorgenommenen Schätzungen der Fehlerquoten …	1.22-1.24
… stimmen in den meisten Fällen weitgehend mit den Feststellungen des Hofes überein	1.25-1.27
Die Kommission legte Zahlen über Korrekturen und Einziehungen vor	1.28-1.30
Korrekturen und Einziehungen können auf verschiedene Art und Weise ausgelöst werden	1.31-1.32
Unter gewissen Umständen berücksichtigt der Hof Korrekturmaßnahmen bei seiner Schätzung der Fehlerquote	1.33-1.34
Der Hof leitet Fälle mutmaßlichen Betrugs an das OLAF weiter	1.35-1.36
Schlussfolgerungen	1.37-1.38
Prüfungsergebnisse	1.38

Anhang 1.1 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik

Anhang 1.2 — Häufigkeit der aufgedeckten Fehler in Prüfungsstichproben für das Jahr 2016

DEM EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND DEM RAT VORGELEGTE ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG DES HOFES — VERMERK DES UNABHÄNGIGEN ABSCHLUSSPRÜFERS

Prüfungsurteil

I. Wir haben

a) die *konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union*, die aus dem konsolidierten Jahresabschluss ([1]) und den Übersichten über den Haushaltsvollzug ([2]) für das am 31. Dezember 2016 endende Haushaltsjahr besteht und von der Kommission am 26. Juni 2017 gebilligt wurde, sowie

b) die Rechtmäßigkeit und *Ordnungsmäßigkeit* der dieser Rechnung zugrunde liegenden *Vorgänge* gemäß Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geprüft.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

II. Nach unserer Beurteilung stellt die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union für das am 31. Dezember 2016 endende Jahr die Vermögens- und Finanzlage der Union zum 31. Dezember 2016, 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

III. Nach unserer Beurteilung sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2016 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Zahlungen

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

IV. Nach unserer Beurteilung sind mit Ausnahme der Auswirkungen des im Abschnitt „Grundlage für das eingeschränkte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen“ beschriebenen Sachverhalts die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2016 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

([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 Übersichten über den Haushaltsvollzug umfassen auch Erläuterungen.

Grundlage für das Prüfungsurteil

V. Wir haben unsere Prüfung in Übereinstimmung mit den International Standards on Auditing (ISA) sowie den beruflichen Verhaltensanforderungen der IFAC und den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI) der INTOSAI durchgeführt. Unsere Verantwortlichkeiten nach diesen Standards sind im Abschnitt „Verantwortlichkeiten des Prüfers" unseres Vermerks weitergehend beschrieben. Wir sind unabhängig in Übereinstimmung mit dem Code of Ethics for Professional Accountants des International Ethics Standards Board for Accountants (IESBA Code) sowie den für unsere Prüfung relevanten beruflichen Verhaltensanforderungen, und wir haben unsere sonstigen beruflichen Verhaltenspflichten in Übereinstimmung mit diesen Anforderungen und dem IESBA Code erfüllt. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unser Prüfungsurteil zu dienen.

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

VI. Die 2016 im Rahmen der Mittelverwendung auf Kostenerstattungsbasis verbuchten Ausgaben ([3]) sind in wesentlichem Ausmaß mit *Fehlern* behaftet. Unsere *geschätzte Fehlerquote* bei den erstattungsbasierten Zahlungen beträgt 4,8 %. Mit 3,1 % liegt unsere geschätzte Gesamtfehlerquote auch weiterhin oberhalb der *Wesentlichkeitsschwelle*, sie ist jedoch nicht umfassend. Die anspruchsbasierten Zahlungen sind nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet ([4]). Unsere Gesamtschlussfolgerung wird durch die von der Kommission in ihrer jährlichen Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts dargelegte Analyse der Risikobeträge untermauert.

Besonders wichtige Prüfungssachverhalte

VII. Besonders wichtige Prüfungssachverhalte sind solche Sachverhalte, die nach unserem pflichtgemäßen Ermessen am bedeutsamsten für unsere Prüfung der konsolidierten Jahresrechnung des aktuellen Zeitraums waren. Diese Sachverhalte wurden im Zusammenhang mit unserer Prüfung der konsolidierten Jahresrechnung als Ganzer und bei der Bildung unseres Prüfungsurteils hierzu berücksichtigt, und wir geben kein gesondertes Prüfungsurteil zu diesen Sachverhalten ab.

Wir haben die in der Jahresrechnung ausgewiesene Rückstellung für Ruhestandsbezüge und sonstige Leistungen an Arbeitnehmer überprüft

VIII. In der Vermögensübersicht der EU sind zum Jahresende 2016 Ruhestandsbezüge und sonstige Leistungen an Arbeitnehmer in Höhe von 67,2 Milliarden Euro ausgewiesen. Dieser Posten gehört zu den umfangreichsten Verbindlichkeiten in der Vermögensübersicht und macht fast ein Drittel der Gesamtverbindlichkeiten in Höhe von 234,8 Milliarden Euro des Jahres 2016 aus.

IX. Der überwiegende Teil dieser *Rückstellung* für Ruhestandsbezüge und sonstige Leistungen an Arbeitnehmer (58,7 Milliarden Euro) steht in Verbindung mit der Versorgungsordnung der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Union („Versorgungsordnung der EU"). Die Pensionsverbindlichkeit deckt die „leistungsorientierte Versorgungsverpflichtung" ab, die gemäß Artikel 83 des Statuts der Beamten der Europäischen Union („Beamtenstatut") und Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union („EUV") gewährleistet ist. Die in der Jahresrechnung erfasste Verbindlichkeit entspricht dem Betrag, der in einem Pensionsfonds eingesetzt wäre, falls ein solcher zur Zahlung bestehender Pensionsverpflichtungen eingerichtet worden wäre ([5]). Zusätzlich zu den Ruhestandsbezügen deckt sie die Ruhegehälter wegen Dienstunfähigkeit und die Hinterbliebenenversorgung der Witwen und/oder Waisen von EU-Beamten ab. Gemäß Artikel 83 des Beamtenstatuts werden die Versorgungsleistungen aus dem Haushalt der Union gezahlt, wobei die Mitgliedstaaten diese Zahlungen gemeinsam gewährleisten und die Beamten zu einem Drittel zur Finanzierung dieser Versorgung beitragen.

([3]) 66,0 Milliarden Euro. Weitere Informationen sind Ziffer 1.10 unseres Jahresberichts für 2016 zu entnehmen.
([4]) 63,3 Milliarden Euro. Weitere Informationen sind Ziffer 1.11 unseres Jahresberichts für 2016 zu entnehmen.
([5]) Siehe International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) 25 — Leistungen an Arbeitnehmer. In Bezug auf die Versorgungsordnung der EU entspricht die leistungsorientierte Versorgungsverpflichtung dem Zeitwert erwarteter künftiger Zahlungen, welche die EU leisten muss, um die aufgrund von Arbeitnehmerleistungen in der Berichtsperiode oder früheren Perioden entstandenen Pensionsverpflichtungen abgelten zu können.

X. Die Versorgungsordnung der EU bildet die obligatorische betriebliche Altersversorgung für EU-Beamte und -Bedienstete, nach der die Beiträge, welche die Beamten und Bediensteten der Union und die Organe und Stellen, bei denen diese beschäftigt sind, einzahlen, der Finanzierung künftiger Ruhegehälter dienen. Die Versorgungsordnung ist so angelegt, dass sie sich über Anpassungen des Beitragssatzes und des Ruhestandsalters automatisch in einem versicherungsmathematischen Gleichgewicht befindet. Zahl und Vielfalt der zur Berechnung einer langfristigen Prognose der Kosten für Ruhestandsbezüge herangezogenen Parameter unterstreichen den versicherungsmathematischen Charakter dieser Berechnung, die in letzter Instanz jährlich von Eurostat vorgenommen wird.

XI. Im Rahmen unserer Prüfung haben wir die versicherungsmathematischen Annahmen und die sich daraus ergebende Bewertung der Pensionsrückstellung beurteilt. Wir haben die Zahlenangaben, die versicherungsmathematischen Parameter, die Berechnung der Rückstellung sowie deren Darstellung in der konsolidierten Vermögensübersicht und in den Erläuterungen zum konsolidierten Jahresabschluss überprüft. Unsere Prüfung des tatsächlichen Werts der Rückstellung ergab gewisse Lücken und Ungenauigkeiten in der zugrunde liegenden primären Datenbank, die aber keine wesentlichen Auswirkungen auf die konsolidierte Jahresrechnung der EU haben. Wie in Erläuterung 2.9 zum konsolidierten Jahresabschluss angegeben, wird die Kommission weitere Schritte unternehmen, um die zur Berechnung der Pensionsverbindlichkeit eingerichteten Prozesse zu stärken. Wir werden diese Entwicklung aufmerksam verfolgen.

Wir haben die in der Jahresrechnung ausgewiesenen antizipativen Passiva überprüft

XII. Zum Jahresende 2016 schätzte die Kommission die entstandenen förderfähigen Aufwendungen, die fällig sind, aber noch nicht gemeldet wurden, auf 102 Milliarden Euro (Jahresende 2015: 106 Milliarden Euro) und erfasste sie als antizipative Passiva.

XIII. Wir haben die in den wichtigsten Generaldirektionen für die Schätzungen zum Jahresende angewandten Methoden und Kontrollsysteme untersucht. Wir zogen Stichproben von Rechnungen und Vorfinanzierungszahlungen und nahmen Prüfungshandlungen in Bezug auf diese Elemente vor, um das Risiko einer falschen Darstellung der Rechnungsabgrenzung auszuräumen. Wir forderten bei den für die Rechnungsführung zuständigen Dienststellen der Kommission zusätzliche Erläuterungen an, was die angewandten allgemeinen Methoden angeht, insbesondere die neue Methode, die für den *Programmplanungszeitraum* 2014-2020 im Kohäsionsbereich zur Anwendung kommt.

XIV. Die von uns durchgeführten Prüfungshandlungen bewogen uns zu der Schlussfolgerung, dass der in der konsolidierten Vermögensübersicht ausgewiesene geschätzte Gesamtbetrag der antizipativen Passiva für die wichtigsten Generaldirektionen sachgerecht dargestellt ist. Allerdings stellten wir in einigen kleineren Generaldirektionen systemische Schwachstellen im Zusammenhang mit den Einträgen zum Jahresende fest. Die Kommission hat hierzu einen Aktionsplan ausgearbeitet.

Wir ersuchten die Kommission um zusätzliche Informationen, um die Bewertung der Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung zu untermauern

XV. Die Behörden in den Mitgliedstaaten überweisen einen Teil der von der Kommission geleisteten Vorauszahlungen in *Finanzinstrumente*, welche die Form von Darlehen, Kapitalbeteiligungen oder Garantien annehmen können.

XVI. Für den *mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)* 2007-2013 waren diese Behörden nach EU-Recht nicht verpflichtet, mit Blick auf die Aufstellung des Abschlusses in regelmäßigen Abständen Berichte zu den in diesen Finanzinstrumenten gehaltenen Beträgen zu erstellen. Infolgedessen schätzte die Kommission auf der Grundlage des zuletzt verfügbaren Berichts (in diesem Fall von Jahresende 2015) die Verwendung der Vorauszahlungen, wobei sie von der Annahme ausging, dass die Mittel in voller Höhe und gleichmäßig verteilt über den gesamten Durchführungszeitraum (zunächst bis 31. Dezember 2015, der dann aber bis 31. März 2017 verlängert wurde) verwendet werden würden. Wir halten fest, dass unseren Feststellungen zufolge im Jahr 2016 wohl Mittel aus Finanzinstrumenten nach Ablauf des Förderzeitraums verwendet wurden (siehe Kapitel 6, Ziffern 6.20-6.21), die Kommission sich aber nicht um Wiedereinziehung dieser Beträge bemüht. Daher entspricht die Darstellung in der Vermögensübersicht und in der Erläuterung 2.5 zum konsolidierten Jahresabschluss der Position der Kommission.

XVII. Für den MFR 2014-2020 müssen die Behörden in jeder Kostenaufstellung Angaben zu in Finanzinstrumente geflossene Vorauszahlungen sowie zu hieraus an Endbegünstigte erfolgte Auszahlungen machen. Auf der Grundlage dieser Angaben wird ein Schätzbetrag berechnet und in der Jahresrechnung für den Zeitraum zwischen der zuletzt eingegangenen Kostenaufstellung und dem Jahresende erfasst.

XVIII. Wir haben das für die Erfassung der entsprechenden Vorfinanzierung eingerichtete Verfahren untersucht und sind der Auffassung, dass der in der Vermögensübersicht angegebene Betrag sachgerecht dargestellt ist.

Sonstige Informationen

XIX. Das Management ist verantwortlich für die sonstigen Informationen. Zu den sonstigen Informationen gehört der Abschnitt *„Jahresrechnung — Erörterung und Analyse“*, nicht aber die konsolidierte Jahresrechnung und unser dazu erteilter Vermerk des Abschlussprüfers. Unser Prüfungsurteil zur konsolidierten Jahresrechnung bezieht sich nicht auf die sonstigen Informationen, und wir geben hierzu keine Form von Bestätigung ab. Im Zusammenhang mit unserer Prüfung der konsolidierten Jahresrechnung besteht unsere Verantwortung darin, die sonstigen Informationen zu lesen, um zu erwägen, ob die sonstigen Informationen gegenüber der konsolidierten Jahresrechnung wesentliche Unstimmigkeiten enthalten oder ob die von uns im Verlauf der Prüfung oder auf andere Weise erlangten Erkenntnisse in wesentlichem Ausmaß falsch dargestellt erscheinen. Falls wir aufgrund unserer Prüfungsarbeit zu dem Schluss kommen, dass in den sonstigen Informationen eine wesentliche falsche Darstellung von Tatsachen gegeben ist, müssen wir dies berichten. Wir haben diesbezüglich nichts anzumerken.

Verantwortlichkeiten des Managements

XX. Gemäß den Artikeln 310 bis 325 AEUV und der Haushaltsordnung ist das Management verantwortlich für die Aufstellung und 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 Verantwortlichkeit umfasst die Gestaltung, Einrichtung und Aufrechterhaltung interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Aufstellung und Darstellung eines Jahresabschlusses notwendig sind, der frei von wesentlichen — beabsichtigten oder unbeabsichtigten — falschen Darstellungen ist. Das Management ist außerdem verantwortlich dafür sicherzustellen, dass die Tätigkeiten, Finanzvorgänge und Informationen, die im Jahresabschluss ihren Niederschlag finden, mit den für sie maßgebenden Vorgaben übereinstimmen. Die Kommission trägt die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung der Europäischen Union zugrunde liegenden Vorgänge (Artikel 317 AEUV).

XXI. Bei der Aufstellung der konsolidierten Jahresrechnung ist das Management dafür verantwortlich, die Fähigkeit der EU zur Fortführung der Geschäftstätigkeit zu beurteilen, Sachverhalte im Zusammenhang mit der Fortführung der Geschäftstätigkeit — sofern einschlägig — anzugeben sowie dafür, den Rechnungslegungsgrundsatz der Fortführung der Geschäftstätigkeit anzuwenden, es sei denn, das Management beabsichtigt, entweder die Einrichtung zu liquidieren oder Geschäftstätigkeiten einzustellen, oder hat keine realistische Alternative dazu.

XXII. Die Kommission ist verantwortlich für die Aufsicht über den Rechnungslegungsprozess der EU.

Verantwortlichkeiten des Prüfers für die Prüfung der konsolidierten Jahresrechnung und der zugrunde liegenden Vorgänge

XXIII. Unsere Ziele sind, hinreichende Sicherheit darüber zu erlangen, ob die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union frei von wesentlichen falschen Darstellungen ist und die ihr zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind, sowie dem Europäischen Parlament und dem Rat auf der Grundlage unserer Prüfung eine *Erklärung über die Zuverlässigkeit* der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Hinreichende Sicherheit ist ein hohes Maß an Sicherheit, aber keine Garantie dafür, dass bei einer Prüfung wesentliche falsche Darstellungen oder Verstöße gegen Rechtsvorschriften, falls solche vorliegen, stets aufgedeckt werden. Falsche Darstellungen und Verstöße können beabsichtigt oder unbeabsichtigt sein und werden als wesentlich angesehen, wenn von ihnen einzeln oder insgesamt vernünftigerweise erwartet werden könnte, dass sie die auf der Grundlage dieser konsolidierten Jahresrechnung getroffenen wirtschaftlichen Entscheidungen von Nutzern beeinflussen.

XXIV. Hinsichtlich 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. Hinsichtlich 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.

XXV. Im Bereich der Ausgaben untersuchen wir die Zahlungsvorgänge, nachdem die Ausgaben getätigt, erfasst und akzeptiert wurden. Außer bei den Vorschüssen erfolgt diese Untersuchung bei allen Arten von Zahlungen (einschließlich der Zahlungen für den Erwerb von Vermögenswerten) erst, nachdem diese getätigt wurden. Vorauszahlungen werden geprüft, nachdem der Mittelempfänger deren ordnungsgemäße Verwendung nachgewiesen und das Organ oder die Einrichtung die Nachweise durch Abrechnung der Vorauszahlung — noch im selben Jahr oder auch später — akzeptiert hat.

XXVI. Als Teil einer Prüfung in Übereinstimmung mit den ISA und ISSAI üben wir während der gesamten Prüfung pflichtgemäßes Ermessen aus und bewahren eine kritische Grundhaltung. Darüber hinaus

— identifizieren und beurteilen wir die Risiken wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — falscher Darstellungen in der konsolidierten Jahresrechnung sowie wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — Verstöße gegen die Rechtsrahmen der Europäischen Union bei den zugrunde liegenden Vorgängen, planen und führen Prüfungshandlungen als Reaktion auf diese Risiken durch sowie erlangen Prüfungsnachweise, die ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unser Prüfungsurteil zu dienen. Das Risiko, dass aus dolosen Handlungen resultierende wesentliche falsche Darstellungen oder Verstöße gegen Rechtsvorschriften nicht aufgedeckt werden, ist höher als ein aus Irrtümern resultierendes, da dolose Handlungen betrügerisches Zusammenwirken, Fälschungen, beabsichtigte Unvollständigkeiten, irreführende Darstellungen oder das Außerkraftsetzen interner Kontrollen beinhalten können;

— gewinnen wir ein Verständnis von dem für die Prüfung relevanten internen Kontrollsystem, um Prüfungshandlungen zu planen, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind, jedoch nicht mit dem Ziel, ein Prüfungsurteil zur Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben;

— beurteilen wir die Angemessenheit der vom Management angewandten Rechnungslegungsmethoden sowie die Vertretbarkeit der vom Management dargestellten geschätzten Werte in der Rechnungslegung und damit zusammenhängenden Angaben;

— schlussfolgern wir über die Angemessenheit der vom Management vorgenommenen Anwendung des Rechnungslegungsgrundsatzes der Fortführung der Geschäftstätigkeit sowie auf der Grundlage der erlangten Prüfungsnachweise, ob eine wesentliche Unsicherheit im Zusammenhang mit Ereignissen oder Gegebenheiten besteht, die bedeutsame Zweifel an der Fähigkeit der Einrichtung zur Fortführung der Geschäftstätigkeit aufwerfen können. Falls wir die Schlussfolgerung treffen, dass eine wesentliche Unsicherheit besteht, sind wir verpflichtet, in unserem Vermerk des Abschlussprüfers auf die dazugehörigen Angaben in der konsolidierten Jahresrechnung aufmerksam zu machen oder, falls diese Angaben unangemessen sind, unser Prüfungsurteil zu modifizieren. Wir ziehen unsere Schlussfolgerungen auf der Grundlage der bis zum Datum unseres Vermerks des Abschlussprüfers erlangten Prüfungsnachweise. Zukünftige Ereignisse oder Gegebenheiten können jedoch die Abkehr der Einrichtung von der Fortführung der Geschäftstätigkeit zur Folge haben;

— beurteilen wir die Gesamtdarstellung, den Aufbau und den Inhalt der konsolidierten Jahresrechnung einschließlich der Angaben sowie, ob die konsolidierte Jahresrechnung die zugrunde liegenden Vorgänge und Ereignisse in einer Weise wiedergibt, dass eine sachgerechte Gesamtdarstellung erreicht wird;

— erlangen wir ausreichende geeignete Prüfungsnachweise zu den Finanzinformationen der Einheiten innerhalb des Konsolidierungskreises der Europäischen Union, um ein Prüfungsurteil zur konsolidierten Jahresrechnung und zu den ihr zugrunde liegenden Vorgängen abzugeben. Wir sind verantwortlich für die Anleitung, Überwachung und Durchführung der Prüfung. Wir tragen die Alleinverantwortung für unser Prüfungsurteil.

XXVII. Wir tauschen uns mit dem Management unter anderem über den geplanten Umfang und die geplante zeitliche Einteilung der Prüfung sowie über bedeutsame Prüfungsfeststellungen, einschließlich etwaiger bedeutsamer Mängel im internen Kontrollsystem, die wir während unserer Prüfung erkennen, aus.

XXVIII. Wir bestimmen von den Sachverhalten, über die wir uns mit der Kommission und anderen geprüften Stellen ausgetauscht haben, diejenigen Sachverhalte, die am bedeutsamsten für die Prüfung der konsolidierten Jahresrechnung des aktuellen Zeitraums waren und daher die besonders wichtigen Prüfungssachverhalte sind. Wir beschreiben diese Sachverhalte in unserem Vermerk des Abschlussprüfers, es sei denn, Gesetze oder andere Rechtsvorschriften schließen die öffentliche Angabe des Sachverhalts aus oder wir bestimmen in äußerst seltenen Fällen, dass ein Sachverhalt nicht in unserem Vermerk des Abschlussprüfers mitgeteilt werden soll, weil vernünftigerweise erwartet wird, dass die negativen Folgen einer solchen Mitteilung deren Vorteile für das öffentliche Interesse übersteigen würden.

13. Juli 2017

Klaus-Heiner LEHNE
Präsident

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

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

Die Rolle des Europäischen Rechnungshofs

1.1. Der Hof ist der unabhängige Prüfer der EU. Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist es Aufgabe des Hofes,

— ein Prüfungsurteil zur Jahresrechnung der EU abzugeben;

— zu überprüfen, ob die Verwendung der EU-Haushaltsmittel im Einklang mit den maßgebenden Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften steht;

— über die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit ([6]) von EU-Ausgaben zu berichten;

— zu Legislativvorschlägen mit finanziellen Auswirkungen Stellung zu nehmen.

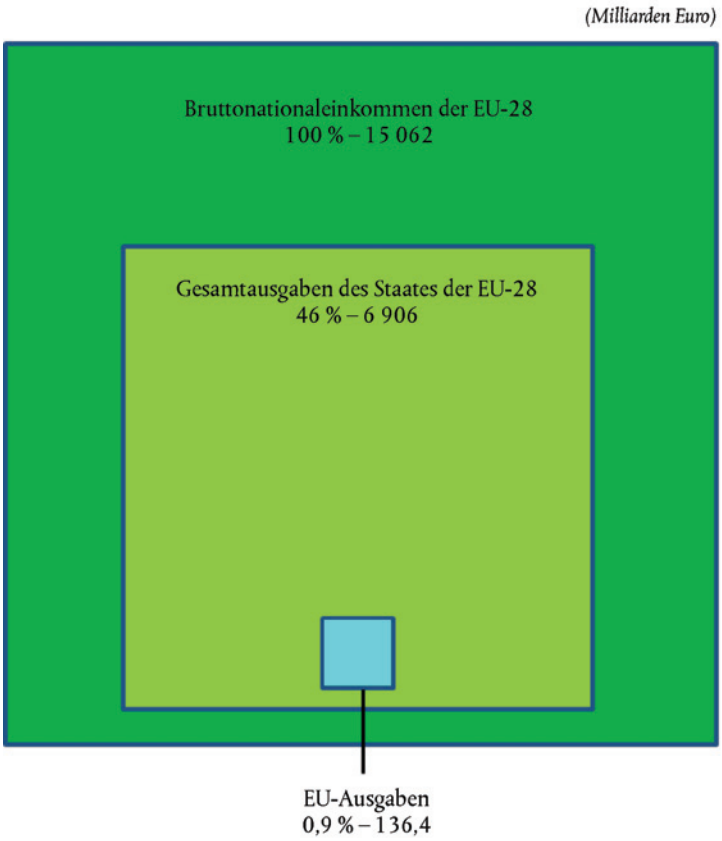
1.2. Mit seiner Prüfungsarbeit im Hinblick auf die Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung (wie in ***Anhang 1.1*** erläutert) erfüllt der Hof unmittelbar das erste und zweite dieser Ziele. In Kapitel 3 und in Bezug auf einige Politikbereiche ([7]) werden im Rahmen der Prüfungsarbeit des Hofes im Zusammenhang mit dem Jahresbericht auch Fragen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Ausgaben analysiert. Insgesamt betrachtet stützt sich der Hof bei seinen Stellungnahmen zu vorgeschlagenen Finanzvorschriften ganz wesentlich auf das Ergebnis dieser Prüfungsarbeit.

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

1.3. Die Ausgaben der Europäischen Union (EU) stellen ein wichtiges — wenn auch nicht das einzige — Mittel zur Erreichung der politischen Ziele dar. Zu den weiteren Mitteln von Bedeutung gehören die Rechtsetzung sowie der freie Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr und die Freizügigkeit im gesamten Gebiet der Union. Im Jahr 2016 beliefen sich die EU-Ausgaben auf 136,4 Milliarden Euro ([8]) (dies entspricht 2,0 % der Gesamtausgaben des Staates der EU-Mitgliedstaaten und 0,9 % des Bruttonationaleinkommens der Union (***Illustration 1.1***).

([6]) Siehe Glossar: *Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung*.
([7]) Siehe jeweils den Teil 2 der Kapitel 5, 6 und 7.
([8]) Siehe konsolidierte EU-Jahresrechnung 2016, Übersichten über den Haushaltsvollzug sowie Erläuterungen, Abschnitt 4.3 — MFR: Ausführung der *Mittel* für Zahlungen.

Illustration 1.1 — EU-Ausgaben als Anteil an den Gesamtausgaben des Staates der Mitgliedstaaten und am Bruttonationaleinkommen



Quelle für das BNE der Mitgliedstaaten: Vereinbarter Satz an Vorausschätzungen traditioneller Eigenmittel und MwSt./BNE-Bemessungsgrundlagen — 19. Mai 2016 (Europäische Kommission).

Quelle für die Gesamtausgaben des Staates der Mitgliedstaaten: Eurostat — jährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

Quelle für die Ausgaben der EU: Rechnungsführungsdaten der Europäischen Kommission.

Daten vom Europäischen Rechnungshof zusammengestellt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ZUVERLÄSSIGKEIT DER RECHNUNGSFÜHRUNG — PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2016

Die Jahresrechnung wies keine wesentlichen falschen Darstellungen auf

1.4. Die Bemerkungen des Hofes beziehen sich auf die konsolidierte Jahresrechnung ([9]) (im Folgenden: „Jahresrechnung") der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2016. Die Jahresrechnung ging beim Hof zusammen mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers am 26. Juni 2017 ein. Die Jahresrechnung umfasst einen Abschnitt „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse" ([10]). 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 2016 auf 234,8 Milliarden Euro beliefen gegenüber einem Gesamtvermögen von 162,7 Milliarden Euro. Das *wirtschaftliche Ergebnis* für 2016 betrug 1,7 Milliarden Euro ([11]).

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.

([9]) 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 Übersichten über den Haushaltsvollzug, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahrs erstrecken, sowie Erläuterungen dazu.

([10]) Siehe Leitlinie zur empfohlenen Praxis 2 „Financial Statement Discussion and Analysis" des International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).

([11]) Siehe Ergebnisrechnung in der konsolidierten Jahresrechnung der EU 2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Besonders wichtige Prüfungssachverhalte

1.7. Besonders wichtige Prüfungssachverhalte ([12]) sind solche Sachverhalte, die nach pflichtgemäßem Ermessen des Hofes am bedeutsamsten für seine Prüfung des Abschlusses des aktuellen Zeitraums waren. Diese Sachverhalte wurden im Zusammenhang mit seiner Prüfung des Abschlusses als Ganzem und bei der Bildung seines Prüfungsurteils hierzu berücksichtigt, und der Hof gibt kein gesondertes Prüfungsurteil zu diesen Sachverhalten ab. Im Einklang mit der Internationalen Norm für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI) 1701 berichtet der Hof über besonders wichtige Prüfungssachverhalte im Rahmen seines Prüfungsurteils (siehe Ziffern VII-XVIII der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes).

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE: DIE EINNAHMEN UND RUND DIE HÄLFTE DER AUSGABEN SIND NICHT MIT WESENTLICHEN FEHLERN BEHAFTET

1.8. Der Hof prüft die Einnahmen und Ausgaben der EU ([13]), 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 10 vor (***Illustration 1.2***). Seine wichtigsten Feststellungen lauten:

a) Die Einnahmen waren nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet (siehe Ziffer 4.21).

b) Bei den Ausgaben stellt der Hof nach wie vor eine wesentliche Fehlerquote fest, die jedoch nicht umfassend ist. Der Hof schätzt die Fehlerquote bei den Ausgaben insgesamt auf 3,1 %, doch war die wesentliche Fehlerquote hauptsächlich auf erstattungsbasierte Ausgaben beschränkt, die rund die Hälfte der geprüften Grundgesamtheit ausmachten (***Illustration 1.4***).

1.8 und 1.9. *Die Ergebnisse dieses Jahres weisen zur Zufriedenheit der Kommission eine deutliche Verbesserung gegenüber den Vorjahren auf.*

Was die Finanzierungsinstrumente für die Kohäsionspolitik (siehe Illustration 1.2) anbelangt, ist die Kommission der Auffassung, dass die Auszahlungen an die Endempfänger bis Ende März 2017 gemäß den Abschluss-Leitlinien innerhalb des festgelegten Förderfähigkeitszeitraums erfolgten (siehe Antwort der Kommission auf die Ziffern 6.20 und 6.21).

([12]) Nach Einführung der Internationalen Norm für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI) 1701 im Nachgang zum International Standard on Auditing 701 im Jahre 2016 sind Prüfer verpflichtet, über besonders wichtige Prüfungssachverhalte zu berichten.

([13]) Siehe Ziffern 7-10 von ***Anhang 1.1***.

Illustration 1.2 — Zusammenfassung der Prüfungsfeststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge für 2016

Kapitel des Jahresberichts	MFR-Rubriken	Geprüfte Vorgänge *(Milliarden Euro)*	Geschätzte Fehlerquote 2016 (%)	Konfidenzintervall (%)		Geschätzte Fehlerquote 2015 (%)
				Untere Fehlergrenze	Obere Fehlergrenze	
5. Wettbewerbsfähigkeit	Rubrik 1a	15,2	4,1	2,1	6,1	4,4
6. Kohäsion	Rubrik 1b	35,7	4,8 ([1])	2,2	7,4	5,2
7. Natürliche Ressourcen	Rubrik 2	57,9	2,5	1,5	3,5	2,9
8. Sicherheit und Unionsbürgerschaft	Rubrik 3	2,4	—	—	—	—
9. Europa in der Welt	Rubrik 4	8,3	2,1	0,6	3,6	2,8
10. Verwaltung	Rubrik 5	9,4	0,2	0,0	0,8	0,6
Sonstige ([2])	Rubrik 6 und andere	0,4	—	—	—	—
Insgesamt		**129,3**	**3,1** ([1])	**2,2**	**4,0**	**3,8**
Einnahmen		**144,7**	**0**	**0**	**0**	**0**

([1]) In die geschätzte Fehlerquote für Kohäsion wurden die im Jahr 2016 erfolgten Auszahlungen in Finanzinstrumente, die sich auf 2,5 Milliarden Euro belaufen, nicht eingerechnet. Nach Auffassung des Hofes fallen diese Auszahlungen nicht in den Förderzeitraum gemäß Artikel 56 Absatz 1 der Verordnung (EG) des Rates Nr. 1083/2006 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25) (siehe Ziffern 6.20-6.21). Die Berücksichtigung dieser Auszahlungen hätte dazu geführt, dass sich die geschätzte Fehlerquote für die gesamten EU-Ausgaben um 2,0 % erhöht.

([2]) Für die Ausgaben der MFR-Rubriken 3 (Sicherheit und Unionsbürgerschaft) und 6 (Ausgleichszahlungen) sowie für andere Ausgaben (besondere Instrumente 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) legt der Hof keine spezifische Beurteilung vor. Die in diesen Bereichen durchgeführte Prüfungsarbeit fließt jedoch in seine Gesamtschlussfolgerung zu den Ausgaben für das Jahr 2016 ein.

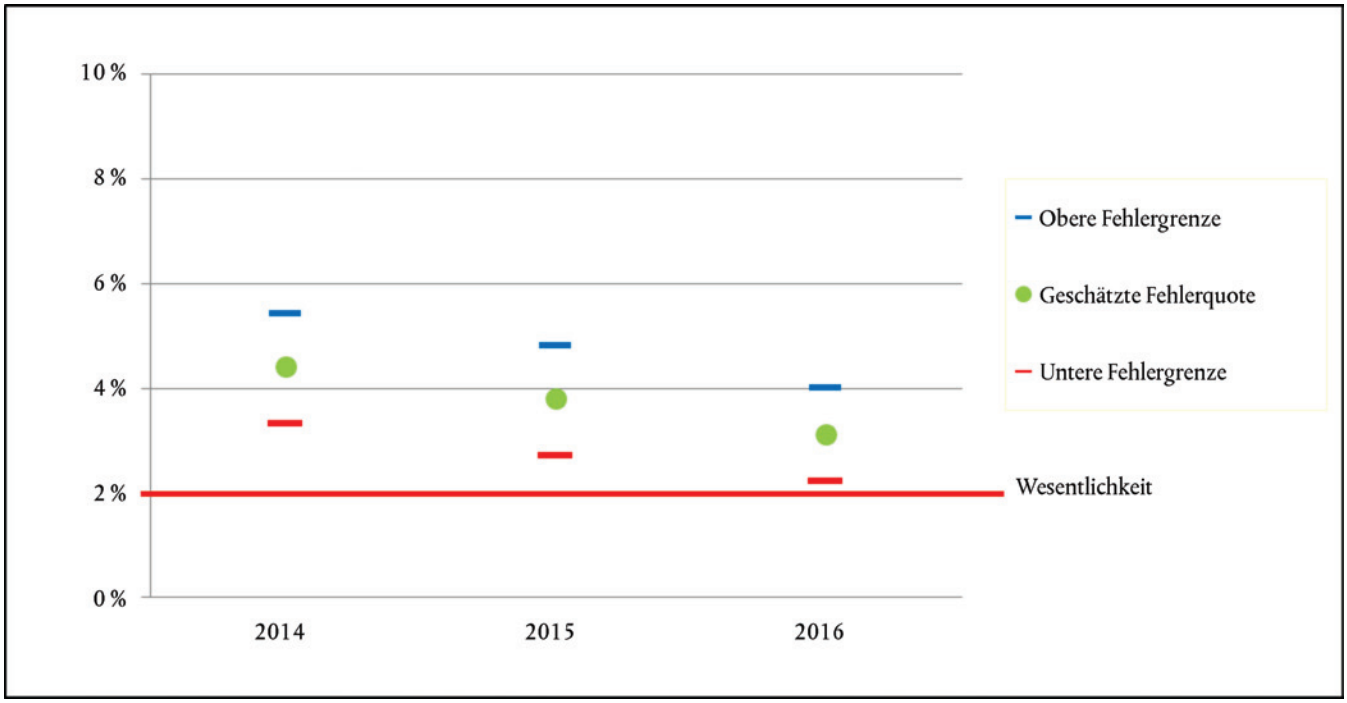
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Prüfungsergebnisse des Hofes für das Jahr 2016 zeigen eine Verbesserung

1.9. Im Vergleich zu den Vorjahren (***Illustration 1.3***) hat sich die vom Hof geschätzte Gesamtfehlerquote zwar verbessert, doch liegt sie auch weiterhin über dem 2 %-Richtwert des Hofes für die Wesentlichkeit. Dennoch waren rund die Hälfte der Ausgaben des Jahres 2016 nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet (***Illustration 1.4***)

Illustration 1.3 — Die geschätzte Fehlerquote (wahrscheinlichste Fehlerquote) (2014-2016)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Ergebnisse in den verschiedenen Ausgabenbereichen weisen unterschiedliche Fehlermuster auf

1.10. Der Hof schätzt die Fehlerquote bei den erstattungsbasierten Ausgaben auf 4,8 % (2015: 5,2 %), was deutlich über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt (***Illustration 1.4***). Bei dieser Ausgabenart beantragen Begünstigte EU-Mittel als Erstattung für ihnen entstandene förderfähige Kosten. Unter solche Zahlungen fallen Forschungsprojekte (Kapitel 5), Fortbildungsprogramme (Kapitel 6) sowie Projekte zur regionalen und ländlichen Entwicklung (Kapitel 6 und 7) und Entwicklungsprojekte (Kapitel 9). Bei diesen Regelungen müssen die *Empfänger* Angaben machen, aus denen hervorgeht, dass sie an einer förderfähigen Maßnahme teilnehmen und ihnen Kosten entstanden sind, die für eine Erstattung infrage kommen. Zu diesem Zweck müssen sie komplizierte Vorschriften beachten hinsichtlich dessen, was beantragt werden kann (Förderfähigkeit), sowie dazu, wie Kosten ordnungsgemäß entstehen (z. B. Vorschriften über die *Vergabe öffentlicher Aufträge* oder Vorschriften über *staatliche Beihilfen*). Dies führt zu Fehlern, die sich auf die Schlussfolgerung des Hofes zu den MFR-Rubriken 1a „Wettbewerbsfähigkeit" (siehe Ziffern 5.28-5.29), 1b „Kohäsion" (siehe Ziffern 6.38-6.39), 2 „Natürliche Ressourcen" (insgesamt — siehe Ziffern 7.32-7.33) und 4 „Europa in der Welt" (siehe Ziffern 9.34-9.35) auswirken.

1.11. Der Hof schätzt die Fehlerquote bei den anspruchsbasierten Ausgaben (einschließlich Verwaltungsausgaben) auf 1,3 % (2015: 1,9 %, ***Illustration 1.4***). Bei dieser Ausgabenart erhalten die Begünstigten eine Zahlung, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Unter diese Zahlungen fallen Stipendien für Studierende und Forschungsstipendien (Kapitel 5), *Direktbeihilfen* für Landwirte und Agrarumweltmaßnahmen (Kapitel 7) sowie Gehälter und Versorgungsbezüge (Kapitel 10). Der Hof stellte Verbesserungen in allen Bereichen der anspruchsbasierten Ausgaben fest und kommt zu dem Schluss, dass die geschätzte Fehlerquote für Direktbeihilfen für Landwirte unter der Wesentlichkeitsschwelle liegt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.10. *Vereinfachung ist der effizienteste Weg zur Reduzierung der Kontrollkosten und des Kontrollaufwands sowie des Fehlerrisikos. Politikbereiche, die soliden Verwaltungs- und Kontrollsystemen sowie weniger komplexen Förderfähigkeitsregeln unterliegen, sind auch weniger fehleranfällig.*

Der EuRH hat bestätigt, dass Projekte, bei denen vereinfachte Kostenoptionen genutzt werden, weniger fehleranfällig sind als die Erstattung tatsächlich angefallener Kosten. Aus diesem Grund bewirbt die Kommission seit einigen Jahren aktiv die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen bei der Kohäsionspolitik und der Entwicklung des ländlichen Raums. Durch den Einsatz vereinfachter Kostenoptionen verringert sich ferner der Verwaltungsaufwand und rücken Ergebnisse stärker in den Blickpunkt der Verwaltungsbehörden, Zahlstellen und Empfänger, und zwar insbesondere dann, wenn die vereinfachten Kostenoptionen darauf basieren, dass Projektergebnisse tatsächlich erreicht werden.

Die öffentliche Auftragsvergabe und Vorschriften über staatliche Beihilfen sind keine Besonderheit der EU-Ausgaben. Zur Bewältigung der Schwierigkeiten in diesen Bereichen setzt die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Maßnahmenpläne um (siehe Antwort der Kommission auf die Ziffern 6.15 und 6.18).

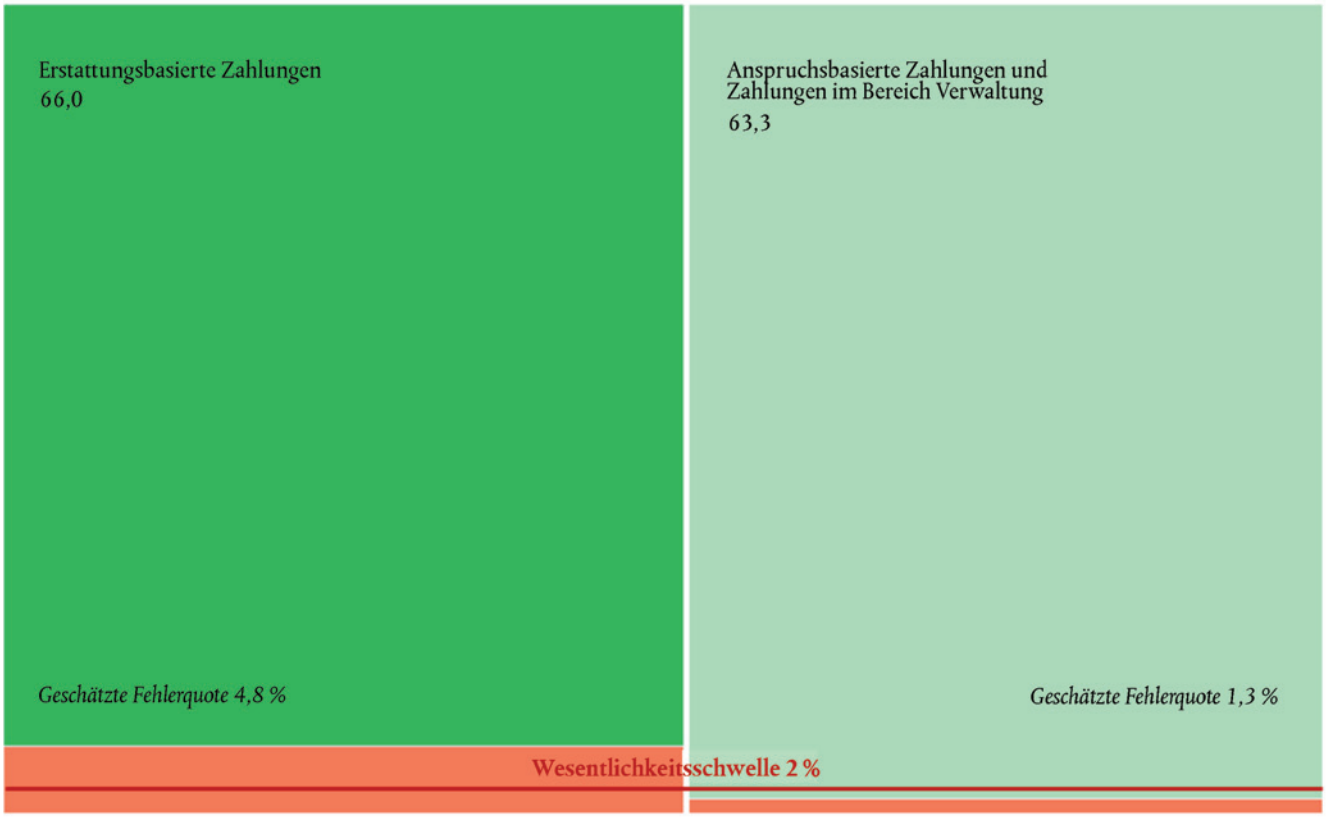
In der Landwirtschaft ist die Entwicklung des ländlichen Raums nach wie vor ein Bereich, der engmaschig überwacht werden muss, was insbesondere für die mit Investitionen verbundenen Maßnahmen gilt. Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten systematisch, im Falle von Kontrollmängeln Pläne für Abhilfemaßnahmen zu erstellen und unterstützt sie bei deren Umsetzung. Unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, zwischen Recht- und Ordnungsmäßigkeit einerseits und der Verwirklichung politischer Zielsetzungen andererseits ein ausgewogenes Verhältnis zu schaffen und dabei die Umsetzungs- (Verwaltungs- und Kontroll-)kosten im Auge zu behalten, kann nicht mit tatsächlicher Sicherheit davon ausgegangen werden, dass sich mit vertretbarem Aufwand eine Fehlerquote bei den Zahlungen an Empfänger von unter 2 % erreichen ließe. Die Möglichkeiten zur Korrektur, die anhand der Wiedereinziehungen durch die Mitgliedstaaten und die finanziellen Berichtigungen durch die Kommission in den Jahren nach dem Jahr, in dem die Ausgabe getätigt wurde, gegeben sind, verschaffen der Kommission allerdings Gewissheit über die Ausgaben im Rahmen der GAP.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 1.12 und 6.7.

1.11. *Die Kommission begrüßt die Einschätzung des EuRH in Bezug auf die anspruchsbasierten Ausgaben.*

Illustration 1.4 — Die anspruchsbasierten Zahlungen und die Zahlungen im Bereich Verwaltung des Jahres 2016 weisen keine wesentliche Fehlerquote auf

(Milliarden Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

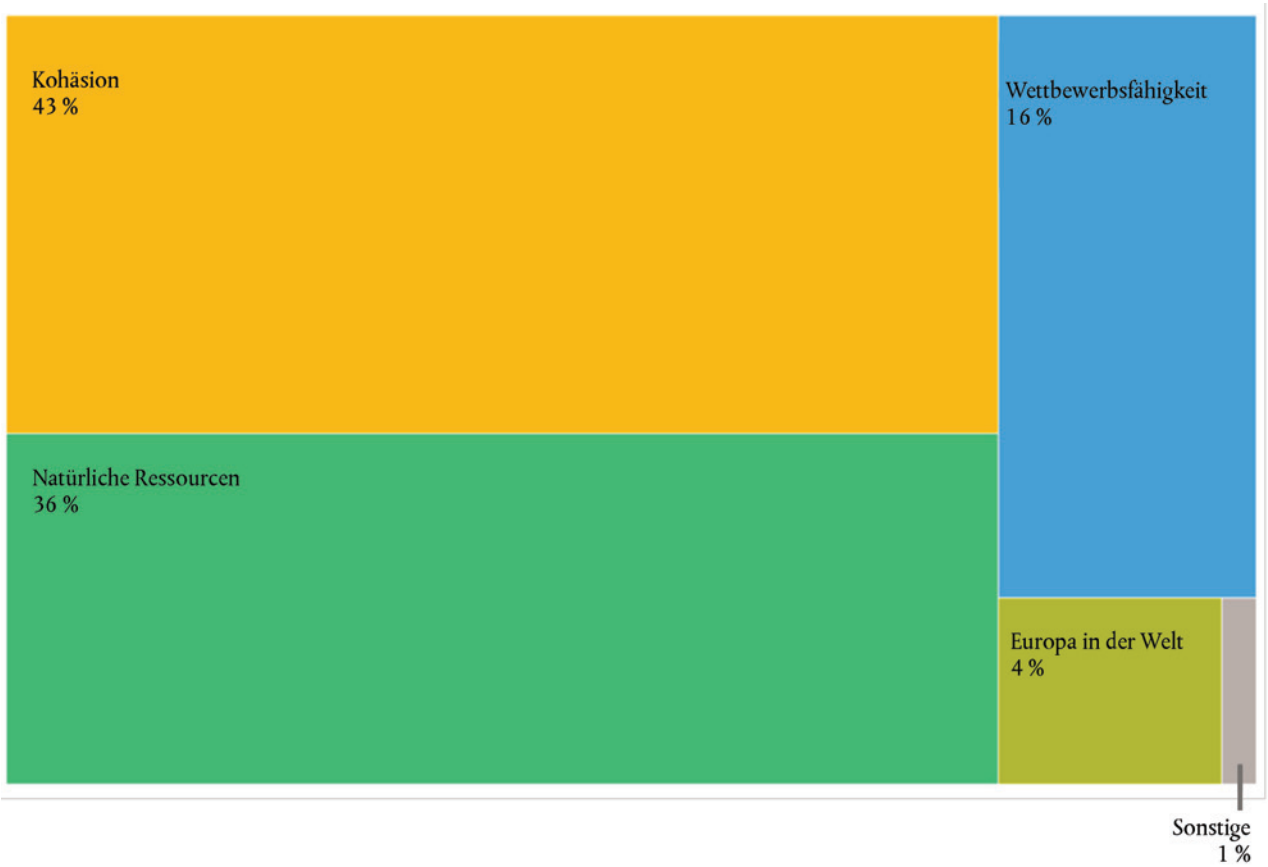
BEMERKUNGEN DES HOFES

1.12. Wie aus ***Illustration 1.5*** zu ersehen, trägt der Bereich „Kohäsion“ am meisten zur vom Hof geschätzten Fehlerquote für 2016 bei, gefolgt von den Bereichen „Natürliche Ressourcen“, „Wettbewerbsfähigkeit“ und „Europa in der Welt“. Diese Verteilung deckt sich mit den Feststellungen des Hofes für 2015.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.12. *Die Kommission arbeitet mit den Mitgliedstaaten ständig an der Verbesserung von deren Verwaltungs- und Kontrollsystemen und wird auch künftig die zur Verfügung stehenden Instrumente der Rechtsaufsicht rigoros und rechtzeitig einsetzen, damit alle wesentlichen Fehler tatsächlich berichtigt werden. Erforderlichenfalls werden systematisch Maßnahmenpläne zur Behebung bestimmter Fehlerursachen umgesetzt.*

Illustration 1.5 — Beitrag zur geschätzten Gesamtfehlerquote für 2016 nach MFR-Rubrik



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.13. „Wettbewerbsfähigkeit" (Kapitel 5): Die geschätzte Fehlerquote beträgt 4,1 % und liegt damit unter dem Ergebnis für 2015 (4,4 %). 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*).

1.14. „Kohäsion" (Kapitel 6): Die geschätzte Fehlerquote beträgt 4,8 % und liegt damit unter dem Ergebnis für 2015 (5,2 %). Die Ausgaben in diesem Bereich beruhen in erster Linie auf Kostenerstattungen. Auf nicht förderfähige Kosten in Ausgabenerklärungen und nicht förderfähige Projekte entfallen 70 % der Fehlerquote.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.13. *Die Kommission verweist auf ihre gemeinsame Antwort zu den Ziffern 5.9 und 5.10.*

1.14. *Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu den Ziffern 1.10, 1.12, 6.7 und 6.11.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.15. „Natürliche Ressourcen“ (Kapitel 7): Die geschätzte Fehlerquote beträgt 2,5 % und liegt damit unter dem Ergebnis für 2015 (2,9 %). Der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) macht mehr als drei Viertel der Ausgaben in diesem Bereich aus und weist keine wesentlichen Fehler auf (1,7) %), während der Hof im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums auch weiterhin eine hohe Fehlerquote (4,9 %) feststellt, insbesondere bei den erstattungsbasierten Ausgaben. Bei den anspruchsbasierten Ausgaben für *Direktbeihilfen* für Landwirte, die mit vereinfachten Förderbestimmungen für Flächen und einem wirksamen Ex-ante-Kontrollsystem (InVeKoS) einhergehen, das automatische Gegenkontrollen zwischen verschiedenen Datenbanken ermöglicht, stellte der Hof stellte keine wesentlichen Fehler fest.

1.16. „Europa in der Welt“ (Kapitel 9): Die geschätzte Fehlerquote beträgt 2,1 % und liegt damit unter dem Ergebnis für 2015 (2,8 %). Fehlende maßgebliche Belegunterlagen und zu hoch angesetzte Zwischenabrechnungen ([14]) der Kommission machen zwei Drittel des Gesamtbetrags aus.

1.17. „Verwaltung“ (Kapitel 10): Dieser Bereich ist nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Die geschätzte Fehlerquote liegt bei 0,2 % und stellt damit gegenüber dem Ergebnis für 2015 (0,6 %) einen Rückgang dar. Die meisten Ausgaben in diesem Bereich betreffen die von den Organen und Einrichtungen der EU gezahlten Gehälter, Versorgungsbezüge und Zulagen.

1.18. Der Hof nimmt keine Schätzung der Fehlerquoten in anderen Ausgabenbereichen einschließlich der MFR-Rubrik 3 vor (Kapitel 8). Insgesamt beliefen sich die von der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes erfassten Ausgaben in diesen Bereichen auf 2,8 Milliarden Euro (2,2 % der von der Prüfung des Hofes abgedeckten Ausgaben). Die Ergebnisse der zu diesen Bereichen durchgeführten Prüfungsarbeit fließen auch weiterhin in die Gesamtschlussfolgerungen des Hofes für 2016 ein.

1.19. Förderfähigkeitsfehler bei den Kostenerstattungsregelungen haben nach wie vor den größten Anteil an der geschätzten Fehlerquote:

— Einbeziehung nicht förderfähiger Kosten in die Kostenaufstellungen,

— nicht förderfähige Projekte, Tätigkeiten oder Begünstigte (***Illustration 1.6***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.15. *Die Kommission begrüßt die Einschätzung des EuRH bezüglich des EGFL insbesondere, was die Wirksamkeit des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) anbelangt, das einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung von Fehlern und Verringerung der Fehlerquoten leistet (siehe Ziffer 7.13). Die Kommission wird die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fortsetzen, um die Qualität des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen und des InVeKoS im Allgemeinen aufrechtzuerhalten.*

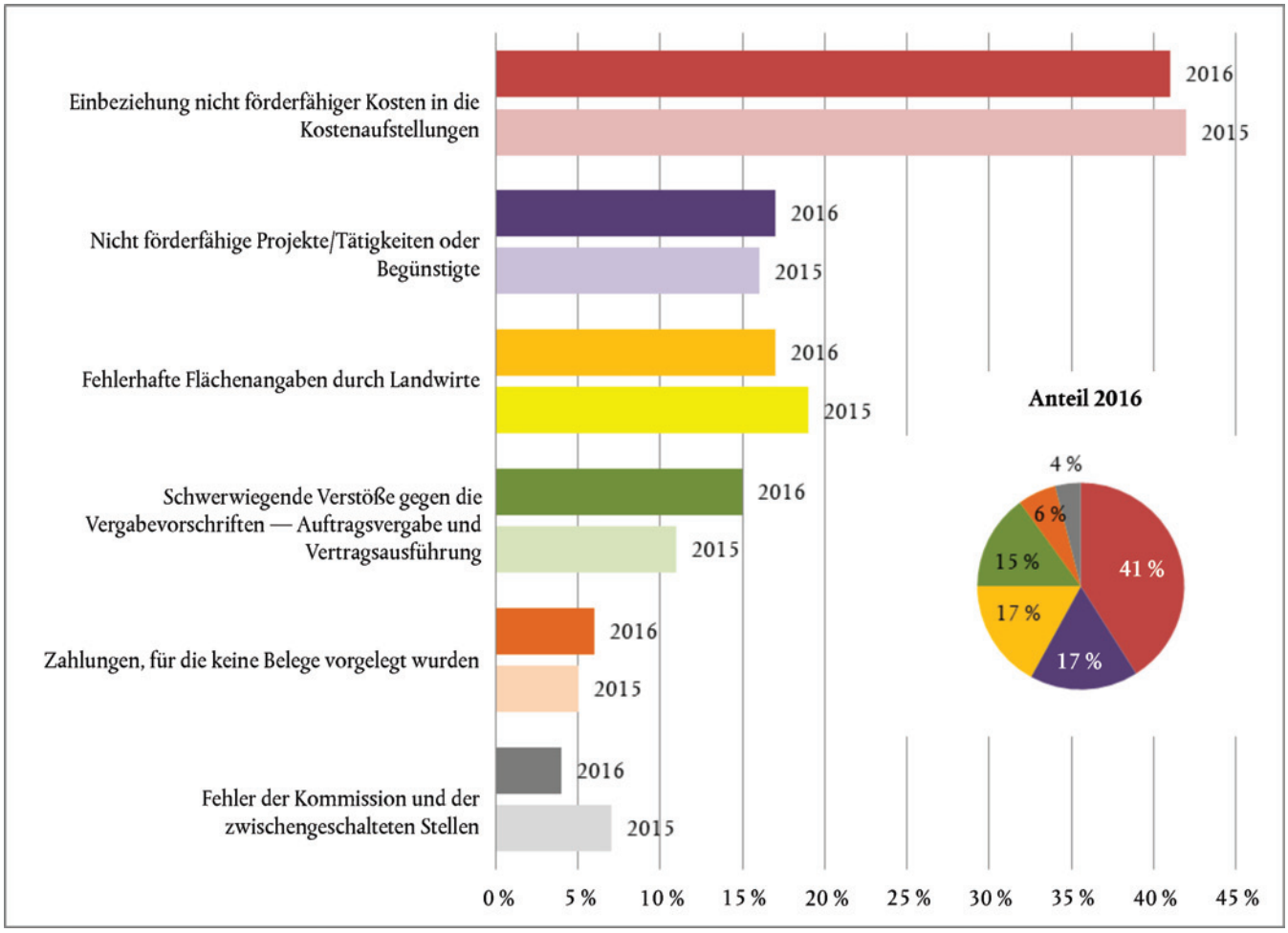
Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 1.10 und 1.12.

1.19. *Die Kommission gelangt zu denselben Schlussfolgerungen bezüglich Art und Ursache der Fehler.*

Vereinfachung ist der effizienteste Weg zur Reduzierung des Fehlerrisikos sowie der Kontrollkosten und des Kontrollaufwands. Für diese Programme, bei denen anhaltend hohe Fehlerquoten festgestellt werden, ergreift die Kommission fortlaufend Präventiv- und Korrekturmaßnahmen, um die Grundursachen sowie die Auswirkungen zu bekämpfen. Weitere Einzelheiten sind der Mitteilung der Kommission „Grundursachen und getroffene Maßnahmen (Artikel 32 Absatz 5 der Haushaltsordnung)“ (COM(2017) 124 vom 28.2.2017) zu entnehmen.

([14]) Durch Abrechnung gehen Vorfinanzierungsbeträge in akzeptierte Ausgaben über. Ist eine Abrechnung zu hoch angesetzt, so bedeutet dies, dass ein Teil des in der Rechnungsführung als Ausgaben verbuchten Betrags durch die Finanzberichte nicht gerechtfertigt ist.

Illustration 1.6 — Aufschlüsselung der geschätzten Gesamtfehlerquote nach Fehlerart



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

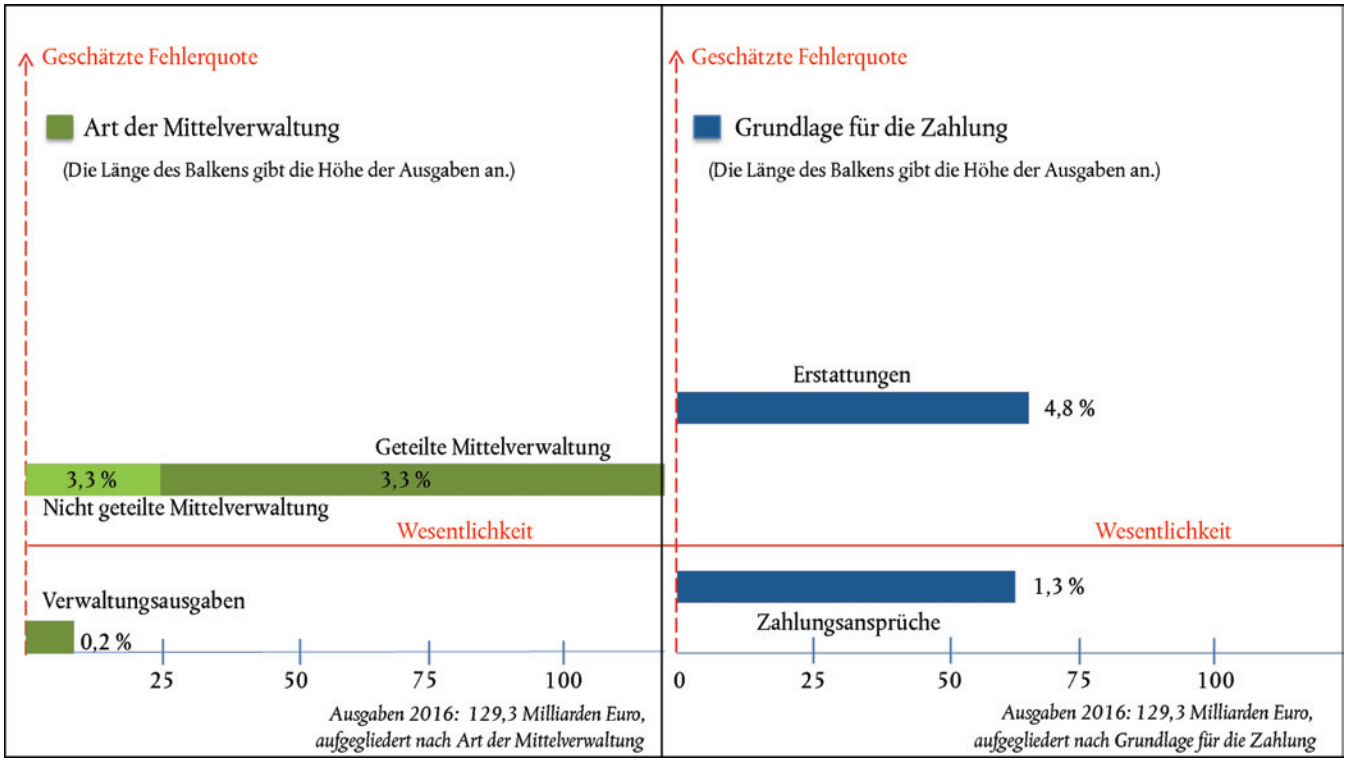
BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Art der Mittelverwaltung hat nur wenig Einfluss auf die Fehlerquoten

1.20. Es hat sich gezeigt, dass die vom Hof in den verschiedensten Ausgabenbereichen geschätzte Fehlerquote in einem deutlich stärkeren Zusammenhang mit der Grundlage für die Zahlung (d. h. Erstattung oder Zahlungsansprüche) steht als mit der Art der Mittelverwaltung ([15]). Im Kohäsionsbereich (unter geteilter Mittelverwaltung) und im Bereich Wettbewerbsfähigkeit (von der Kommission direkt sowie indirekt über beauftragte Einrichtungen verwaltet) stellte der Hof die höchsten Fehlerquoten fest. Die Ausgaben in beiden Bereichen erfolgen vorwiegend aufgrund von Erstattungsregelungen (siehe ***Illustration 1.7***).

([15]) *Direkte Mittelverwaltung* (direkt von der Europäischen Kommission ausgeführte Haushaltsmittel), indirekte Mittelverwaltung (Nicht-EU-Partnerländern, internationalen Organisationen, nationalen Agenturen, der EIB-Gruppe usw. übertragene Haushaltsvollzugsaufgaben), *geteilte Mittelverwaltung* (zwischen Kommission und Mitgliedstaaten geteilter Haushaltsvollzug).

Illustration 1.7 — Durchschnittliche geschätzte Fehlerquote nach Art der Mittelverwaltung und Grundlage für die Zahlung (2016)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.21. Für 2016 beträgt die geschätzte Fehlerquote bei den Ausgaben unter geteilter Mittelverwaltung insgesamt 3,3 % (2015: 4,3 %), und 3,3 % (2015: 4,2 %) bei allen anderen Arten operativer Ausgaben ([16]). Die geschätzte Fehlerquote bei den Verwaltungsausgaben beträgt 0,2 % (2015: 0,6 %).

Die von der Kommission vorgenommenen Schätzungen der Fehlerquoten …

1.22. Jede Generaldirektion (GD) der Kommission erstellt einen *Jährlichen Tätigkeitsbericht (JTB)*. In der darin enthaltenen Erklärung übernimmt der Generaldirektor die Gewähr dafür, dass die im Bericht vorgelegten Finanzinformationen sachgerecht dargestellt sind und die Vorgänge, die in seinen Verantwortungsbereich fallen, rechtmäßig und ordnungsgemäß sind. Außerdem wird im Bericht Rechenschaft über die Erreichung der wichtigsten politischen Ziele abgelegt (siehe Ausführungen hierzu in den Ziffern 3.5 sowie 3.18-3.32) und der Managementbericht des Generaldirektors präsentiert, der für das Kollegium der Kommissionsmitglieder bestimmt ist.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.22. *Der Jährliche Tätigkeitsbericht ist ein vom Generaldirektor (von der Generaldirektorin) dem Kollegium der Kommissionsmitglieder vorgelegter Bericht über die Erfüllung seiner (ihrer) Pflichten. In den Jährlichen Tätigkeitsberichten wird Rechenschaft über die Fortschritte bei der Verwirklichung der allgemeinen und spezifischen Ziele gemäß dem strategischen Managementplan der Generaldirektion abgelegt. Sie umfassen ferner die Ergebnisse in den Bereichen Finanzverwaltung, interne Kontrolle sowie Organisationsmanagement.*

([16]) Hauptsächlich in den Kapiteln 5 und 8 behandelte Ausgaben sowie zum Teil auch Ausgaben, die Gegenstand der Kapitel 6 und 7 sind und die der direkten oder indirekten Mittelverwaltung unterliegen. Die hochgerechnete Fehlerquote bei den Ausgaben unter geteilter Mittelverwaltung basiert auf der Untersuchung von 560 Vorgängen (die aus einer Grundgesamtheit von 94,5 Milliarden Euro gezogen wurden). Die hochgerechnete Fehlerquote bei den anderen Arten operativer Ausgaben basiert auf der Untersuchung von 321 Vorgängen (die aus einer Grundgesamtheit von 25,4 Milliarden Euro gezogen wurden).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.23. In diesem Jahr haben alle Generaldirektionen erstmals eine Schätzung der Fehlerquote für „maßgebliche Ausgaben“ vorgelegt. Die Definition von „maßgeblichen Ausgaben“ ([17]) entspricht mehr oder weniger der Definition des Hofes von „zugrunde liegenden Vorgängen“ (***Anhang 1.1***, Ziffer 10).

Illustration 1.8 — Ergebnisse der Prüfung des Hofes für 2016 im Vergleich zu den von der Kommission in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2016 vorgenommenen Schätzungen der Risikobeträge bei Zahlung

Kapitel des Jahresberichts	Geschätzte Fehlerquote (%) ([1])	Konfidenzintervall (%)		Jährliche Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen der Kommission ([2]) ([3])	Geschätzter Gesamtrisikobetrag bei Zahlung (%) ([5]) ([6])	
		Untere Fehlergrenze	Obere Fehlergrenze		Niedrigster Wert	Höchster Wert
Kapitel 5 — Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	**4,1**	**2,1**	**6,1**	CNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, JRC, MOVE, REA, RTD und TAXUD	**2,0**	**2,4**
Kapitel 6 — Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	**4,8**	**2,2**	**7,4**	EMPL und REGIO	**2,2**	**3,6**
Kapitel 7 — Natürliche Ressourcen	**2,5**	**1,5**	**3,5**	AGRI, MARE, ENV und CLIMA	**2,5**	**2,5**
Kapitel 9 — Europa in der Welt	**2,1**	**0,6**	**3,6**	DEVCO, NEAR, ECHO, FPI, TRADE, AGRI, EMPL, REGIO, EACEA und ECFIN	**1,3**	**1,4**
Kapitel 10 — Verwaltung	**0,2**	**0,0**	**0,8**	Verwaltung ([4])	**0,2**	**0,2**
Insgesamt	**3,1**	**2,2**	**4,0**	**Insgesamt**	**2,1**	**2,6**
Quelle: Europäischer Rechnungshof.				*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage Jährlicher Tätigkeitsberichte der Kommission.		

([1]) Geschätzte Fehlerquote: siehe ***Illustration 1.2*** und Fußnoten.
([2]) Einige Generaldirektionen verwalten Ausgaben unter mehr als einer MFR-Rubrik (AGRI, EACEA, ECFIN, EMPL und REGIO).
([3]) Die (vollständigen) Bezeichnungen der Generaldirektionen der Kommission und der Exekutivagenturen, die in dieser Illustration abgekürzt wurden, können Ziffer 9.6 der Interinstitutionellen Regeln für Veröffentlichungen entnommen werden (http://publications.europa.eu/code/de/de-390600.htm).
([4]) BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, OIB, OIL, OLAF, OP, PMO, SCIC, SG, SJ und SRSS.
([5]) Prozentsatz der Ausgaben, die zum Zeitpunkt der Auszahlung möglicherweise nicht im Einklang mit den geltenden verordnungsrechtlichen und vertraglichen Anforderungen stehen.
([6]) Die meisten Generaldirektionen drückten den Risikobetrag als Zahl aus. Einige gaben eine Spanne mit einem niedrigsten und einem höchsten Wert an (ECFIN, FISMA, CONNECT, RTD, REA, OIB und INEA), während die GD REGIO eine Spanne angab, die von einem Durchschnittswert zu einem höchsten Wert reichte.

([17]) Zahlungen ohne neue Vorfinanzierungen, aber einschließlich früherer Vorfinanzierungen, die im betreffenden Haushaltsjahr tatsächlich abgerechnet wurden (Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2016, COM(2017) 351 final, Anhang 3, S. 16).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.24. Nach Einführung des Konzepts „Risikobetrag bei Abschluss“ in der Management- und Leistungsbilanz 2015 haben die Generaldirektionen nunmehr in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten entsprechende Angaben gemacht. Die Kommission legte den Schwerpunkt auf die Auswirkungen der auf mehrere Jahre angelegten Korrekturmechanismen, die eine Senkung der von ihr geschätzten Fehlerquote zur Folge haben werden.

… stimmen in den meisten Fällen weitgehend mit den Feststellungen des Hofes überein

1.25. Hinsichtlich der Indikatoren für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit stimmen die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten angegebenen Zahlen zu den Risikobeträgen bei Zahlung in den meisten Fällen weitgehend mit den vom Hof vorgenommenen Schätzungen der Fehlerquote überein (***Illustration 1.8***) ([18]).

1.26. Der Hof stellte, dass die Generaldirektionen innerhalb derselben MFR-Rubrik zur Darstellung der Fehlerquoten und Risikobeträge unterschiedliche Ansätze anwandten ([19]). Der Hof stellte außerdem fest, dass bei der Arbeit, die von den *Prüfbehörden* für die Ausgaben 2014-2020 durchgeführt wurde, methodische Risiken gegeben waren ([20]). Ferner stellte der Hof fest, dass die Kommission erhebliche Anpassungen an den von den *Zahlstellen* vorgelegten Kontrollstatistiken vornehmen musste ([21]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.24. *Das Konzept „Risikobetrag bei Abschluss“ vervollständigt das Gesamtbild der mehrjährigen Programme, weil es zusätzliche Informationen über den Risikobetrag liefert, der nach Berücksichtigung aller Korrekturmaßnahmen, einschließlich der Korrekturkapazität, d. h. der bestmöglichen Schätzung der Korrekturen, die in den Jahren nach der Ausgabe vorgenommen werden, verbleibt.*

1.25. *Bezüglich der geschätzten Risikobeträge bei Abschluss (siehe Illustration 1.8) ist anzumerken, dass die Zahlen in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2016 und der Management- und Leistungsbilanz die Ausgaben für Programme der Finanzplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020 umfassend abdecken. Im Bereich Kohäsion liegen die für den Zeitraum 2007-2013 gemeldeten Werte in der Größenordnung zwischen 2,6 % und 4,2 %. Die Kommission ist allerdings der Auffassung, dass die derzeitigen Kohäsionsprogramme schon von ihrer Gestaltung her weniger risikobehaftet sind, wie den Werten für den Zeitraum 2014-2020 zu entnehmen ist, die sich laut Angaben der Kommission zwischen 0,9 % und 1,7 % bewegen.*

1.26. *Die Kommission verfügt über eine solide Methode zur Schätzung der Fehlerquote bei den Transaktionen. Die Kommissionsdienststellen berücksichtigen bei der Anwendung dieser Methode die Erfordernisse des jeweiligen spezifischen Rechtsrahmens und der Art der Mittelverwaltung. Daher wählt jeder Generaldirektor den Ansatz, der am besten geeignet ist, um die Fehlerquote in den Politikbereichen, für die er zuständig ist, realistisch einzuschätzen, wobei den programmspezifischen Risikomerkmalen (z. B. ein höheres Risiko bei KMU- und ein niedrigeres Risiko bei Marie-Curie-Programmen) und den für die verschiedenen Ausgabenbereiche verfügbaren Kontrollergebnissen (z. B. Verfügbarkeit ausreichender Ex-post-Ergebnisse, die Qualität der Berichterstattung durch die beauftragten Einrichtungen) Rechnung getragen wird.*

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 6.33 und 6.34.

([18]) Wir untersuchten die Jährlichen Tätigkeitsberichte folgender Generaldirektionen: BUDG und ESTAT (Ziffer 4.20); RTD, EAC und MOVE (Ziffer 5.20); REGIO und EMPL (Ziffer 6.26); AGRI (Ziffer 7.28); MARE, ENV und CLIMA (Ziffer 7.31); NEAR (Ziffer 9.29); HR, DIGIT, OIB, OIL, OP und PMO (Ziffer 10.7) und DEVCO (JB zu den EEF, Ziffer 33).

([19]) MFR-Teilrubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit“ (siehe Ziffer 5.21).

([20]) MFR-Teilrubrik 1b „Kohäsion“ (siehe Ziffer 6.34).

([21]) MFR-Rubrik 2 „Natürliche Ressourcen“ (siehe Ziffer 7.29).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.27. Die von der Kommission in ihrer Management- und Leistungsbilanz angegebene berechnete Gesamtfehlerquote bei Zahlung für 2016 bewegte sich zwischen 2,1 % und 2,6 % (gegenüber 2,3 % und 3,1 % für 2015) und war damit wesentlich. Die vom Hof geschätzte Fehlerquote beträgt 3,1 % (2015: 3,8 %).

Die Kommission legte Zahlen über Korrekturen und Einziehungen vor, …

1.28. Im Abschnitt „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse“ 2016 sind insgesamt vorgenommene Finanzkorrekturen und Einziehungen in Höhe von 3,4 Milliarden Euro ausgewiesen. ***Illustration 1.9*** gibt Aufschluss über die gemeldeten Beträge nach Ausgabenbereich und das Stadium des Ausgabenzyklus, in dem die Kommission die Korrekturmaßnahmen anwandte (Meldung/Anerkennung der Ausgaben/Zahlung aus dem Haushalt).

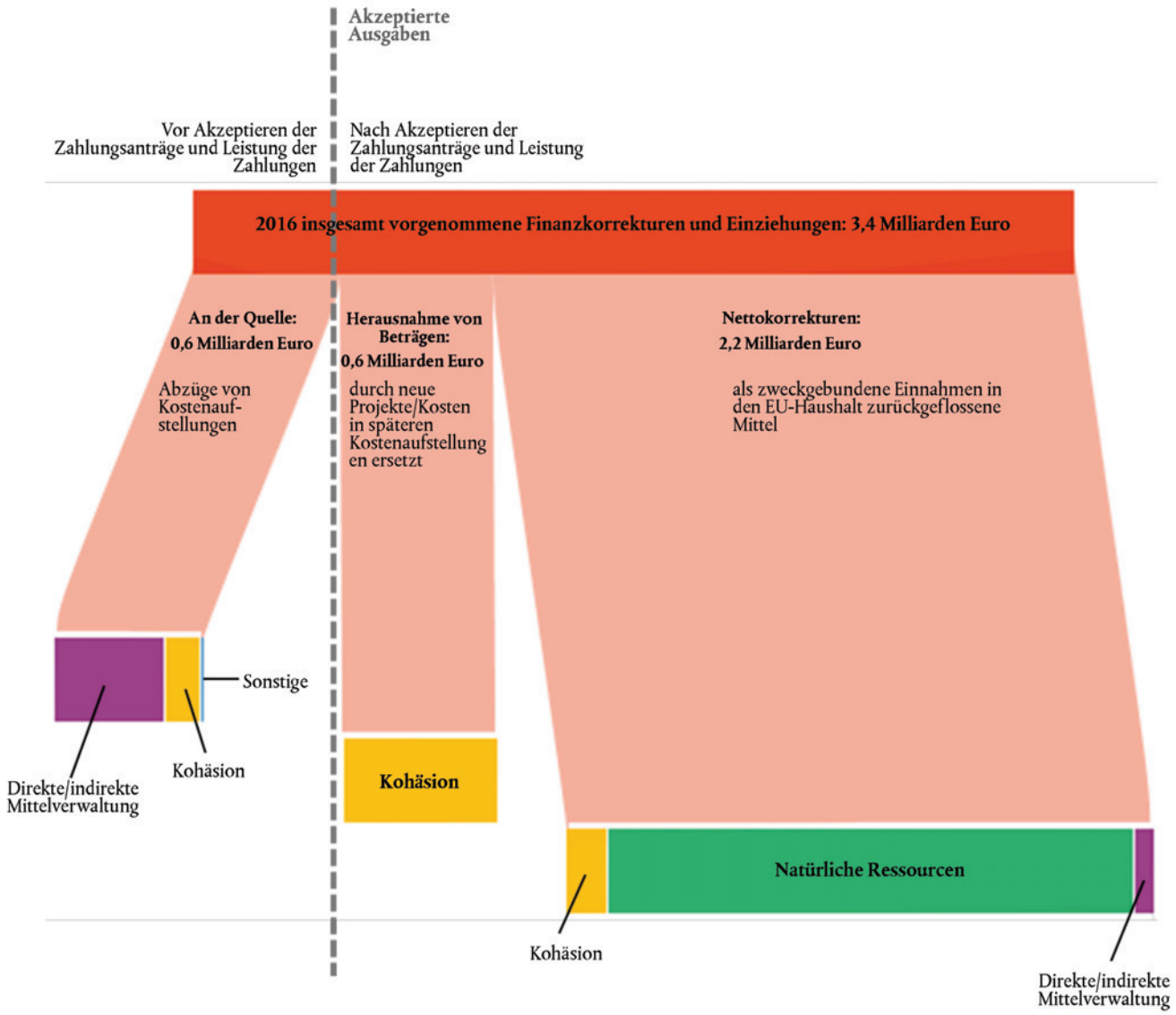
ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.27. *Die Kommission hat Fortschritte bei der Senkung der Gesamtfehlerquote bei den Auszahlungen erzielt. Der in der Management- und Leistungsbilanz ausgewiesene Gesamtrisikobetrag bei Abschluss 2016 wird nach Abzug geschätzter künftiger Korrekturen auf weniger als 2 % der gesamten einschlägigen Ausgaben geschätzt.*

1.28. *Ausführliche Informationen zu finanziellen Berichtigungen und Einziehungen sind dem Anhang zu Teil II der Management- und Leistungsbilanz ([1]) zu entnehmen.*

([1]) *Management- und Leistungsbilanz 2016 (COM(2017) 351 final), Teil II.*

Illustration 1.9 — Korrekturmaßnahmen 2016: Wie wurden sie in den verschiedenen Ausgabenbereichen angewandt?



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Abschnitts „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse" der konsolidierten Jahresrechnung 2016 der EU und zugrunde liegender Daten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.29. Im Jahr 2016 erfasste die Kommission 0,6 Milliarden Euro an Korrekturen und Einziehungen „an der Quelle", bevor sie die Ausgaben akzeptierte. Diese erfolgen in Form von Abzügen der nicht förderfähigen Beträge von den geltend gemachten Beträgen, bevor die entsprechenden Zahlungen aus dem EU-Haushalt geleistet werden (d. h., die in Abzug gebrachten Beträge fließen später nicht in die geprüfte Grundgesamtheit ein, da die vom Hof zu prüfenden Vorgänge aus den von der Kommission akzeptierten Zahlungen ausgewählt werden). Auf solche Einziehungen (0,4 Milliarden Euro) entfielen mehr als vier Fünftel der Korrekturmaßnahmen insgesamt in den Bereichen der direkten und der indirekten Mittelverwaltung des Jahres 2016.

1.30. Die verbleibenden 2,8 Milliarden Euro standen im Zusammenhang mit Zahlungsanträgen, die von der Kommission bereits akzeptiert wurden (und damit in die Grundgesamtheit der vom Hof geprüften Zahlungen einbezogen waren). Davon

a) betrafen für den Bereich „Natürliche Ressourcen" rund 2 Milliarden Euro *Konformitätsbeschlüsse* in der Landwirtschaft, welche die Kommission als *zweckgebundene Einnahmen* erfasst, die der Finanzierung von Agrarausgaben dienen;

b) entfallen für den Bereich „Kohäsion" rund 0,6 Milliarden Euro auf Rücknahmen zuvor genehmigter Anträge auf Erstattung für Projekte/Ausgaben seitens der Mitgliedstaaten und den Ersatz durch neue Projekte/Ausgaben. Rücknahmen haben nicht zur Folge, dass Mittel in den EU-Haushalt zurückfließen ([22]);

c) standen für Bereiche unter direkter und indirekter Mittelverwaltung (vor allem „Wettbewerbsfähigkeit" und „Europa in der Welt") rund 0,1 Milliarden Euro in Verbindung mit Beträgen, die nach der Zahlung wiedereingezogen wurden.

Korrekturen und Einziehungen können auf verschiedene Art und Weise ausgelöst werden

1.31. Bei der Anwendung von Korrekturen und Einziehungen können Kommission und Mitgliedstaaten verschiedene Wege gehen, wobei sie die in der Haushaltsordnung vorgegebene Reihenfolge einhalten ([23]):

a) im Falle rechtsgrundlos ausgegebener Beträge: indem die Korrekturen ausgehend vom Wert der vorschriftswidrigen Vorgänge vorgenommen werden (individuelle Korrekturen);

b) im Falle systematischer Fehler innerhalb einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen: indem die Ergebnisse auf die ganze Grundgesamtheit hochgerechnet werden (hochgerechnete Korrekturen);

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.29. *Die Beträge der finanziellen Korrekturen und Einziehungen „an der Quelle" zeigen, dass sich die Kommission zum Schutz des EU-Haushalts vornehmlich auf Präventivmaßnahmen stützt, bevor sie Ausgaben genehmigt.*

1.30.

b) *Die Rechtsvorschriften sehen vor, dass die Mitgliedstaaten vorschriftswidrige Ausgaben zurückziehen und durch neue, vorschriftsmäßige ersetzen können. Dies dient dem Schutz des EU-Haushalts gemäß dem Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten bei geteilter Mittelverwaltung in erster Linie für die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und gegebenenfalls die Vornahme finanzieller Korrekturen verantwortlich sind.*

1.31.

([22]) Siehe Sonderbericht Nr. 4/2017.

([23]) In Artikel 80 Absatz 4 der Haushaltsordnung heißt es: „Die Kommission stützt ihre Finanzkorrekturen auf die Ermittlung der rechtsgrundlos ausgegebenen Beträge und die Auswirkungen auf den Haushalt. Können diese Beträge nicht genau ermittelt werden, darf die Kommission auch gemäß den sektorspezifischen Vorschriften Korrekturen auf der Grundlage von Hochrechnungen oder Pauschalansätzen vornehmen."

BEMERKUNGEN DES HOFES

c) im Falle von Systemmängeln, bei denen eine exakte Berechnung der finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt nicht möglich ist: indem die in den sektorspezifischen Leitlinien je nach Sachlage festgelegten Sätze angewandt werden („Pauschalkorrekturen").

1.32. Zahlreiche Situationen, in denen Kommission und Mitgliedstaaten Korrekturen und Einziehungen vornehmen und melden, werden vom Hof bei seiner Schätzung der Fehlerquote nicht quantifiziert:

a) Mit Pauschalkorrekturen wird eher darauf abgestellt, Systemmängel zu beheben, als einzelne *Unregelmäßigkeiten* auszuräumen. Systemmängel deuten auf ein Risiko des Auftretens vorschriftswidriger Ausgaben hin, doch ist es nicht immer möglich, zwischen diesen Mängeln und einer vorschriftswidrigen Zahlung, die der Hof aufdeckt und bei seiner Schätzung der Fehlerquote quantifiziert, eine Verbindung herzustellen.

b) Einige Fälle, die die Kommission als Fehler, die zu Korrekturen führen, bewertet, stellen für den Hof keine (quantifizierbaren) Fehler dar. So werden beispielsweise versäumte Fristen, mangelnde Publizität und *Cross-Compliance*-Verstöße bei der Schätzung der Fehlerquote des Hofes nicht berücksichtigt.

Unter gewissen Umständen berücksichtigt der Hof Korrekturmaßnahmen bei seiner Schätzung der Fehlerquote

1.33. Der Hof ist bestrebt, Korrekturmaßnahmen Rechnung zu tragen, wenn diese von den Mitgliedstaaten und der Kommission im Vorfeld der Untersuchung durch den Hof ergriffen werden. Er überprüft, ob diese Korrekturen (einschließlich Einziehungen von rechtsgrundlos an Begünstigte gezahlten Beträgen und Berichtigungen auf Projektebene) angewandt wurden, und passt die Schätzung der Fehlerquote gegebenenfalls an. Die Auswirkungen der Korrekturmaßnahmen variieren jedoch erheblich je nach Ausgabenbereich und Korrekturmaßnahme.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

c) *Pauschalkorrekturen kommen zum Einsatz, wenn ein erhebliches Risiko besteht, dass die festgestellten Systemmängel finanzielle Auswirkungen auf den EU-Haushalt hatten, der genaue finanzielle Schaden jedoch nur mit unverhältnismäßigem Aufwand festgestellt werden kann. Mit Pauschalkorrekturen sollen Systemmängel und die damit verbundenen Risiken für den EU-Haushalt behoben und folglich auch individuelle Unregelmäßigkeiten ausgemerzt werden.*

Pauschalkorrekturen sind als wichtige Komponente des systembasierten Prüfungsansatzes, die für gewöhnlich bei der geteilten Mittelverwaltung zum Tragen kommt, angesichts der derzeitigen Bemühungen zur Vereinfachung der EU-Rechtsvorschriften zukunftsweisend. Sie stellen für die Mitgliedstaaten einen starken Anreiz zur Verbesserung ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme dar und tragen somit zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der jeweiligen zugrunde liegenden Vorgänge bei.

Die Kommission ist daher der Ansicht, dass Pauschalkorrekturen zur Bestimmung der Fehlerquote in einem Politikbereich äußerst relevant sind.

1.32.

a) *Die Kommission bewahrt den EU-Haushalt vor Ausgaben ohne Rechtsgrundlage. Können die genauen Beträge nur mit unverhältnismäßigem Aufwand genau bestimmt werden, kann die Kommission Hochrechnungen oder Pauschalkorrekturen anwenden, um dieser Pflicht nachzukommen. Pauschalkorrekturen stellen für die Mitgliedstaaten einen starken Anreiz zur Verbesserung ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme dar.*

Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 1.31 c) und Antworten der Kommission auf den Sonderbericht des EuRH 4/2017 „Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen Ausgaben".

b) *Die Kommission merkt an, dass Berichtigungen aufgrund von Cross-Compliance-Verstößen nicht in ihrer Schätzung der Korrekturkapazität berücksichtigt sind.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.34. Die Kommission und die Behörden der Mitgliedstaaten hatten bei 41 der im Jahr 2016 im Rahmen einer Stichprobe geprüften Vorgänge Korrekturmaßnahmen angewandt, die sich direkt auf die betroffenen Vorgänge ausgewirkt haben und für die Berechnungen des Hofes relevant waren. Diese Korrekturmaßnahmen hatten eine Senkung der vom Hof geschätzten Fehlerquote um 1,2 Prozentpunkte zur Folge (2015: 0,5 Prozentpunkte). Andere Ergebnisse zur Zahl der betroffenen Vorgänge und zu den Auswirkungen der Maßnahmen auf die vom Hof geschätzte Fehlerquote sind kein Indiz dafür, dass die Korrekturmaßnahmen in irgendeiner Weise mehr oder weniger wirksam sind: Da diese Maßnahmen einen relativ kleinen Anteil der Stichprobe des Hofes betreffen, sind gewisse Fluktuationen von Jahr zu Jahr zu erwarten.

DER HOF LEITET FÄLLE MUTMASSLICHEN BETRUGS AN DAS OLAF WEITER

1.35. Der Hof leitet Fälle mutmaßlichen Betrugs, unabhängig davon, ob diese im Zuge seiner Prüfungen (einschließlich der Prüfungsarbeit zur Wirtschaftlichkeit) ermittelt wurden oder sich aufgrund von Informationen ergeben, die dem Hof direkt übermittelt wurden, an das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) zwecks Voranalyse und möglicher Untersuchung weiter. Der Hof kann zu einzelnen Fällen oder zur diesbezüglichen Reaktion des Amts nicht Stellung nehmen. Im Jahr 2016

— beurteilte der Hof die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von rund 1 000 Vorgängen für seine Prüfungsarbeit im Hinblick auf die Erstellung des Jahresberichts und gab außerdem 36 Sonderberichte heraus;

— übermittelte der Hof dem OLAF elf Fälle mutmaßlichen Betrugs, auf die er im Verlauf seiner Prüfungen gestoßen war (2015: 27), sowie fünf Fälle, die sich aufgrund von Hinweisen aus der Öffentlichkeit ergaben (2015: 15);

— hierbei betrafen die meisten Fälle mutmaßlichen Betrugs künstlich geschaffene Bedingungen zur Erfüllung der Förderfähigkeitskriterien, nicht gelieferte Waren/Dienstleistungen und die Meldung von Kosten, welche die Förderfähigkeitskriterien nicht erfüllten, gefolgt von Interessenkonflikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten bei der Auftragsvergabe.

1.36. Mit Stand zum 31. Dezember 2016 hatten die Fälle mutmaßlichen Betrugs, die der Hof im Zeitraum 2010-2016 an das OLAF weitergeleitet hatte, zu 67 Untersuchungen geführt, wovon 16 noch nicht abgeschlossen waren. Angaben des OLAF zufolge mündeten 28 der 51 zum Abschluss gebrachten Untersuchungen entweder in die Empfehlung, Beträge wiedereinzuziehen und die Einleitung rechtlicher Schritte in Erwägung zu ziehen, oder aber die Untersuchung wurde eingestellt, weil die Kommission oder die nationalen Behörden bereits Maßnahmen ergriffen hatten. Zum 31. Dezember 2016 beliefen sich die Empfehlungen für Wiedereinziehungen im Zusammenhang mit diesen Fällen laut OLAF auf insgesamt 247 Millionen Euro. In den Fällen, in denen das OLAF bei Abschluss einer Untersuchung keine Empfehlungen für weitere Maßnahmen unterbreitete, lautete die Schlussfolgerung des Amts in aller Regel, dass für das Vorliegen von Betrug zulasten der finanziellen oder sonstigen Interessen der EU keinerlei Anhaltspunkte gegeben seien.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.34. *Die Kommission wird weiterhin ihre Aufsichtsfunktion wahrnehmen, indem sie finanzielle Berichtigungen und Wiedereinziehungen auf jener Ebene vornimmt, auf der die Unregelmäßigkeiten und Mängel festgestellt wurden.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

SCHLUSSFOLGERUNGEN

1.37. Der Hauptzweck dieses Kapitels besteht darin, das in der Zuverlässigkeitserklärung erteilte Prüfungsurteil zu untermauern.

Prüfungsergebnisse

1.38. Die Prüfungsergebnisse des Hofes zeigen Verbesserungen gegenüber den Vorjahren. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die anspruchsbasierten Ausgaben keine wesentliche Fehlerquote aufweisen, während die erstattungsbasierten Ausgaben in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet sind. Auf dieser Grundlage zieht der Hof die Schlussfolgerung, dass die Fehlerquote nicht umfassend ist.

ANHANG 1.1

PRÜFUNGSANSATZ UND PRÜFUNGSMETHODIK

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 hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

2. Der Hof untersucht die konsolidierte Jahresrechnung der EU auf ihre Zuverlässigkeit hin. Die konsolidierte Jahresrechnung besteht aus

a) dem konsolidierten Jahresabschluss und

b) den Übersichten über den Haushaltsvollzug.

3. Die konsolidierte Jahresrechnung sollte

a) die Vermögens- und Finanzlage der Europäischen Union zum Jahresende,

b) die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows und

c) die Veränderungen der Nettovermögenswerte zum Jahresende in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellen.

4. Die Prüfung des Hofes umfasst

a) eine Beurteilung des Kontrollumfelds im Rechnungswesen,

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

c) eine Analyse der wichtigsten Rechnungsführungsdaten auf Kohärenz und Plausibilität,

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 hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

5. Zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge gehört die Überprüfung, ob diese mit den einschlägigen Vorschriften und Verordnungen in Einklang stehen (siehe ***Illustration 1.2***).

6. Im Rahmen seiner Prüfungsarbeit wägt der Hof ab, ob er die bereits von anderer Seite vorgenommenen Überprüfungen der Ordnungsmäßigkeit auf effiziente Weise nutzen kann. Möchte der Hof im Einklang mit den Prüfungsgrundsätzen die Ergebnisse solcher Überprüfungen verwerten, beurteilt er Unabhängigkeit und Fachkompetenz des anderen Prüfers sowie Umfang und Eignung seiner Prüfungsarbeit.

Wie geht der Hof bei der Prüfung von Vorgängen vor?

7. Unter jeder MFR-Rubrik (Kapitel 5 bis 10) untersucht der Hof eine repräsentative Stichprobe von Vorgängen, um den Anteil der vorschriftswidrigen Vorgänge an der Grundgesamtheit als Ganzes einzuschätzen.

8. Dabei ermittelt der Hof für jeden ausgewählten Vorgang, ob die beantragte bzw. geleistete Zahlung für den im Haushaltsplan bewilligten und in der Rechtsgrundlage vorgesehenen Zweck getätigt wurde. Der Hof untersucht außerdem, wie der Betrag, auf den sich der Antrag oder die Zahlung beläuft, berechnet wurde (bei größeren Anträgen erfolgt dies auf der Grundlage einer Auswahl, die für alle Elemente des Vorgangs repräsentativ ist). Zu diesem Zweck verfolgt der Hof den Vorgang von den Haushaltskonten bis zum Endempfänger (z. B. Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs, Veranstalter einer Schulungsmaßnahme oder Träger eines Entwicklungshilfeprojekts) und prüft auf jeder Ebene die Einhaltung der einschlägigen Bedingungen.

9. Bei der Überprüfung von Einnahmenvorgängen zieht der Hof als Ausgangspunkt für seine Untersuchung der auf der Mehrwertsteuer beruhenden und der vom Bruttonationaleinkommen abgeleiteten Eigenmittel die makroökonomischen Aggregate heran, auf denen ihre Berechnung basiert. Der Hof untersucht ferner die Kontrollen der Kommission bezüglich der hiermit verbundenen Beiträge der Mitgliedstaaten bis zum Eingang der Beiträge und ihrer Ausweisung in der konsolidierten Jahresrechnung. Im Bereich der traditionellen Eigenmittel untersucht der Hof die Buchführung der Zollbehörden und den Abgabenfluss — auch hier bis zum Eingang der Beträge bei der Kommission und ihrer buchmäßigen Erfassung.

10. Im Bereich der Ausgaben untersucht der Hof die Zahlungsvorgänge, nachdem die Ausgaben getätigt, erfasst und akzeptiert wurden. Die gilt für alle 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, sondern

a) 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 Verwendung vorgelegt hat und

b) 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 die endgültige Mittelverwendung akzeptiert hat.

11. Die Prüfungsstichprobe des Hofes ist so angelegt, dass sie eine Schätzung der Fehlerquote für die Ausgaben insgesamt und nicht für einzelne Vorgänge (z. B. ein bestimmtes Projekt) liefert. Der Hof verwendet das *Monetary-Unit-Sampling (MUS)*, um Anträge oder Zahlungen und — auf einer unteren Ebene — einzelne Elemente innerhalb eines Vorgangs (z. B. Rechnungen von Projekten, Parzellen, die ein Landwirt in seinem Antrag angibt) auszuwählen. Die für diese Elemente gelieferten Fehlerquoten sollten nicht als Schlussfolgerung zu den jeweiligen Vorgängen betrachtet werden. Vielmehr tragen sie direkt zur Gesamtfehlerquote für die EU-Ausgaben insgesamt bei.

12. Der Hof untersucht in einem gegebenen Jahr nicht in allen Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen Vorgänge. Die namentliche Nennung von bestimmten Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen bedeutet nicht, dass ähnlich gelagerte Beispielfälle nicht auch in anderen Ländern oder Regionen auftreten. Die in diesem Bericht zu Veranschaulichungszwecken angeführten Beispiele bilden keine Grundlage dafür, etwaige Schlussfolgerungen zu den im Einzelfall betroffenen Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen zu ziehen.

13. Der Ansatz des Hofes ist nicht darauf ausgelegt, Daten zur Fehlerhäufigkeit innerhalb einer Grundgesamtheit als Ganzes zu erlangen. Infolgedessen sind die Angaben zur Anzahl der Fehler, die in einer MFR-Rubik, in von einer Generaldirektion verwalteten Ausgaben oder in den Ausgaben eines bestimmten Mitgliedstaats festgestellt werden, kein Indiz für die Häufigkeit des Auftretens von Fehlern in EU-finanzierten Vorgängen oder in einzelnen Mitgliedstaaten. Beim Stichprobenansatz des Hofes erhalten unterschiedliche Vorgänge eine unterschiedliche Gewichtung je nach dem Wert der betroffenen Ausgaben und der Intensität der durchgeführten Prüfungsarbeit. Diese Gewichtung ist aus einer Übersicht über die Häufigkeit nicht mehr zu ersehen. In einer solchen Übersicht erhält die Entwicklung des ländlichen Raums genauso viel Gewicht wie die Direktzahlungen bei den natürlichen Ressourcen, wie auch die Ausgaben des Europäischen Sozialfonds genauso viel Gewicht erhalten wie Zahlungen im Rahmen der Regionalpolitik und der Kohäsionspolitik.

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

14. Ein Fehler kann den gesamten mit einem einzelnen Vorgang verbundenen Betrag betreffen oder einen Teil davon. Der Hof analysiert, ob die einzelnen Fehler quantifizierbar oder nicht quantifizierbar sind, d. h. ob sich messen lässt, inwieweit der geprüfte Betrag fehlerbehaftet war. Vor den Überprüfungen des Hofes und unabhängig davon aufgedeckte und berichtigte Fehler werden bei der Berechnung des Fehlers und der Fehlerhäufigkeit nicht berücksichtigt, da ihre Aufdeckung und Berichtigung zeigen, dass die Kontrollsysteme wirksam funktioniert haben.

15. Für die Kriterien, die der Hof für die Quantifizierung von Fehlern hinsichtlich der Vergabevorschriften zugrunde legt, siehe die diesbezüglichen Anleitungen des Hofes „Non-compliance with the rules on public procurement — types of irregularities and basis for quantification“ ([1]).

16. 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

17. Der Hof nimmt eine Schätzung der sogenannten „wahrscheinlichsten Fehlerquote“ vor. Er verfährt so bei den meisten MFR-Rubriken und bei den Haushaltsausgaben insgesamt. Die wahrscheinlichste Fehlerquote trägt lediglich quantifizierbaren Fehlern Rechnung und wird als Prozentsatz ausgedrückt. Beispiele für Fehler sind quantifizierbare Verstöße gegen geltende Verordnungen, Vorschriften und Auftragsbedingungen bzw. Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen. Der Hof legt auch die untere Fehlergrenze und die obere Fehlergrenze fest.

18. Für sein Prüfungsurteil setzt der Hof eine Wesentlichkeitsschwelle von 2 % an. Der Hof berücksichtigt außerdem Art, Betrag und Kontext der Fehler.

([1]) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf.

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

19. Systeme werden von der Kommission, den anderen Organen und Einrichtungen der EU, den Behörden der Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und begünstigten Regionen mit dem Ziel eingerichtet, die Risiken für den Haushalt einzudämmen und die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu überwachen/sicherzustellen. Es ist hilfreich, diese Systeme zu prüfen, um verbesserungswürdige Bereiche zu ermitteln.

20. 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 und legt die Ergebnisse zusammen mit Empfehlungen für Verbesserungen vor.

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

21. Der Hof stützt sein Prüfungsurteil zur Ordnungsmäßigkeit der der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union zugrunde liegenden Vorgänge auf die in den Kapiteln 4 bis 10 dargelegte Prüfungsarbeit. Sein Prüfungsurteil erfolgt in Form der Zuverlässigkeitserklärung. Auf der Grundlage seiner Prüfungsarbeit bildet er sich ein fundiertes Urteil darüber, ob die Fehler in der Grundgesamtheit oberhalb oder unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegen.

22. Wenn der Hof eine wesentliche Fehlerquote feststellt und die Auswirkungen auf das Prüfungsurteil abwägt, muss er bestimmen, ob die Fehler oder die fehlenden Prüfungsnachweise „umfassend“ sind oder nicht. Zu diesem Zweck zieht der Hof die in der ISSAI 1705 enthaltenen Anwendungshinweise zurate (wobei diese Anwendungshinweise so weit auszulegen sind, dass im Einklang mit dem Auftrag des Hofes Fragen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit abgedeckt werden). Sind Fehler sowohl wesentlich als auch umfassend, versagt der Hof sein Prüfungsurteil.

23. Ein Fehler oder mangelnde Prüfungsnachweise werden als „umfassend“ erachtet, wenn sie nach Beurteilung des Prüfers nicht auf spezifische Bestandteile, Konten oder Posten des Abschlusses beschränkt sind (d. h., sie sind über den gesamten Abschluss oder die geprüften Vorgänge verteilt) oder bei derartiger Beschränkung einen erheblichen Teil des Abschlusses betreffen oder betreffen könnten oder sich auf Angaben beziehen, die für das Verständnis des Abschlusses durch die Nutzer grundlegend sind.

24. Die vom Hof vorgenommene bestmögliche Schätzung der Fehlerquote für die 2016 geleisteten Gesamtausgaben beläuft sich auf 3,1 %. Der Hof hat diese Fehlerquote nicht als „umfassend“ bewertet, weil sie auf eine spezifische Ausgabenart in einigen wenigen Ausgabenbereichen beschränkt ist. Die geschätzten Fehlerquoten, die für die verschiedenen MFR-Rubriken ermittelt wurden, variieren wie in den Kapiteln 5 bis 7 sowie 9 und 10 beschrieben.

Mutmaßlicher Betrug

25. 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 Untersuchungen 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

26. Der Hof erteilte

a) ein Prüfungsurteil zur konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union für das abgeschlossene Haushaltsjahr sowie

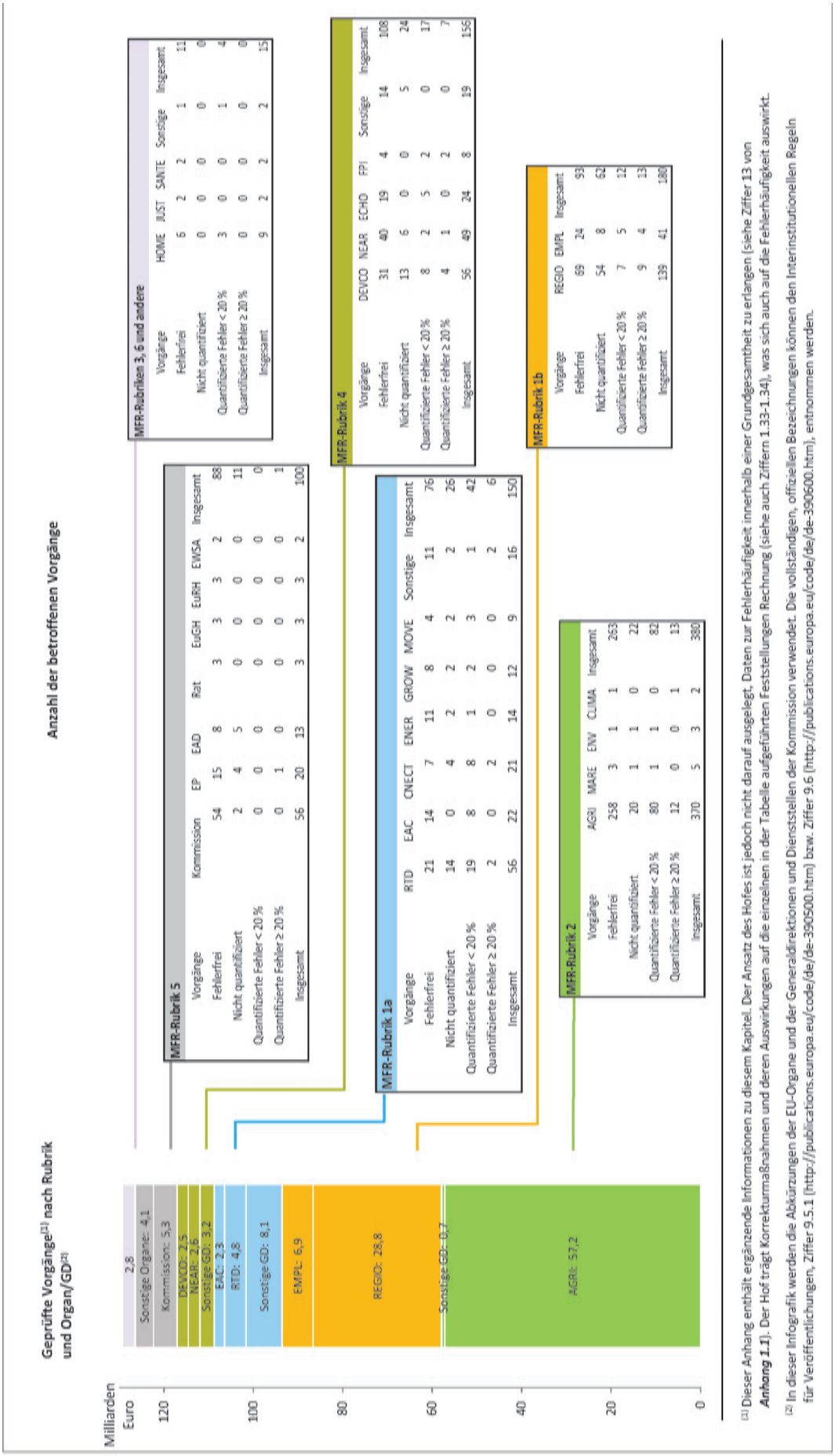
b) Prüfungsurteile zur Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Zahlungen, die der Jahresrechnung zugrunde liegen.

27. 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.

28. In Fällen, in denen Prüfer Prüfungsurteile sowohl zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung als auch zur Ordnungsmäßigkeit der dieser Rechnungsführung zugrunde liegenden Vorgänge abgeben, zieht nach Maßgabe dieser Prüfungsgrundsätze ein modifiziertes Prüfungsurteil zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge als solches nicht zwangsläufig ein modifiziertes Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung nach sich. 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

HÄUFIGKEIT DER AUFGEDECKTEN FEHLER IN PRÜFUNGSSTICHPROBEN FÜR DAS JAHR 2016



[1] Dieser Anhang enthält ergänzende Informationen zu diesem Kapitel. Der Ansatz des Hofes ist jedoch nicht darauf ausgelegt, Daten zur Fehlerhäufigkeit innerhalb einer Grundgesamtheit zu erlangen (siehe Ziffer 13 von ***Anhang 1.1***). Der Hof trägt Korrekturmaßnahmen und deren Auswirkungen auf die einzelnen in der Tabelle aufgeführten Feststellungen Rechnung (siehe auch Ziffern 1.33-1.34), was sich auch auf die Fehlerhäufigkeit auswirkt.

[2] In dieser Infografik werden die Abkürzungen der EU-Organe und der Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission verwendet. Die vollständigen, offiziellen Bezeichnungen können den Interinstitutionellen Regeln für Veröffentlichungen, Ziffer 9.5.1 (http://publications.europa.eu/code/de/de-390500.htm) bzw. Ziffer 9.6 (http://publications.europa.eu/code/de/de-390600.htm), entnommen werden.

KAPITEL 2

Haushaltsführung und Finanzmanagement

INHALT

	Ziffer
Einleitung	2.1-2.3
Haushaltsführung im Jahr 2016	2.4-2.14
Zahlungen blieben deutlich innerhalb der Grenzen des jährlichen Haushaltsplans	2.4-2.7
Die intensive Nutzung der besonderen Instrumente und der Spielräume lässt wenig Flexibilität, um auf unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren	2.8-2.10
Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen erreichten eine historische Rekordhöhe	2.11-2.14
Fragen des Finanzmanagements bezüglich des Haushalts 2016	2.15-2.31
Die finanzielle Exposition des EU-Haushalts hat ein erhebliches Ausmaß angenommen	2.15-2.20
Die EU macht zunehmend Gebrauch von Finanzinstrumenten	2.21-2.23
Die Mitgliedstaaten können sich Schwierigkeiten gegenübergestellt sehen, die verfügbaren EU-Mittel einzusetzen	2.24-2.26
Die Berichterstattung über die Ausgaben für die Migration und die Flüchtlingskrise muss insgesamt kohärenter und umfassender erfolgen	2.27-2.28
Die Finanzierungsregelungen der EU werden weiterhin immer komplexer	2.29-2.31
Risiken und Herausforderungen für die Zukunft	2.32-2.39
Vermeidung eines weiteren Rückstands bei den nicht beglichenen Zahlungsanträgen	2.32-2.33
Finanzierung des neuen MFR	2.34-2.39
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	2.40-2.48
Schlussfolgerungen	2.40-2.47
Empfehlungen	2.48

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

2.1. Dieses Kapitel enthält die Bemerkungen des Hofes zur Haushaltsführung und zum Finanzmanagement der EU im Jahr 2016 und zeigt eine Reihe zentraler Risiken und Herausforderungen für zukünftige Haushalte auf.

2.2. Der Haushalt für ein gegebenes Jahr ist an die Einhaltung der *Obergrenzen* für Mittel für Verpflichtungen und Mittel für Zahlungen gebunden, die im *mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)* für 2014-2020 ([1]) festgesetzt wurden, wonach die EU im Zeitraum 2014-2020 zu jeweiligen Preisen Verpflichtungen in Höhe von bis zu 1 087,2 Milliarden Euro eingehen und Zahlungen in Höhe von bis zu 1 025,4 Milliarden Euro vornehmen kann ([2]). Die für das Jahr eingesetzten Mittel für Verpflichtungen und Mittel für Zahlungen ([3]) dürfen die gemäß Eigenmittelbeschluss ([4]) festgesetzten Obergrenzen nicht überschreiten.

2.3. Die Kommission legte eine *Halbzeitüberprüfung* des derzeitigen MFR vor, die mit Legislativvorschlägen einherging. Dieses Kapitel beruht zum Teil auf vom Hof bereits früher geäußerten Verlautbarungen zu den Legislativvorschlägen, die für den Vorschlag für den nächsten MFR relevant sind ([5]).

([1]) Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020 („MFR-Verordnung") (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884).

([2]) Diese Zahlen entsprechen Mitteln für Verpflichtungen in Höhe von 1,04 % des BNE der EU und Mitteln für Zahlungen in Höhe von 0,98 % des BNE der EU für 2014-2020 gemäß der jüngsten technischen Anpassung des MFR — COM(2016) 311 final vom 30. Juni 2016: „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament — Technische Anpassung des Finanzrahmens an die Entwicklung des Bruttonationaleinkommens (BNE) und Anpassung der Mittel für die Kohäsionspolitik für das Haushaltsjahr 2017 (Artikel 6 und Artikel 7 der Verordnung Nr. 1311/2013 des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014 bis 2020") („technische Anpassung für 2017").

([3]) Zusätzliche Mittel für Zahlungen über die Eigenmittelobergrenze hinaus können aus anderen Einnahmen als den aufgrund von *Eigenmitteln* erzielten Einnahmen verfügbar gemacht werden.

([4]) Gemäß dem Beschluss 2014/335/EU, Euratom des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 105) gilt für die Mittel für Verpflichtungen eine Obergrenze von 1,26 % des BNE der EU und für die Mittel für Zahlungen eine Obergrenze von 1,20 % des BNE der EU.

([5]) Themenpapier zur Kommissionsmitteilung. „Der EU-Haushalt: Zeit für eine Reform? Themenpapier zur Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020", Stellungnahme zu dem Vorschlag zur Verlängerung und Aufstockung des *Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI)*, Stellungnahme Nr. 2/2016 (ABl. C 465 vom 13.12.2016) und Stellungnahme zu dem Vorschlag zur Änderung der *Haushaltsordnung*, Stellungnahme Nr. 1/2017 (ABl. C 91 vom 23.3.2017).

BEMERKUNGEN DES HOFES

HAUSHALTSFÜHRUNG IM JAHR 2016

Zahlungen blieben deutlich innerhalb der Grenzen des jährlichen Haushaltsplans

2.4. Die Zahlungen zulasten der Haushaltsmittel lagen 13,7 Milliarden Euro unter den verfügbaren Mitteln im ursprünglich festgestellten Haushaltsplan (130,2 Milliarden Euro von insgesamt möglichen 143,9 Milliarden Euro ([6]); damit beliefen sie sich auf 90,5 % des verfügbaren Gesamtbetrags) (siehe ***Illustration 2.1***).

2.5. Das geringe Zahlungsvolumen ergab sich vor allem dadurch, dass die Behörden in den Mitgliedstaaten im Rahmen der *Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)* weniger Zahlungsanträge einreichten als erwartet. Dies war auf Verzögerungen bei der Programmdurchführung in den ersten Jahren des derzeitigen MFR zurückzuführen, die von der Kommission wie folgt erklärt wurden ([7]):

a) die Folge bedeutender Verzögerungen bei der Programmdurchführung für den Zeitraum 2007-2013;

b) die verspätete Annahme der Rechtsgrundlagen für die Programme 2014-2020 durch die EU ([8]);

c) auf Ebene der Mitgliedstaaten verzögerte Einrichtung der für die Verwaltung von EU-Mitteln zuständigen nationalen Behörden und diesbezügliche Benachrichtigung der EU;

d) die zur Anpassung an geänderte Regelungen für Programme und Projekte des neuen Zeitraums benötigte Zeit;

e) für den Zeitraum 2014-2020 Gewährung eines zusätzlichen Jahres, in dem die Mitgliedstaaten Zahlungen aufgrund der vorgenommenen Mittelbindungen tätigen können („n+3-Regel“) ([9]).

([6]) Ausgenommen *Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr* und zweckgebundene Einnahmen.

([7]) Zu diesen Verzögerungen siehe „Report on Budgetary and Financial Management of the European Commission — Financial year 2016“ (S. 45-46) (Bericht der Europäischen Kommission über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement zum Haushaltsjahr 2016) und Anhang 6, Abschnitt 3 „Payments forecast“ (Zahlungvorausschätzungen), dritter Absatz der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD(2016) 299 final vom 14. September 2016) „Commission staff working document accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Mid-term review/revision of the multiannual financial framework 2014-2020 (COM(2016) 603 final)“.

([8]) Zu den Gründen für die Länge der Verfahren bei der Annahme der Rechtsgrundlagen für die Programme des Zeitraums 2014-2020 siehe Ziffern 11 und 36 des Sonderberichts Nr. 2/2017 des Hofes (http://eca.europa.eu).

([9]) Sonderbericht Nr. 36/2016 (http://eca.europa.eu).

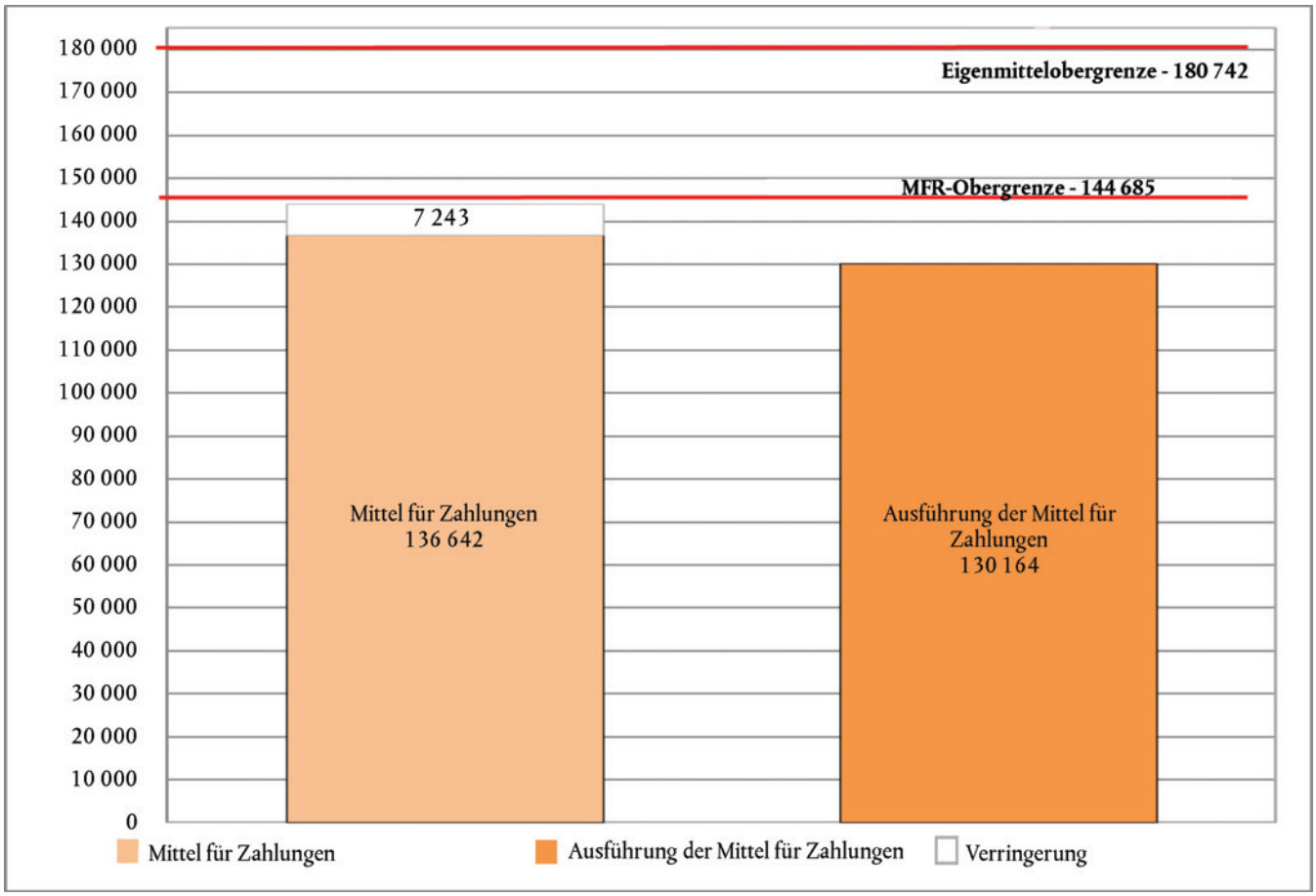
BEMERKUNGEN DES HOFES

2.6. Wie die Kommission feststellte ([10]), war es bei der Umsetzung der Programme der ESI-Fonds in den ersten drei Jahren des MFR 2014-2020 zu größeren Verzögerungen gekommen als zu Beginn des Zeitraums 2007-2013 bei den Programmen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds.

2.7. In Anbetracht des geringen Volumens der im Jahresverlauf eingegangenen Zahlungsanträge änderte die Haushaltsbehörde den Haushaltsplan 2016 ab, um die Mittel für Zahlungen um 7,3 Milliarden Euro zu verringern ([11]). Selbst mit dieser Verringerung führte die geringe Anzahl der Zahlungsanträge mit 6,4 Milliarden Euro ([12]) zu dem höchsten Überschuss seit 2002 (2015: 1,3 Milliarden Euro).

Illustration 2.1 — Der Haushalt im Jahr 2016

(Millionen Euro)



Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahr 2016, „Aggregierte Übersichten über den Haushaltsvollzug sowie Erläuterungen", Tabellen 4.1 und 4.3.

([10]) Anhang 6, Abschnitt 3 „Payments forecast" (Zahlungvorausschätzungen), dritter Absatz — SWD(2016) 299 final.

([11]) *Berichtigungshaushaltsplan* Nr. 4. Im Wege dieses und weiterer Berichtigungshaushaltspläne wurden die Mittel für Verpflichtungen um 273 Millionen Euro und die Mittel für Zahlungen um 31 Millionen Euro aufgestockt.

([12]) Siehe „EU-Haushaltsergebnis" im Abschnitt „Übersichten über den Haushaltsvollzug sowie Erläuterungen" der „Konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union 2016" („EU-Jahresrechnung 2016").

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die intensive Nutzung der besonderen Instrumente und der Spielräume lässt wenig Flexibilität, um auf unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren

2.8. Im Zusammenhang mit dem MFR 2014-2020 sind eine Reihe von Instrumenten vorgesehen, um die Funktionsweise des Haushalts zu vereinfachen und Mittel in Reserve zu halten. Hierbei handelt es sich vor allem um folgende Instrumente:

a) Gesamtspielraum für Zahlungen gemäß Artikel 5 der MFR-Verordnung, der es ermöglicht, nicht verwendete Mittel für Zahlungen auf künftige Jahre zu übertragen, sofern die MFR-Obergrenze nicht überschritten wird. Damit können die 2016 nicht in Anspruch genommenen Mittel in Höhe von 13,7 Milliarden Euro (siehe Ziffer 2.4) zwecks Verwendung in künftigen Jahren übertragen werden. Der im MFR zu Preisen von 2011 festgesetzte Höchstbetrag für die Übertragung nicht in Anspruch genommener Mittel für Zahlungen für die Jahre 2018-2020 beläuft sich auf 31 Milliarden Euro (2018: 7 Milliarden Euro; 2019: 11 Milliarden Euro; 2020: 13 Milliarden Euro);

b) vier „besondere Instrumente" ([13]), um auf bestimmte unvorhergesehene Ereignisse und geänderte Prioritäten zu reagieren. Angaben der Kommission in ihrer Halbzeitüberprüfung 2016 ([14]) zufolge belief sich der bis 2020 insgesamt noch verfügbare Betrag auf 7,4 Milliarden Euro. Laut einer Erklärung des Rates ([15]), die im Zuge der Halbzeitüberprüfung des MFR abgegeben wurde, bleibt es nach wie vor der Haushaltsbehörde überlassen, auf Einzelfallbasis zu entscheiden, ob die Zahlungen für besondere Instrumente über die Obergrenzen des MFR hinaus verbucht werden können oder nicht;

c) Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben ([16]) von bis zu 0,03 % des BNE (etwa 4,5 Milliarden Euro), der es als letztes Mittel ermöglicht, Mittel zwischen den Jahren und Rubriken zu übertragen, um auf unvorhergesehene Umstände zu reagieren, vorausgesetzt, dass die im MFR festgelegten Obergrenzen nicht überschritten werden. Dieser Spielraum wurde im Jahr 2014 für Mittel für Zahlungen verwendet, die mit dem Zeitraum 2017-2020 zu verrechnen sind. In Bezug auf Mittel für Verpflichtungen wurde der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben in Anspruch genommen, um in den Jahren 2016 und 2017 als Reaktion auf die Flüchtlingskrise Mittel in Höhe von 2,1 Milliarden Euro aus anderen Rubriken auf die MFR-Rubriken 3 und 4 zu übertragen ([17]);

([13]) Die Reserve für Soforthilfen, der Solidaritätsfonds der Europäischen Union, der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und das Flexibilitätsinstrument (siehe Artikel 9 bis 12 der MFR-Verordnung).

([14]) Anhang 6 „Payments forecast" (Zahlungvorausschätzungen), sechster Absatz der Arbeitsunterlage SWD(2016) 299 final.

([15]) Siehe Ratsdokument 7031/17 ADD 1.

([16]) Artikel 13 der MFR-Verordnung.

([17]) Beschlüsse (EU) 2017/339 und (EU) 2017/344 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben (ABl. L 50 vom 28.2.2017).

BEMERKUNGEN DES HOFES

d) Gesamtspielraum für Mittel für Verpflichtungen ([18]), der es gestattet, nicht verwendete Mittel für Verpflichtungen auf künftige Jahre zu übertragen, sofern diese ausschließlich für Wachstum und Beschäftigung, insbesondere für die Jugendarbeitslosigkeit, verwendet werden. Fast alle Beträge des Gesamtspielraums für Mittel für Verpflichtungen für 2014 und 2015 (1,8 Milliarden Euro von insgesamt 2,0 Milliarden Euro ([19])) wurden dem EFSI zugeführt.

2.9. Diese Instrumente wurden eingerichtet, um für Notlagen gewappnet zu sein und eine gewisse Flexibilität im Zusammenhang mit dem EU-Haushaltssystem sicherzustellen, das von seiner Konzeption her eine vorhersehbare Finanzierung für langfristige EU-Ausgabenprogramme bereitstellen soll. Da sich jedoch die EU-Ausgabenprogramme in den ersten Jahren des MFR 2014-2020 verzögerten, aber davon auszugehen ist, dass ihre Umsetzung bis 2020 Fahrt aufnehmen wird, verbleibt möglicherweise nicht genügend Flexibilität innerhalb der Obergrenzen des MFR, um Finanzmittel bereitzustellen, sollte die EU auf unerwartete Ereignisse reagieren müssen, die noch vor Ablauf des derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmens eintreten könnten.

2.10. Zusätzlich zur Inanspruchnahme der oben beschriebenen Spielräume kann der Rat einstimmig eine Änderung der MFR-Verordnung selbst beschließen, um die Obergrenzen für die Mittel abzuändern ([20]).

Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen erreichten eine historische Rekordhöhe

2.11. Im Jahr 2016 nahm die EU Mittelbindungen in Höhe von 155,2 Milliarden Euro von insgesamt möglichen 156,1 Milliarden Euro vor; dies entspricht 99,4 % der verfügbaren Gesamtmittel ([21]) ohne Berücksichtigung der *zweckgebundenen Einnahmen*.

2.12. Bedingt durch die quasi vollständige Ausschöpfung der Mittel für Verpflichtungen und das niedriger als geplante Zahlungsvolumen gingen die noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Jahr 2014 zunächst zurück, um dann 2015 und 2016 erneut anzusteigen und einen historischen Höchststand von 238,8 Milliarden Euro zu erreichen (siehe ***Illustration 2.9***). Es ist davon auszugehen, dass sie auch im Jahr 2017 weiter ansteigen, da der Haushalt 2017 Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 157,9 Milliarden Euro und Mittel für Zahlungen in Höhe von 134,4 Milliarden Euro vorsieht, was einen Anstieg der noch abzuwickelnden Mittelbindungen um bis zu 23,5 Milliarden Euro bedeutet.

2.13. Dieser Bestand an noch abzuwickelnden Mittelbindungen entspricht der kumulierten Differenz zwischen den Mittelbindungen und den aufgrund dieser Mittelbindungen bisher geleisteten Zahlungen abzüglich der *Aufhebungen von Mittelbindungen*. Aufhebungen von Mittelbindungen machten nur einen relativ kleinen Teil der Mittelbindungen im Zeitraum 2007-2016 aus (27 Milliarden Euro von insgesamt 1 446 Milliarden Euro bzw. 1,9 %).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.9. *Für die verbleibenden Jahre des MFR 2014-2020 ist im Rahmen der Halbzeitrevision des MFR mehr Flexibilität vorgesehen (siehe Verordnung (EU, Euratom) 2017/1123 des Rates).*

([18]) Artikel 14 der MFR-Verordnung.
([19]) Aufgrund der technischen Anpassung für 2017.
([20]) Artikel 17 der MFR-Verordnung.
([21]) Die Grundlage für eine „Mittelbindung" unterscheidet sich je nach Haushaltsbereich — siehe Ziffer 2.5 und Illustration 2.1 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.14. Die weitaus meisten noch abzuwickelnden Mittelbindungen betreffen mehrjährige Ausgabenprogramme, bei denen sich die Zeitspanne zwischen einer Mittelbindung und der entsprechenden Zahlung über mehr als ein Jahr und oftmals auf bis zu drei Jahre erstrecken kann. Ausgehend von den Zahlen für 2016 waren die am Jahresende noch abzuwickelnden Mittelbindungen 72 % höher als 2007 und entsprachen Zahlungen von 2,9 Jahren ([22]) gegenüber 2,2 Jahren im Jahr 2007. Es besteht die Gefahr, dass dieser Anstieg bei den noch abzuwickelnden Mittelbindungen künftige Finanzierungsprobleme nach sich zieht (siehe Ziffern 2.32-2.39).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.14. *Die Zunahme der noch abzuwickelnden Mittelbindungen für die ESI-Fonds im dritten Jahr des Programmplanungszeitraums ist Teil des zuvor für diese Fonds beobachteten normalen Durchführungszyklus. Durch das reibungslose Jahresprofil der Mittel für Verpflichtungen im Zeitraum 2014-2020, die Einführung der „n + 3"-Regel und die langsame Durchführung steigen die noch abzuwickelnden Mittelbindungen stark an.*

FRAGEN DES FINANZMANAGEMENTS BEZÜGLICH DES HAUSHALTS 2016

Die finanzielle Exposition des EU-Haushalts hat ein erhebliches Ausmaß angenommen

2.15. Zusätzlich zu den noch abzuwickelnden Mittelbindungen standen zum Jahresende 2016 in bedeutendem Umfang noch zahlreiche langfristige Verbindlichkeiten, Garantien und rechtliche Verpflichtungen zulasten der EU aus.

2.16. Die Pensionsverbindlichkeit stellt mit 67,2 Milliarden Euro den größten Einzelposten bei den langfristigen Verbindlichkeiten der EU dar (2015: 63,8 Milliarden Euro). Obwohl die EU-Bediensteten einen Beitrag zu ihren Ruhestandsbezügen leisten, werden diese Beiträge als allgemeine Einnahmen des EU-Haushalts behandelt, und die Verbindlichkeit wird durch keinen anderen spezifischen Aktivposten ausgeglichen.

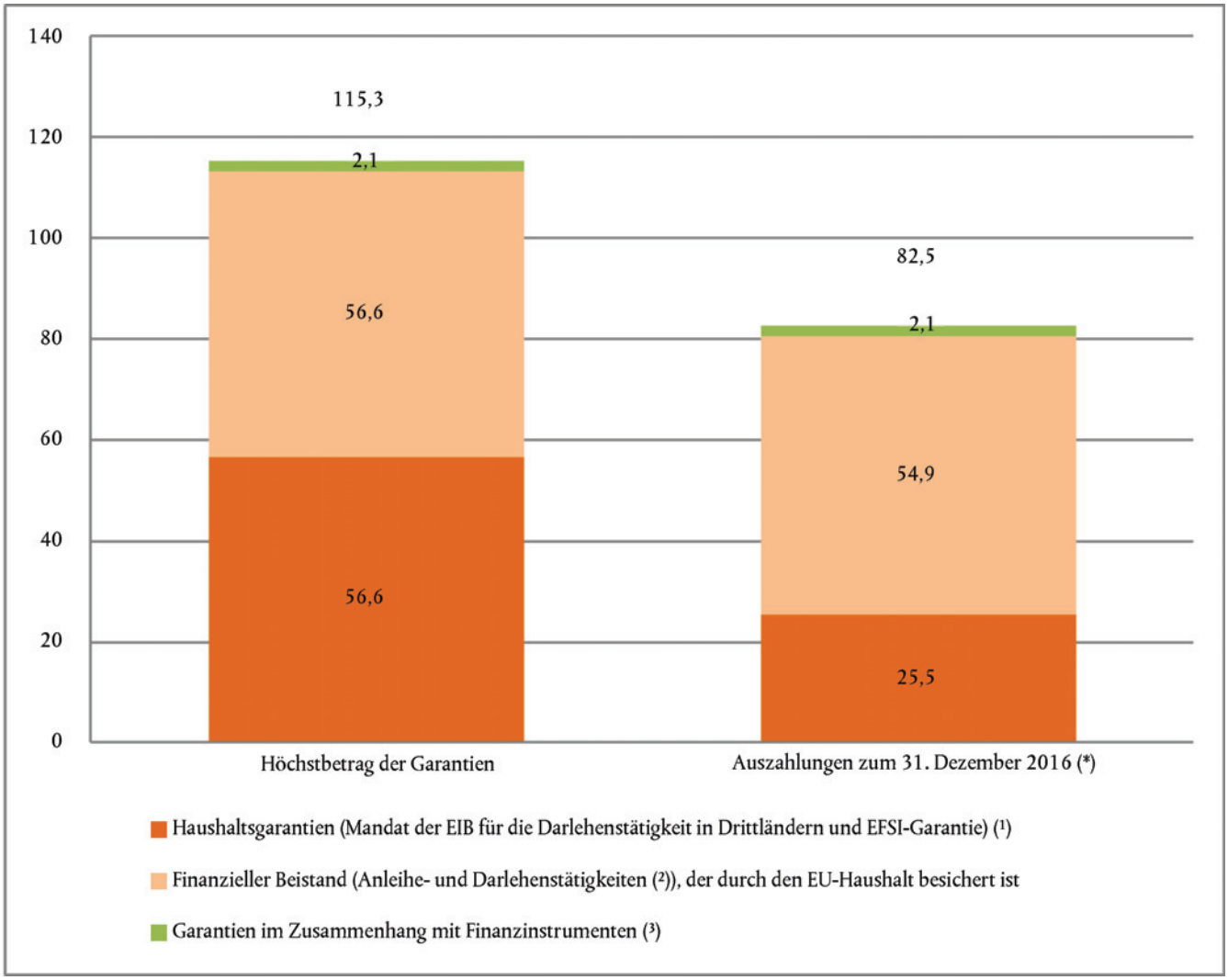
2.17. In den letzten Jahren hat die EU den Haushalt zunehmend zur Deckung von Anleihegarantien und *Finanzinstrumenten* in Anspruch genommen (siehe ***Illustration 2.2***). Es handelt sich hierbei um *Eventualverbindlichkeiten*, die in der Jahresrechnung der EU ausgewiesen werden ([23]). Zwischen der Höhe der Mittel für Zahlungen im Haushalt und dem gemäß Eigenmittelbeschluss zulässigen Höchstbetrag muss eine Sicherheitsmarge beibehalten werden, um diese Garantien zu decken, sollte sich dies als notwendig erweisen.

([22]) Um diese Zahl zu erhalten, teilt man die noch abzuwickelnden Mittelbindungen (2016: 238,3 Milliarden Euro; 2007: 138,4 Milliarden Euro) durch die Zahlungen zulasten getrennter Mittel, d. h. Zahlungen, die im Jahresverlauf aufgrund mehrjähriger Verpflichtungen geleistet wurden (2016: 81,5 Milliarden Euro; 2007: 63,3 Milliarden Euro).

([23]) Siehe Erläuterung 4 der EU-Jahresrechnung 2016.

Illustration 2.2 — Garantie-Exposition

(Milliarden Euro)



(*) Die Exposition zum 31. Dezember 2016 umfasst lediglich die an die Endempfänger ausgezahlten Beträge. Weitere 17,5 Milliarden Euro waren Ende 2016 zwar abgerufen, aber noch nicht ausgezahlt worden (9,0 Milliarden Euro für die Sicherung des Mandats der EIB für die Darlehenstätigkeit in Drittländern, 6,9 Milliarden Euro im Rahmen der EFSI-Garantie und 1,6 Milliarden Euro für Darlehen im Rahmen der Makrofinanzhilfe und von Euratom-Darlehen).

(1) Siehe Erläuterung 4.1.1 der „Konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahr 2016“ („EU-Jahresrechnung 2016“).

(2) Siehe Erläuterung 4.1.2 der EU-Jahresrechnung 2016.

(3) Siehe Erläuterung 4.1.3 der EU-Jahresrechnung 2016.

Quelle: EU-Jahresrechnung 2016, Erläuterungen 4.1.1-4.1.3 zum Jahresabschluss.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.18. Der EU-Haushalt verfügt über zwei Fonds zur Sicherung der Haushaltsgarantien: den Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen mit einem Buchwert von 2,3 Milliarden Euro und den EFSI-Garantiefonds mit einem Buchwert von 1,0 Milliarden Euro Ende des Jahres 2016 ([24]), der bis zum Jahr 2022 auf 8 Milliarden Euro steigen wird. Der EU-Haushalt enthält ferner eine *Rückstellung* zur Deckung erwarteter Verluste aus Garantien, die zum Jahresende 2016 ([25]) 0,9 Milliarden Euro betrug, nachdem im Jahresverlauf zusätzliche Mittel in Höhe von 0,5 Milliarden Euro vorgesehen wurden, darunter Mittel für Darlehen im Zusammenhang mit Syrien. Für Garantien im Zusammenhang mit dem Mitgliedstaaten gewährten finanziellen Beistand können etwaige Verbindlichkeiten durch Mittel über die Obergrenze des MFR hinaus gedeckt werden ([26]), sofern diese aus dem EU-Haushalt beglichen werden.

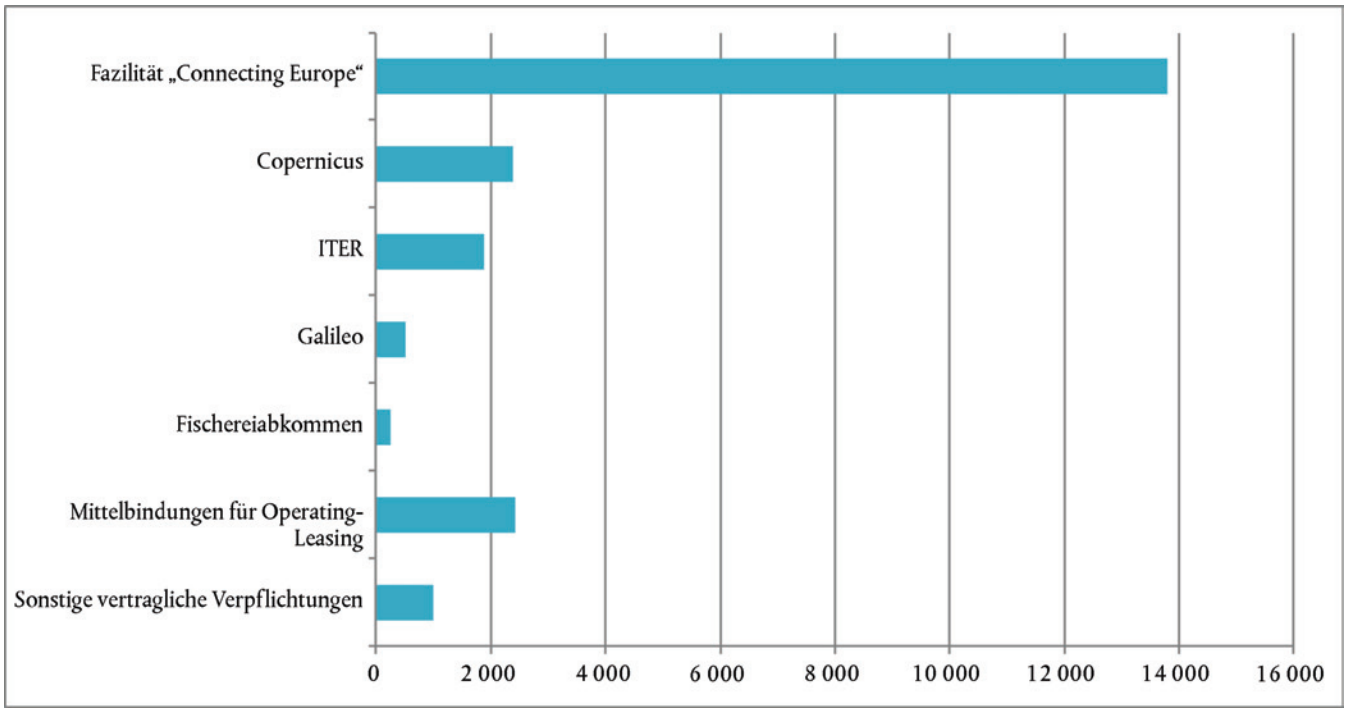
2.19. Die Kommission hat die Schaffung eines gemeinsamen Dotierungsfonds vorgeschlagen, um die finanzielle Haftung zu decken, die bei Finanzinstrumenten, Haushaltsgarantien und beim finanziellen Beistand zum Tragen kommt ([27]).

2.20. Außerdem bestanden in erheblichem Umfang langfristige rechtliche Verpflichtungen, die nicht durch noch abzuwickelnde Mittelbindungen gedeckt waren, in Höhe von insgesamt 22 Milliarden Euro ([28]) zum Jahresende (siehe ***Illustration 2.3***), die zulasten künftiger Jahreshaushalte gehen werden.

([24]) Siehe Erläuterung 2.4.1 der EU-Jahresrechnung 2016.
([25]) Siehe Erläuterung 2.10 der EU-Jahresrechnung 2016.
([26]) Artikel 3 Absatz 3 der MFR-Verordnung.
([27]) Siehe die diesbezügliche Empfehlung des Hofes in seiner Stellungnahme Nr. 1/2017 zu dem Vorschlag.
([28]) Siehe Erläuterung 5.3 der EU-Jahresrechnung 2016.

Illustration 2.3 — Sonstige langfristige rechtliche Verpflichtungen zum Jahresende 2016

(Millionen Euro)



Quelle: EU-Jahresrechnung 2016, Erläuterung 5.3 zum Jahresabschluss.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die EU macht zunehmend Gebrauch von Finanzinstrumenten

2.21. Finanzinstrumente, für die EU-Haushaltsmittel aufgebracht werden, verzeichnen einen zunehmenden Anstieg (siehe ***Illustration 2.4***), und den Prognosen zufolge werden sie dies bis zum Jahr 2020 auch weiterhin tun. Es bedarf eines umsichtigen Finanzmanagements, um sicherzustellen, dass die verfügbaren Mittel auf wirksame, wirtschaftliche und sparsame Weise verwendet werden und Änderungen nur nach einer gründlichen Folgenabschätzung vorgenommen werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.21. *Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, die Transparenz und wirtschaftliche Haushaltsführung bei der Verwendung der verfügbaren Mittel gewährleisten.*

Wenn Änderungen vorgesehen sind, sollte die Ex-ante-Bewertung stets eine Analyse der Erkenntnisse beinhalten, die bereits im Zusammenhang mit ähnlichen Instrumenten gewonnen wurden.

Für zentral verwaltete Instrumente sind in den einschlägigen Rechtsgrundlagen Halbzeitüberprüfungen oder -bewertungen vorgesehen.

Bei allen derartigen Halbzeitüberprüfungen von Finanzierungsinstrumenten wird die Kommission künftig sicherstellen, dass diese den gewonnenen Erkenntnissen und den Auswirkungen größerer sozioökonomischer Änderungen auf die Begründung für den Einsatz des Instruments und den entsprechenden Beitrag aus dem EU-Haushalt Rechnung tragen.

Illustration 2.4 — Finanzinstrumente, für die EU-Haushaltsmittel aufgebracht werden

(Milliarden Euro)

	Programmplanungszeitraum 2007-2013 (*)	Programmplanungszeitraum 2014-2020
Unter *geteilter Mittelverwaltung*		
EFRE, ESF ([1]) und Ländliche Entwicklung ([2]) für den Zeitraum 2007-2013/ESI-Fonds für den Zeitraum 2014-2020,	12,0	21,5
davon KMU-Initiative	0	1,2 (**)
Unter *direkter/indirekter Mittelverwaltung* und Haushaltsgarantien		
Finanzinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung	3,8 ([3])	7,4 (***)
EFSI — maximale EU-Haushaltsgarantie, davon:	0	16
— Mittelausstattung für den Garantiefonds		8
— Nicht gedeckte Verbindlichkeit für den derzeitigen Haushalt und die künftigen Haushalte der EU		8
Insgesamt	**16,1**	**45,6**
Vorgeschlagene Mittelerhöhung ([4])		10
Gesamtbetrag nach vorgeschlagener Erhöhung		**55,6**

(*) Auf der Grundlage der jüngsten Durchführungsberichte.
(**) Auf der Grundlage der Höchstbeträge der Zuweisungen für operationelle Programme zum 31. Dezember 2016.
(***) Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 schätzte der Hof den indikativen Haushalt für die Finanzinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung auf 7,4 Milliarden Euro (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2015, Illustration 2.10).
([1]) Für die Finanzinstrumente des EFRE und des ESF belief sich der zum 31. Dezember 2015 ausgezahlte entsprechende EU-Beitrag auf insgesamt 11,6 Milliarden Euro, von denen lediglich 8,5 Milliarden Euro (73 %) die Endbegünstigten erreichten. Diese Beträge entsprechen einem sich auf neun Jahre erstreckenden Umsetzungszeitraum (2007-2015) (Kommissionsdokument EGESIF_16-0011-00, „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006“ (Zusammenfassung der Daten über die Fortschritte bei der Finanzierung und Durchführung der Finanzierungsinstrumente, die von den *Verwaltungsbehörden* gemäß Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe j der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates gemeldet werden) (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25), S. 66).
([2]) Sonderbericht Nr. 5/2015 (http://eca.europa.eu).
([3]) Zum 31. Dezember 2014 belief sich der Gesamtbeitrag der Union zu den Finanzinstrumenten unter indirekter Mittelverwaltung des Programmplanungszeitraums 2007-2013 auf knapp 3,8 Milliarden Euro (ausgenommen Mischfinanzierungsfazilitäten).
([4]) Siehe Ziffer 2.22 und Fußnote 35.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.22. Die Inanspruchnahme des EFSI wird weiter zunehmen, und dieser Fonds wird sich zu einer Hauptfinanzierungsquelle entwickeln ([29]). Bis Ende 2016 hatte die EIB-Gruppe für den EFSI Verträge im Wert von 21,3 Milliarden Euro ([30]) unterzeichnet. Der Investitionszeitraum des EFSI ist noch nicht beendet; ***Illustration 2.5*** gibt Aufschluss über die Verteilung der EFSI-Mittel Ende 2016 nach Mitgliedstaat.

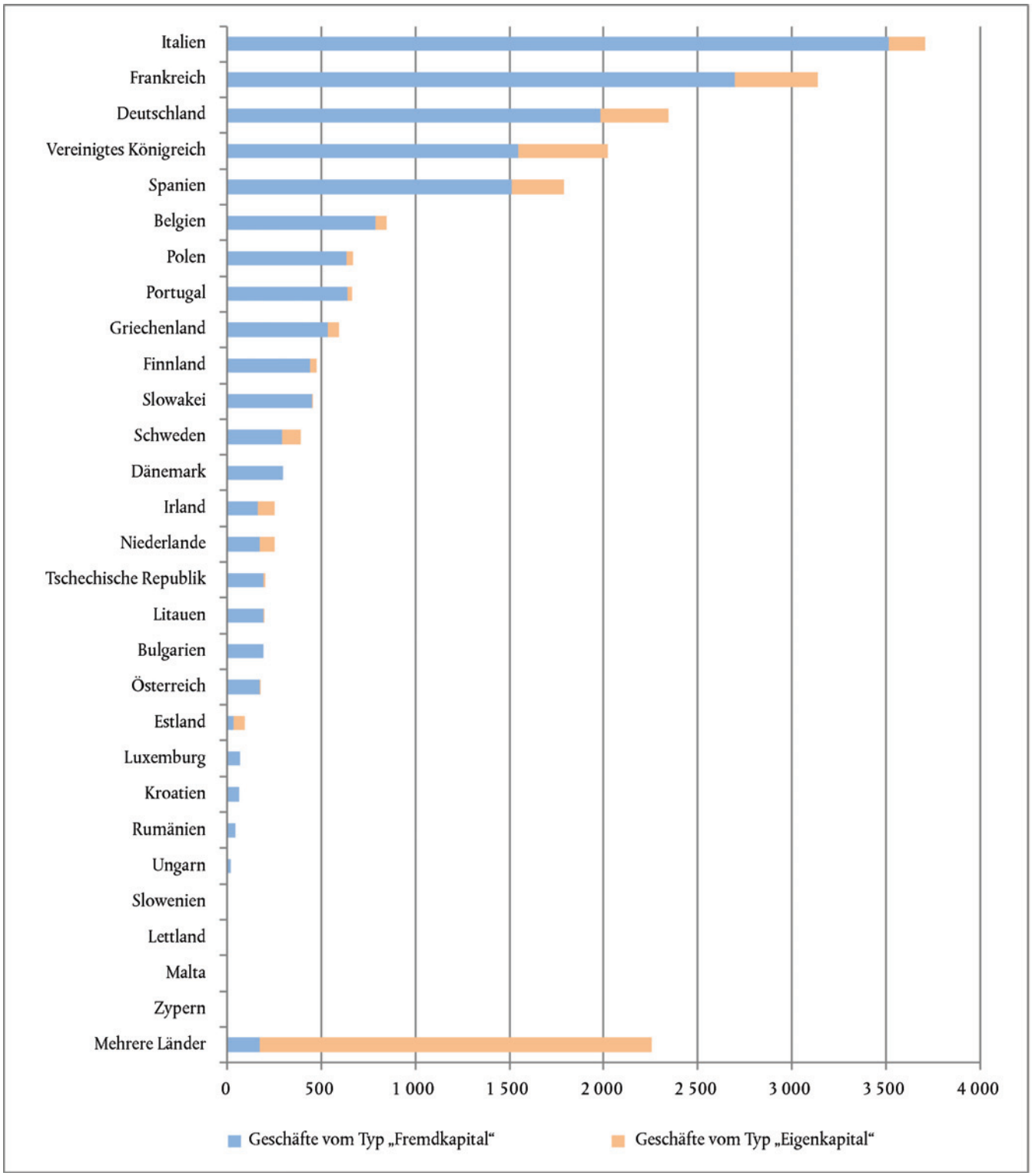
ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.22. *Um einen vollständigen Überblick über die Dimension der EFSI-Mittel in den einzelnen Mitgliedstaaten zu geben, sollten in Illustration 2.5 nach Auffassung der Kommission nicht nur die Beträge der EFSI-Interventionen nach Mitgliedstaaten dargestellt werden, sondern auch das Verhältnis der EFSI-Investitionen zum BIP und pro Kopf der jeweiligen Länder.*

([29]) Die Kommission unterbreitete der Haushaltsbehörde einen Vorschlag zur Erhöhung des Umfangs des EFSI. Der Hof veröffentlichte eine Stellungnahme zu dem Vorschlag (Nr. 2/2016).
([30]) EIB-Durchführungsbericht zum Jahresende, „European Fund for Strategic Investments — IIW and SMEW. Schedule II of the EFSI Agreement“ — Berichtsdatum: 31. Dezember 2016. Ein Betrag von 11,2 Milliarden Euro ist durch die EFSI-Garantie gedeckt.

Illustration 2.5 — EFSI-Mittel nach Mitgliedstaat

(Millionen Euro)



Quelle: EIB-Durchführungsbericht zum Jahresende, „European Fund for Strategic Investments — IIW and SMEW. Schedule II of the EFSI Agreement“ — Berichtsdatum: 31. Dezember 2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.23. Mit dem EFSI erhalten die Mitgliedstaaten ein neues zentrales und innovatives Instrument zur Förderung von Investitionen innerhalb der EU. Im Rahmen der Governance-Regelungen des EFSI sind die Durchführungsbefugnisse der EIB übertragen, wobei die öffentliche Kontrolle mehr Begrenzungen unterworfen ist als bei anderen durch den EU-Haushalt unterstützten Instrumenten (siehe ***Illustration 2.8***).

Die Mitgliedstaaten können sich Schwierigkeiten gegenübergestellt sehen, die verfügbaren EU-Mittel einzusetzen

2.24. Da die ESI-Fonds in einigen Mitgliedstaaten einen erheblichen Anteil an den Gesamtausgaben des Staates bilden, ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass in neun Mitgliedstaaten die noch abzuwickelnden Mittelbindungen bei den ESI-Fonds 2016 mehr als 15 % der gesamtstaatlichen Ausgaben ausmachen (siehe ***Illustration 2.6***).

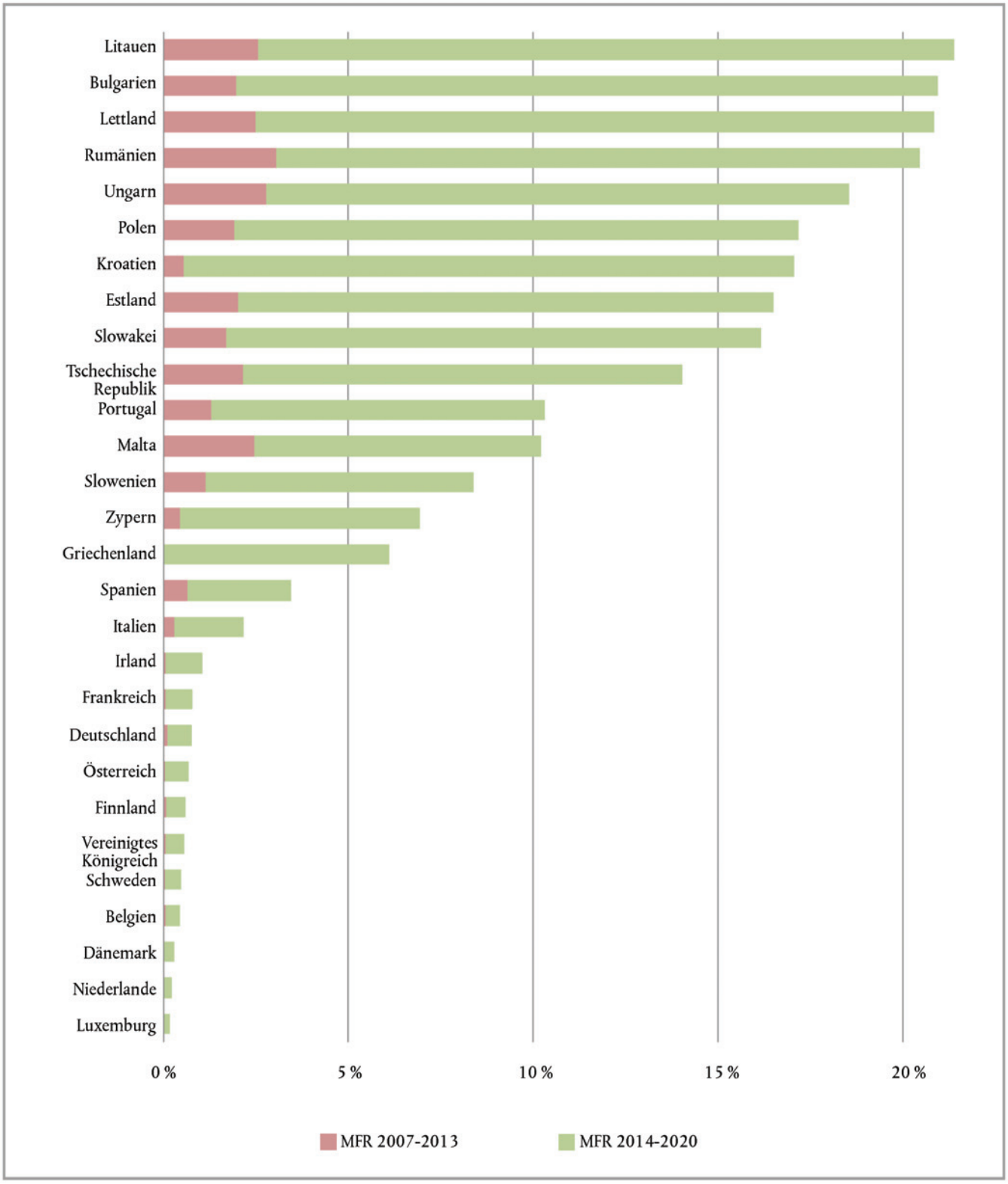
2.25. In Anbetracht des Umfangs der im Rahmen des MFR 2014-2020 noch verfügbaren Mittel für Verpflichtungen ist es für Mitgliedstaaten, in denen die ESI-Fonds einen signifikanten Anteil an den Gesamtausgaben des Staates ausmachen, möglicherweise mit Schwierigkeiten verbunden, genügend hochwertige Projekte zu ermitteln, um die verfügbaren EU-Mittel auszugeben oder in Kofinanzierung zu treten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.23. *Die Kommission ist der Ansicht, dass der EFSI Gegenstand einer angemessenen öffentlichen Kontrolle ist.*

2.25. *Die Kommission ist der Ansicht, dass es im Rahmen des MFR 2014-2020 noch zu früh ist, die Fähigkeit der betroffenen Mitgliedstaaten zur Inanspruchnahme der für sie vorgesehenen Mittel zu beurteilen.*

Illustration 2.6 — Noch abzuwickelnde Mittelbindungen der ESI-Fonds zum 31. Dezember 2016 als Prozentsatz der Gesamtausgaben des Staates 2016 nach Mitgliedstaat

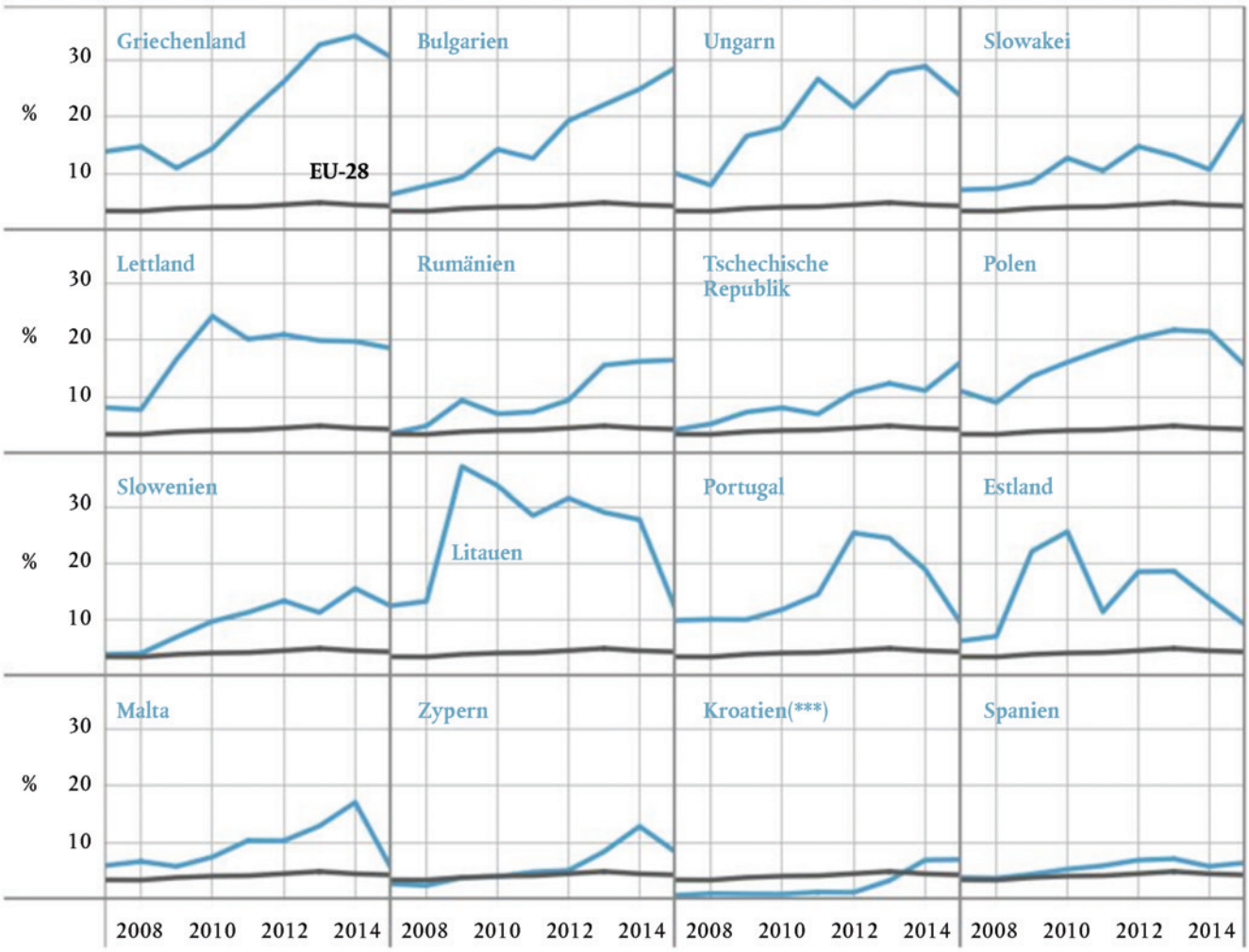


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission. Eurostat-Daten zu den Gesamtausgaben des Staates für 2016, April 2017.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.26. Aus dem EU-Haushalt erhaltene Beträge machen bei einigen Mitgliedstaaten in jedem beliebigen Jahr einen erheblichen Teil der Kapitalinvestitionen aus. Dies bedeutet, dass Umfang und Zeitpunkt der entsprechenden Zahlungseingänge erhebliche makroökonomische Auswirkungen haben können, etwa auf Investitionen, Wachstum und Beschäftigung. Diesen Auswirkungen muss bei der Planung künftiger Ausgaben im EU-Haushalt hinreichend Rechnung getragen werden (siehe ***Illustration 2.7***) ([31]).

Illustration 2.7 — EU-Mittel (*) als Anteil an den Bruttoanlageinvestitionen der Mitgliedstaaten (**)



(*) Die EU-Mittel umfassen nicht die MFR-Rubrik 5 — „Verwaltung".
(**) Mitgliedstaaten, in denen die EU-Mittel im Durchschnitt mehr als 5 % der Bruttoanlageinvestitionen im Zeitraum 2007-2015 ausmachen. Die Bruttoanlageinvestitionen umfassen den Erwerb abzüglich der Veräußerungen von Sachanlagen und immateriellen Vermögenswerten durch gebietsansässige Produzenten.
(***) Kroatien ist der EU im Jahr 2013 beigetreten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission. Eurostat-Daten zu den Bruttoanlageinvestitionen (Investitionen).

([31]) Bruttoanlageinvestitionen werden von Wirtschaftswissenschaftlern häufig als ein wichtiger Indikator für Wirtschaftswachstum und Produktivität auf längere Sicht angesehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Berichterstattung über die Ausgaben für die Migration und die Flüchtlingskrise muss insgesamt kohärenter und umfassender erfolgen

2.27. Die Bereitstellung von Ressourcen für die Bewältigung der Flüchtlingskrise und die Integration von Migranten, einschließlich der Soforthilfe innerhalb der EU, stellte im Jahr 2016 eine zentrale Herausforderung für das Finanzmanagement dar. In finanzieller Hinsicht reagierte die EU u. a. damit, dass sie die Finanzmittel für einige bereits bestehende Bereiche aufstockte, neue Förderinstrumente ins Leben rief und Anreize für zusätzliche Beiträge Dritter schuf ([32]).

2.28. Das Gesamtvolumen der zur Bewältigung der Flüchtlings- und Migrationskrise bereitgestellten Mittel wurde von der Kommission im Jahr 2016 nicht angegeben und ist schwer einzuschätzen, denn in vielen Fällen entsprechen diese Mittel lediglich einem Teil der zugewiesenen Haushaltsmittel in den betroffenen Politikbereichen. Auch wenn die Kommission über jedes Einzelinstrument Bericht erstattet, müsste sie eine spezifische Berichterstattungsstruktur einrichten, um in der Lage zu sein, die Gesamtzahl zu liefern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.28. *Da Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlings- und Migrationskrise im Laufe der Zeit verschiedene Formen annehmen können, ist es schwierig, dieses Thema im Voraus umfassend abzustecken, und die zugrunde liegenden Inhalte und die implizite Festlegung der dargestellten Informationen können sich mit der Zeit ändern. Die Kommission fordert die OECD zur Anpassung ihrer DAC-Codes auf, um zu einer allgemein akzeptierten Definition der Migration zu gelangen.*

Die Kommission wird eine etwaige Konsolidierung ihrer bestehenden Berichterstattung prüfen, um umfassende Informationen über Ausgaben im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Migration zu erstellen.

([32]) Zu den bislang ergriffenen Maßnahmen gehörten:
- Schaffung einer Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei (FRT); Einrichtung eines Nothilfe-Treuhandfonds für die Zentralafrikanische Republik (EUTF Bêkou);
- Stärkung des Treuhandfonds für Syrien (EUTF Madad);
- Aufstockung der Finanzmittel für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und den Fonds für die innere Sicherheit (ISF);
- Übertragung von Mitteln auf eine neue Haushaltslinie für die Bereitstellung von Soforthilfe innerhalb der EU;
- Aufstockung der Haushaltsmittel der einschlägigen Agenturen wie Frontex, Europol, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen und das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Finanzierungsregelungen der EU werden weiterhin immer komplexer

2.29. Der EU-Haushalt hat sich im Laufe der Jahre erheblich weiterentwickelt und weist nunmehr zahlreiche zusätzliche Mechanismen für die Finanzierung der Politiken der EU auf. Diese Entwicklung war durch die Notwendigkeit bedingt, zusätzliche Mittel für die Bewältigung neuer Herausforderungen, wie Finanzkrise, Klimaschutz, Migration und Flüchtlinge, bereitzustellen, sowie die verfügbaren Mittel auf effizientere und innovative Weise einzusetzen, wie etwa für Darlehen, Garantien und *Eigenkapitalbeteiligungen*.

2.30. Als Folge davon multiplizierte sich die Zahl der Stellen und Instrumente, die an der Finanzierung der Umsetzung von EU-Politiken beteiligt sind, beträchtlich, und es entstand ein komplexes Geflecht aus Regelungen rund um den EU-Haushalt (siehe ***Illustration 2.8***).

2.31. Der EU-Haushalt bildet einen Mechanismus sui generis, der spezifischen Vorschriften unterworfen ist. Dies trägt dazu bei, die Rechenschaftspflicht und Transparenz gegenüber dem Adressatenkreis des Hofes, darunter das Europäische Parlament und der Rat, sicherzustellen. Durch den zunehmenden Einsatz weiterer Finanzierungsmechanismen zur Umsetzung von EU-Politiken neben dem EU-Haushalt besteht die Gefahr, dass dieses Maß an Rechenschaftspflicht und Transparenz untergraben wird, da die Regelungen für Berichterstattung, Prüfung und öffentliche Kontrolle nicht aufeinander abgestimmt sind. So sind nur einige der Finanzmechanismen der Prüfung und Berichterstattung durch den Hof unterworfen, wodurch die öffentliche Kontrolle eingeschränkt wird. Nach Auffassung des Hofes erschweren es die derzeitigen Regelungen, eine wirksame Verwaltung, Prüfung, Kontrolle und Berichterstattung sicherzustellen, sowie den Bürgern einen angemessenen Überblick über Kosten und Nutzen von EU-Tätigkeiten zu liefern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

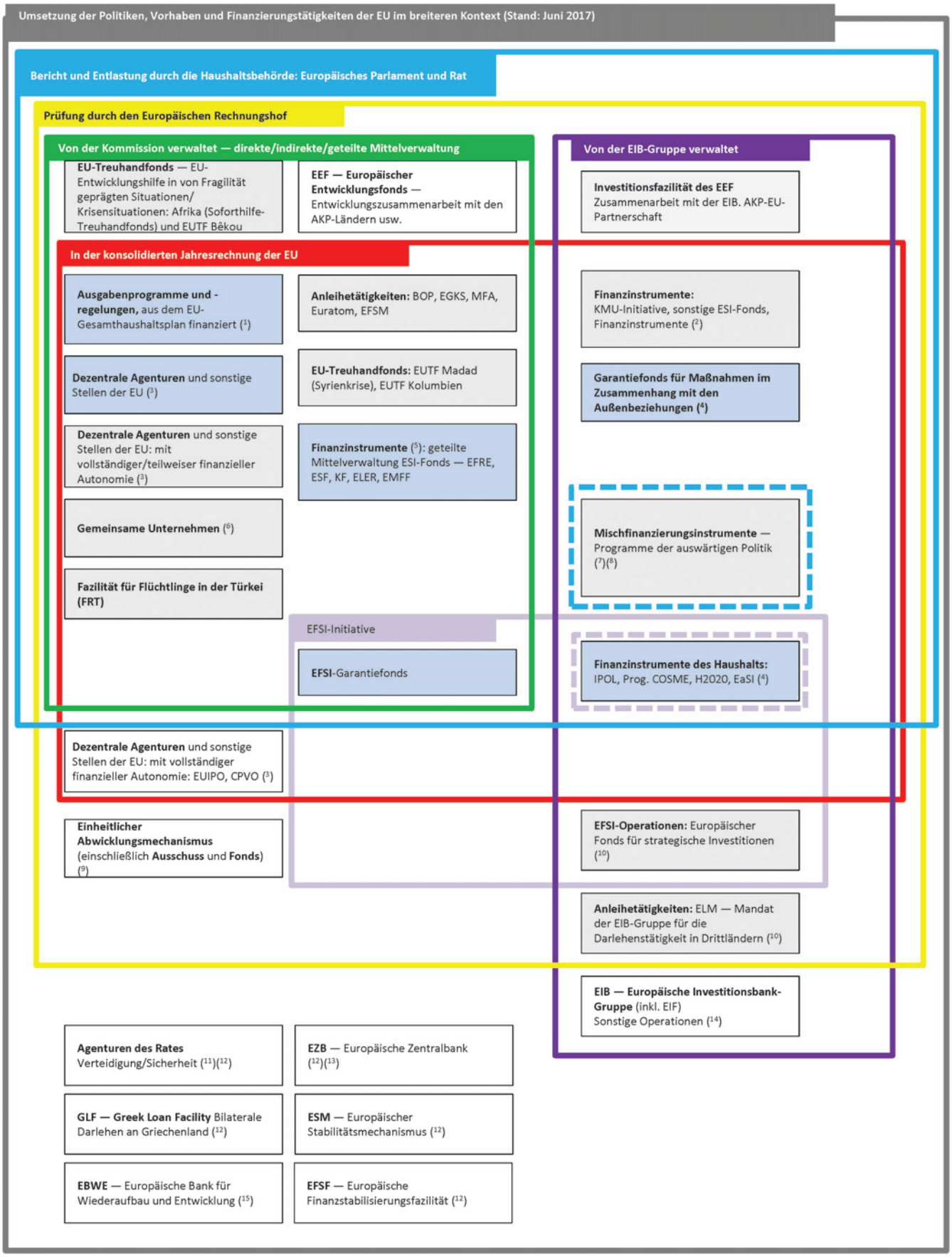
2.29-2.31.

Die gegenwärtige Finanzarchitektur der EU hat es ermöglicht, Mittel für neue Prioritäten zu mobilisieren und mit weniger mehr zu erreichen. Der EU-Haushalt ist nicht das einzige Instrument zur Finanzierung der Politiken der EU. In die Jahresrechnung der EU werden jedoch alle Instrumente und die konsolidierten Jahresrechnungen aller Agenturen einbezogen, die Auswirkungen auf den EU-Haushalt haben. Die Jahresrechnung der EU wird vom EuRH geprüft. Einige Mechanismen wurden als Reaktion auf die Krise des Euro-Währungsgebiets geschaffen und diese haben zwischenstaatlichen Charakter. Daher werden sie außerhalb des EU-Haushalts verwaltet. Andere Instrumente, wie der EFSI und der Europäische Investitionsfonds, ergänzen die eher traditionellen Umsetzungsmechanismen des EU-Haushalts und verbessern so seine Reichweite und Hebelwirkung.

Was die neuen Finanzierungsmechanismen angeht, so legen alle mit ihrer Verwaltung betrauten Stellen jährliche Rechenschaftsberichte und eine Stellungnahme eines externen Prüfers vor. Darüber hinaus werden aus Gründen der Rechenschaftspflicht und Transparenz spezifische Berichte, u. a. über Finanzierungsinstrumente, Treuhandfonds und die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei, vorgelegt.

Die Kommission hat ein Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen angenommen, in dem die derzeitige Finanzarchitektur der EU erläutert wird. Dieses Thema wird ein zentrales Element des nächsten MFR sein.

Illustration 2.8 — Stellen und Instrumente, die an der Finanzierung und Umsetzung von EU-Politiken beteiligt sind



Legende:

	Umsetzung der Politiken, Vorhaben und Finanzierungstätigkeiten der EU im breiteren Kontext (Stand: Juni 2017)
	Bericht und *Entlastung* durch die Haushaltsbehörde: Europäisches Parlament und Rat
	Bis zu einem gewissen Grad Bericht und Entlastung durch die Haushaltsbehörde: EP und Rat
	Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof
	Von der Kommission verwaltet — direkte/geteilte Mittelverwaltung
	Von der EIB-Gruppe verwaltet
	EFSI-Initiative
	Bis zu einem gewissen Grad EFSI-Initiative
	In der konsolidierten Jahresrechnung der EU

Unterschiedliche Finanzierungsquellen (durch verschiedene farbliche Schattierungen kenntlich gemacht):

Aus dem Gesamthaushaltsplan der EU finanziert	*Zum Teil aus dem Gesamthaushaltsplan der EU finanziert und/oder besichert*	*Nicht aus dem Gesamthaushaltsplan der EU finanziert*

Fußnoten:

(1) Einschließlich rechtlicher Verpflichtungen, für die noch keine Mittelbindungen vorgenommen wurden: Fazilität „Connecting Europe“ (CEF), Copernicus, ITER, Galileo, Fischereiabkommen und Sonstiges.

(2) KMU-Initiative: von der EIB für die Mitgliedstaaten im Wege der geteilten Mittelverwaltung mit der Kommission verwaltet; sonstige Finanzinstrumente: von der EIB als betrauter Einrichtung im Namen der Kommission verwaltet.

(3) Verwaltungsrat mit Mitgliedern aus jedem Mitgliedstaat als Entscheidungsgremium.

(4) Von der EIB als betrauter Einrichtung im Namen der Kommission verwaltet.

(5) Finanzielle und operationelle Durchführung erfolgt durch die Mitgliedstaaten.

(6) Verwaltungsrat mit Mitgliedern aus den Mitgliedstaaten und anderen Interessenvertretern als Entscheidungsgremium. Nicht alle Mitgliedstaaten sind in jedem Verwaltungsrat vertreten.

(7) Lediglich der aus dem EU-Gesamthaushaltsplan finanzierte Teil der Mischfinanzierungsinstrumente ist Gegenstand der Entlastung durch die Haushaltsbehörde.

(8) Instrumente für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI): Nachbarschaftsinvestitionsfazilität (NIF); Investitionsfazilität für Zentralasien (IFCA) und Investitionsfazilität für Asien (AIF); Investitionsfazilität für Lateinamerika (LAIF).

(9) Von den Geschäftsbanken finanziert. Der Verwaltungsrat besteht aus Mitgliedern aus jedem Mitgliedstaat.

(10) Nur aus dem Gesamthaushaltsplan der EU gesicherte Operationen werden vom Europäischen Rechnungshof geprüft.

(11) Bericht über die Ausführung des Haushaltsplans an den Rat — Entlastung durch Leitungsgremien der Agenturen. Die Kommission kann sich im Namen der EU an den Projekten der Agenturen beteiligen. Die Mitgliedstaaten jeder Agentur stellen Finanzmittel bereit. Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ist für die allgemeine Organisation und Funktionsweise der Agenturen zuständig.

(12) Zwischenstaatliche Einrichtung.

(13) Die Prüfungsbefugnisse des Hofes sind auf die Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB beschränkt.

(14) Lediglich das EU-Mandat der EIB-Gruppe unterliegt der Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof. Der EIF ist Teil der EIB-Gruppe.

(15) Zu den Anteilseignern gehören EU-Mitgliedstaaten, sonstige Staaten, die EU und die EIB.

Akronyme und Abkürzungen

AKP-EU	Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean sowie Partnerschaft mit der Europäischen Union	ESF	Europäischer Sozialfonds
BOP	„Balance of payments“, Zahlungsbilanz	ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
Copernicus	Europäisches Erdbeobachtungsprogramm	ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
COSME	Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für KMU	EUIPO	Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum
CPVO	Gemeinschaftliches Sortenamt	EUTF Bêkou	Nothilfe-Treuhandfonds für die Zentralafrikanische Republik
EaSI	EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation	EUTF Kolumbien	Treuhandfonds für Kolumbien
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung	EUTF Madad	Regionaler Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Syrien-Krise
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds	EZB	Europäische Zentralbank
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	FRT	„Facility for Refugees in Turkey“, Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität	Galileo	Globales Satellitennavigationssystem der Europäische Union (GNSS)
EFSI	Europäischer Fonds für strategische Investitionen	GLF	„Greek Loan Facility“, Darlehensfazilität für Griechenland
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus	Horizont 2020	Horizont 2020 der EU — Forschung und Innovation
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	IPOL	Interne Politikbereiche
EIB	Europäische Investitionsbank	ITER	Internationaler Thermonuklearer Versuchsreaktor (Vereinbarung und Organisation)
EIF	Europäischer Investitionsfonds	KF	Kohäsionsfonds
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums	KMU-Initiative	Initiative für kleine und mittlere Unternehmen
ELM	Mandat für die Darlehenstätigkeit in Drittländern	MFA	Makrofinanzhilfe
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds	Mittel	Mittel
EP	Europäisches Parlament	Prog.	Programm

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

RISIKEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

Vermeidung eines weiteren Rückstands bei den nicht beglichenen Zahlungsanträgen

2.32. Es besteht die Gefahr, dass in den letzten Jahren des derzeitigen MFR und den ersten Jahren des nächsten bei den nicht beglichenen Zahlungsanträgen ein Rückstand ähnlich dem im Zeitraum 2013-2015 entstehen kann. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Mittel für Zahlungen im Rahmen des derzeitigen MFR möglicherweise nicht hinlänglich bemessen sind, um alle bis 2020 eingereichten Zahlungsanträge zu begleichen ([33]).

2.33. Die Kommission kam in ihrer Vorausschätzung bis Ende 2020 im Rahmen der Halbzeitüberprüfung zu dem Schluss ([34]), dass die allgemeinen Obergrenzen des MFR 2014-2020 für Zahlungen gerade so ausreichen müssten, um einen neuen ungewöhnlich hohen Zahlungsrückstand bei unbeglichenen Zahlungsanträgen zum Ende der Berichtsperiode zu vermeiden. Bedingung war hierfür allerdings, dass die besonderen Instrumente nicht unter die MFR-Obergrenzen fallen würden und dass die für die Inanspruchnahme des Gesamtspielraums für Zahlungen in der MFR-Verordnung für 2018-2020 festgelegten Höchstbeträge wegfallen. Im Anschluss an die Überarbeitung der MFR-Verordnung ([35]) steht noch nicht fest, inwieweit die besonderen Instrumente tatsächlich zu den Obergrenzen hinzugerechnet werden (siehe Ziffer 2.8 Buchstabe b), und die Höchstbeträge für den Gesamtspielraum für Zahlungen bleiben bestehen (siehe Ziffer 2.8 Buchstabe a). Darüber hinaus reichen die Mitgliedstaaten möglicherweise Zahlungsanträge über Beträge ein, die höher als erwartet ausfallen.

2.32. *Das Risiko eines Rückstands hängt nicht nur von den zur Verfügung stehenden Obergrenzen des MFR ab, sondern auch von den von Rat und Parlament in den jährlichen Haushaltsplänen bewilligten Beträgen und dem tatsächlichen Zahlungsprofil der Programme. Der in diesem MFR verfügbare Gesamtspielraum für Mittel für Zahlungen sollte sicherstellen, dass die Obergrenze der Mittel für Zahlungen in vollem Umfang verfügbar ist.*

2.33. *Die Kommission schlägt stets vor, die Mittel für Zahlungen für besondere Instrumente zu den Obergrenzen hinzuzurechnen. Die endgültige Entscheidung wird jedoch von der Haushaltsbehörde auf Einzelfallbasis gemäß der der Halbzeitrevision des MFR beigefügten Übersicht getroffen. Was die Nutzung des Gesamtspielraums für Mittel für Zahlungen betrifft, so ist für die verbleibenden Jahre des MFR 2014-2020 im Rahmen der Halbzeitrevision des MFR mehr Flexibilität vorgesehen.*

([33]) Siehe Ziffern 1.46 und 1.52 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

([34]) Schlussfolgerungen zu Anhang 6 der Arbeitsunterlage SWD (2016) 299 final.

([35]) Verordnung (EU, Euratom) 2017/1123 des Rates (ABl. L 163 vom 24.6.2017, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Finanzierung des neuen MFR

2.34. Hält der derzeitige Trend an ([36]), geht der Hof davon aus, dass die noch abzuwickelnden Mittelbindungen (siehe ***Illustration 2.9***) im Jahr 2020 voraussichtlich eine Rekordhöhe von 262 Milliarden Euro erreicht haben werden, was in etwa der von der Kommission in ihrer Halbzeitüberprüfung vorgenommenen Prognose entspricht ([37]).

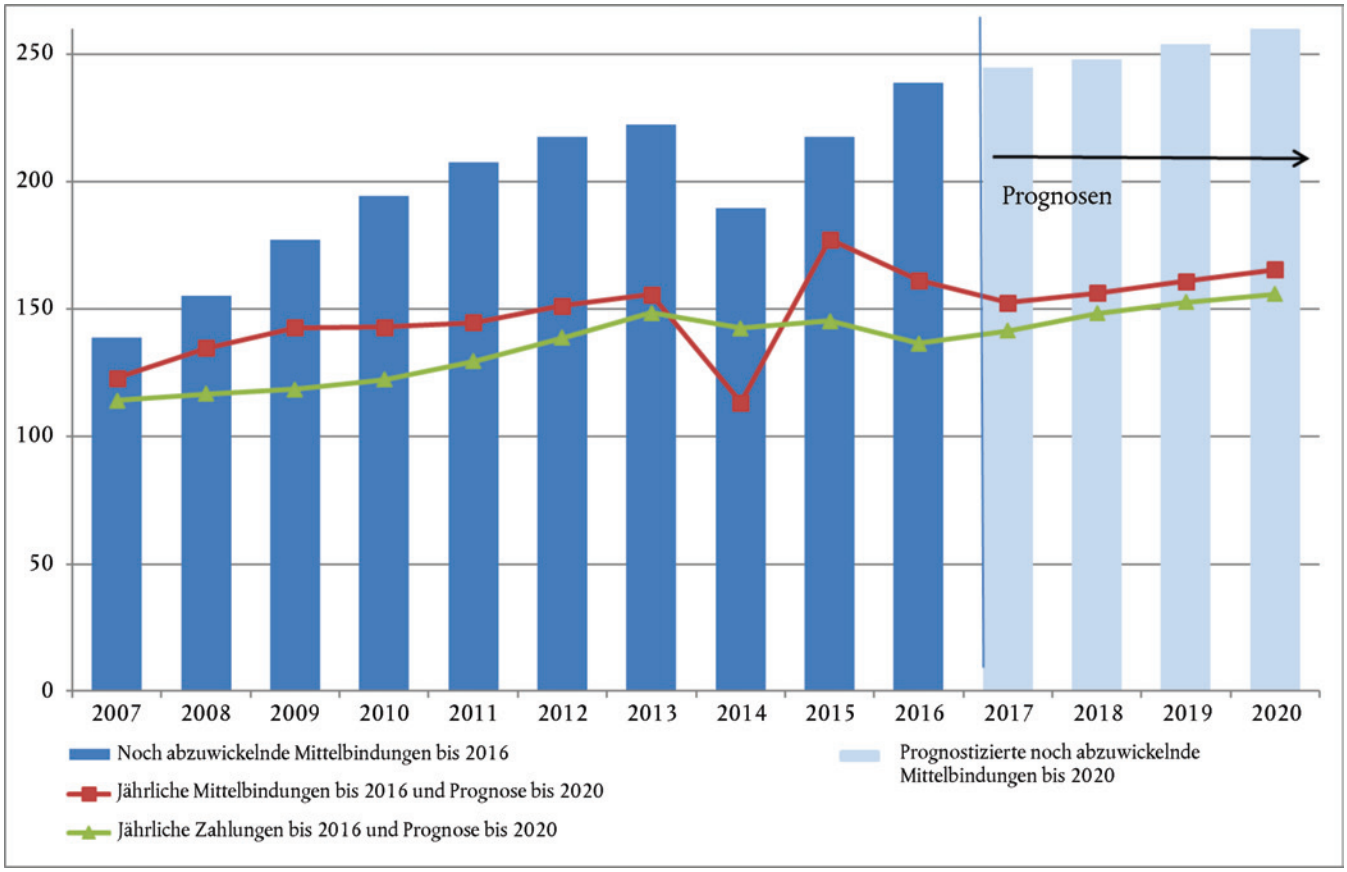
2.35. Diese noch abzuwickelnden Mittelbindungen werden unter Verwendung der Mittel für Zahlungen aus dem nächsten MFR, vor allem während der ersten drei Jahre des nächsten MFR, zu Zahlungen führen müssen.

([36]) Gestützt auf die Ende 2016 vorliegenden Ergebnisse und den MFR, einschließlich der technischen Anpassung für 2017, ging der Hof von der konservativen Annahme aus, dass 98 % der Mittel für Verpflichtungen zu Mittelbindungen führen werden. Ausgehend von der Schätzung der Aufhebungen von Mittelbindungen, die die Kommission in ihrer Halbzeitüberprüfung berechnete, nahm der Hof an, dass 99 % der Mittel für Zahlungen zu Zahlungen führen werden, ausgenommen Zahlungen im Zusammenhang mit besonderen Instrumenten laut Annahme der Kommission. Zweckgebundene Einnahmen und Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr blieben bei den Prognosen 2017-2020 wegen der Schwierigkeit ihrer Berechnung und ihrer geringen Auswirkungen auf die Prognosen unberücksichtigt.

([37]) In Anhang 6 der Arbeitsunterlage SWD(2016) 299 final ist ein Betrag von 254 Milliarden Euro aufgeführt. Die Prognose des Hofes beruht auf einer geschätzten Verwendung von 648,1 Milliarden Euro an Mitteln für Verpflichtungen und 604,3 Milliarden Euro an Mitteln für Zahlungen, die gemäß MFR für die Jahre 2017-2020 (auf der Grundlage der technischen Anpassung für 2017) zur Verfügung stehen.

Illustration 2.9 — Prognostizierte Mittelbindungen und Zahlungen zum Ende des MFR 2020

(Milliarden Euro)



Quelle: Für die Haushaltsjahre 2007-2016: Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union; für Prognosen zu den Haushaltsjahren 2017-2020: MFR-Verordnung und technische Anpassung für 2017.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.36. Um diesen Anstieg bei den noch abzuwickelnden Mittelbindungen abzubauen und damit die zusätzliche Exposition und das Risiko neu entstehender Zahlungsrückstände anzugehen, müssten ausreichende zusätzliche Mittel für Zahlungen — über die zur Finanzierung neuer Programme des nächsten MFR benötigten hinaus — vorgesehen werden, und/oder die Mittel für Verpflichtungen für neue Programme unter dem nächsten MFR verringert werden, damit genügend Mittel für Zahlungen zur Deckung dieser noch abzuwickelnden Mittelbindungen verbleiben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.37. Diese Vorgehensweise wäre einer Lösung vorzuziehen, bei der Verzögerungen bei der Programmdurchführung unter dem neuen MFR dazu genutzt werden, um zur Deckung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen genügend Mittel für Zahlungen zu generieren, wie dies unbeabsichtigt in den ersten Jahren des derzeit geltenden MFR geschah, da dies lediglich einer Verschiebung des Problems gleichkommt.

2.38. Gemäß Artikel 323 AEUV stellen „das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission [sicher], dass der Union die Finanzmittel zur Verfügung stehen, die es ihr ermöglichen, ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten nachzukommen". Der Eigenmittelbeschluss des Rates ([38]) sieht vor, dass „für ein angemessenes Verhältnis zwischen Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen zu sorgen [ist], um zu gewährleisten, dass sie miteinander vereinbar sind (…)".

2.39. Die Kommission wird Gelegenheit haben, dieses Problem anzugehen, wenn sie ihre Vorschläge für den neuen MFR ([39]) auf der Grundlage einer Prognose des Ausgabenbedarfs für die Zeit nach 2020 ([40]) unterbreitet, wie dies der Hof in seinen Jahresberichten der letzten Jahre empfohlen hat ([41]).

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

2.40. Die Verzögerungen bei der Programmdurchführung in den ersten drei Jahren des derzeitigen MFR hatten zur Folge, dass Mittel für Verpflichtungen aus 2014 — hauptsächlich auf die Jahre 2015 und 2016 — übertragen wurden und die Zahlungen im Jahr 2016 ein niedriges Volumen verzeichnen (siehe Ziffern 2.4-2.10).

2.41. Die besonderen Instrumente und Spielräume wurden in großem Umfang genutzt, doch die verbleibenden Mittel reichen möglicherweise nicht aus, um Mittel für unerwartete Ereignisse verfügbar zu machen, die noch vor 2020 eintreten können (siehe Ziffern 2.8-2.10).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.41. *Für die verbleibenden Jahre des MFR 2014-2020 ist im Rahmen der Halbzeitrevision des MFR mehr Flexibilität vorgesehen.*

([38]) Artikel 3 Absatz 2 zweiter Unterabsatz des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom.

([39]) Artikel 25 der MFR-Verordnung.

([40]) Artikel 9 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die *wirtschaftliche Haushaltsführung*.

([41]) Siehe Ziffer 2.47, Empfehlung 2 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.42. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen haben eine Rekordhöhe erreicht und liegen um 72 % über dem Wert von 2007. Dies hat zu einem Anstieg der von der EU geschuldeten Beträge und somit zu einer erhöhten finanziellen Exposition des EU-Haushalts geführt (siehe Ziffern 2.11-2.14). Die finanzielle Exposition des EU-Haushalts ist angesichts bedeutender langfristiger Verbindlichkeiten, Garantien und rechtlicher Verpflichtungen insgesamt angestiegen (siehe Ziffern 2.15-2.20), was bedeutet, dass es in Zukunft eines umsichtigen Finanzmanagements bedarf.

2.43. Die EU macht zunehmend Gebrauch von Finanzinstrumenten. Die Einrichtung des EFSI impliziert neue Governance-Regelungen, die mit einer eingeschränkteren öffentlichen Kontrolle einhergehen, als dies bei anderen durch den EU-Haushalt unterstützten Instrumenten der Fall ist (siehe Ziffern 2.21-2.23).

2.44. Die EU-Mittel haben bei einigen Mitgliedstaaten einen wesentlichen Anteil an den Ausgaben, und der Umfang der Mittel sowie der Zeitpunkt der entsprechenden Zahlungseingänge kann erhebliche makroökonomische Auswirkungen etwa auf Investitionen, Wachstum und Beschäftigung haben (siehe Ziffern 2.24-2.26).

2.45. Die Kommission mobilisierte die verschiedenartigsten Ressourcen zur Bewältigung der Flüchtlings- und Migrationskrise, hingegen richtete sie keine Berichterstattungsstruktur ein, die es ihr gestattet, über die Verwendung der damit verbundenen Mittel umfassend zu berichten (siehe Ziffern 2.27-2.28).

2.46. Die Mechanismen für die Finanzierung von EU-Politiken sind zunehmend komplexer geworden, wodurch die Gefahr einer Minderung von Rechenschaftspflicht und Transparenz gegeben ist (siehe Ziffern 2.29-2.31).

2.47. Zum Ende des laufenden MFR und in den ersten Jahren des nächsten MFR kann ein Zahlungsrückstand entstehen, und die Finanzierung des neuen MFR wird realistisch eingeplante Haushaltsmittel zur Deckung der voraussichtlich noch abzuwickelnden Mittelbindungen erfordern (siehe Ziffern 2.32-2.39).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.42. *Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Rahmen des gegenwärtigen und künftiger MFR werden jetzt und in Zukunft eng überwacht.*

2.43. *Die Kommission ist der Ansicht, dass sie alle einschlägigen Informationen in den Jahresabschlüssen 2016 und den Unterrichtungsvermerken umfassend, klar und transparent dargelegt hat und dass der EFSI Gegenstand einer angemessenen öffentlichen Kontrolle ist.*

2.45. *Da Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlings- und Migrationskrise im Laufe der Zeit verschiedene Formen annehmen können, ist es schwierig, dieses Thema im Voraus umfassend abzustecken, und die zugrunde liegenden Inhalte und die implizite Festlegung der dargestellten Informationen können sich mit der Zeit ändern. Die Kommission fordert die OECD zur Anpassung ihrer DAC-Codes auf, um zu einer allgemein akzeptierten Definition der Migration zu gelangen.*

Die Kommission wird eine etwaige Konsolidierung ihrer bestehenden Berichterstattung prüfen, um umfassende Informationen über Ausgaben im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Migration zu erstellen.

2.46. *Die Kommission hat ein Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen angenommen, in dem die derzeitige Finanzarchitektur der EU erläutert wird. Dieses Thema wird ein zentrales Element des nächsten MFR sein.*

2.47. *Durch die Funktionsweise des Gesamtspielraums für Mittel für Zahlungen dürfte ein neuer ungewöhnlich hoher Zahlungsrückstand am Ende des MFR verhindert werden.*

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
Empfehlungen	
2.48. Der Hof spricht folgende an die Kommission gerichtete Empfehlungen aus:	
— **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte bei ihrer Vorausschätzung der Mittel für Zahlungen für den nächsten MFR dem Anstieg bei den noch abzuwickelnden Mittelbindungen Rechnung tragen, um zwischen Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen ein angemessenes Verhältnis zu gewährleisten.	*Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.* *Die Kommission wird in ihren Vorschlägen ein angemessenes Verhältnis zwischen Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen sicherstellen. Die Kommission stellt jedoch fest, dass die endgültigen Entscheidungen von den Mitgesetzgebern getroffen werden.*
— **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und dem Rat bezüglich der Frage, ob besondere Instrumente unter die im MFR festgesetzten Obergrenzen der Mittel für Zahlungen fallen oder nicht, ein einheitliches Vorgehen sicherstellen.	*Die Kommission stimmt der Empfehlung teilweise zu.* *Die Kommission schlägt stets vor, die Mittel für Zahlungen für besondere Instrumente zu den Obergrenzen hinzuzurechnen. Die endgültige Entscheidung wird jedoch von der Haushaltsbehörde auf Einzelfallbasis getroffen.*
— **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte für Verwaltungs- und Berichterstattungszwecke eine Möglichkeit der Verbuchung von EU-Haushaltsausgaben schaffen, die es gestatten wird, über die gesamte Mittelverwendung im Zusammenhang mit der Flüchtlings- und Migrationskrise Bericht zu erstatten.	*Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.* *Die Kommission wird eine etwaige Konsolidierung ihrer bestehenden Berichterstattung prüfen, um umfassende Informationen über Ausgaben im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Migration zu erstellen.*
— **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte das Europäische Parlament und den Rat im Kontext der Debatte zur Zukunft Europas auffordern, Überlegungen dahin gehend anzustellen, wie das EU-Haushaltssystem reformiert werden könnte, um ein besseres Gleichgewicht zwischen Vorhersehbarkeit und Flexibilität herzustellen, und wie am besten sichergestellt werden kann, dass die Finanzierungsregelungen insgesamt nicht komplexer als nötig sind, um die politischen Ziele der EU zu erreichen und Rechenschaftspflicht, Transparenz und Prüfbarkeit zu gewährleisten.	*Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.* *Durch das Weißbuch über die Zukunft Europas im Jahr 2025 wurden eine umfassende Debatte und ein Reflexionsprozess zur Vorbereitung des nächsten MFR eingeleitet. In diesem Zusammenhang hat die Kommission im Juni 2017 ein Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen angenommen. Die Finanzarchitektur der EU und andere Aspekte wie Laufzeit, Flexibilität und Vorhersehbarkeit werden Bestandteil des allgemeinen Reflexionsprozesses zur Vorbereitung des nächsten MFR sein.*

KAPITEL 3

EU-Haushalt und Ergebniserbringung

INHALT

	Ziffer
Einleitung	3.1
Teil 1 — Leistungsberichterstattung: Wie stellt sich der Ansatz der Kommission im Vergleich zu bewährten Verfahren dar?	3.2-3.51
Abschnitt 1 — Der Rahmen für die Leistungsberichterstattung	3.3-3.12
Abschnitt 2 — Vergleich mit bewährten Verfahren für die Leistungsberichterstattung in anderen Ländern und bei anderen Einrichtungen	3.13-3.51
Teil 2 — Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Hofes: in einigen Sonderberichten des Jahres 2016 aufgezeigte gemeinsame Probleme	3.52-3.59
Teil 3 — Weiterverfolgung von Empfehlungen	3.60-3.71
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3.72-3.77
Schlussfolgerungen	3.72-3.75
Empfehlungen	3.76-3.77

Anhang 3.1 — Genauer Stand der Empfehlungen nach Berichten

Anhang 3.2 — Wichtigste Verbesserungen und weiterhin gegebene Schwachstellen aufgeschlüsselt nach Berichten

Anhang 3.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen zu Leistungsaspekten

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

3.1. In diesem Kapitel analysiert der Hof jedes Jahr leistungsbezogene Aspekte: Welche *Ergebnisse* wurden mit dem EU-Haushalt, den die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ausführt, erzielt ([1]). In diesem Jahr lag der Fokus dieser Analyse auf

i) dem von der Kommission für die *Leistungs*berichterstattung zugrunde gelegten Rahmen,

ii) den wesentlichen Ergebnissen der Sonderberichte des Hofes zu Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Jahres 2016,

iii) der Umsetzung der vom Hof in einer Auswahl früherer Sonderberichte unterbreiteten Empfehlungen durch die Kommission.

TEIL 1 — LEISTUNGSBERICHTERSTATTUNG: WIE STELLT SICH DER ANSATZ DER KOMMISSION IM VERGLEICH ZU BEWÄHRTEN VERFAHREN DAR?

3.2. Die meisten großen und komplexen Organisationen haben Verfahren für die Leistungsmessung und -berichterstattung eingerichtet, die Rückschlüsse auf den Erfolg der Tätigkeiten zulassen und aufzeigen, welche Verbesserungen vorgenommen werden sollten. Die Ausführungen in den Ziffern 3.3-3.12 vermitteln einen Überblick über den Rahmen für die Leistungsberichterstattung. In den Ziffern 3.13-3.51 wird dieser Rahmen mit den anderswo üblichen Standards und bewährten Verfahren verglichen.

Abschnitt 1 — Der Rahmen für die Leistungsberichterstattung

3.3. Die Kommission hat in diesem Bereich in den letzten Jahren mehrere Änderungen vorgenommen, insbesondere durch die Initiative für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt ([2]). Die Leistungsberichterstattung ist das Kernstück dieser Initiative, die darauf abstellt, Wege aufzuzeigen, um die mit dem EU-Haushalt erzielten Ergebnisse offener, zügiger und effizienter zu kommunizieren.

3.3. *Die Berichterstattung über die Leistung des EU-Haushalts und verwandte Bereiche wurde im aktuellen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) gestärkt. Seit Einführung der Initiative für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt hat die Kommission ihre Leistungsberichterstattung deutlich verbessert und gestrafft. So entwickelte die Kommission im Jahr 2016 erstmals ein einheitliches integriertes Rechnungslegungspaket, das ausführliche Angaben zu Einnahmen, Ausgaben, Verwaltung und Leistung des EU-Haushalts im Einklang mit bewährten Verfahren im Bereich Transparenz und Rechenschaftspflicht enthält.*

([1]) Artikel 317 AEUV.

([2]) Die Initiative ist an vier zentralen Fragen ausgerichtet: „Wofür werden die Mittel ausgegeben?“, „Wie werden die Mittel ausgegeben?“, „Wie werden wir kontrolliert?“, „Wie kommunizieren wir?“. http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

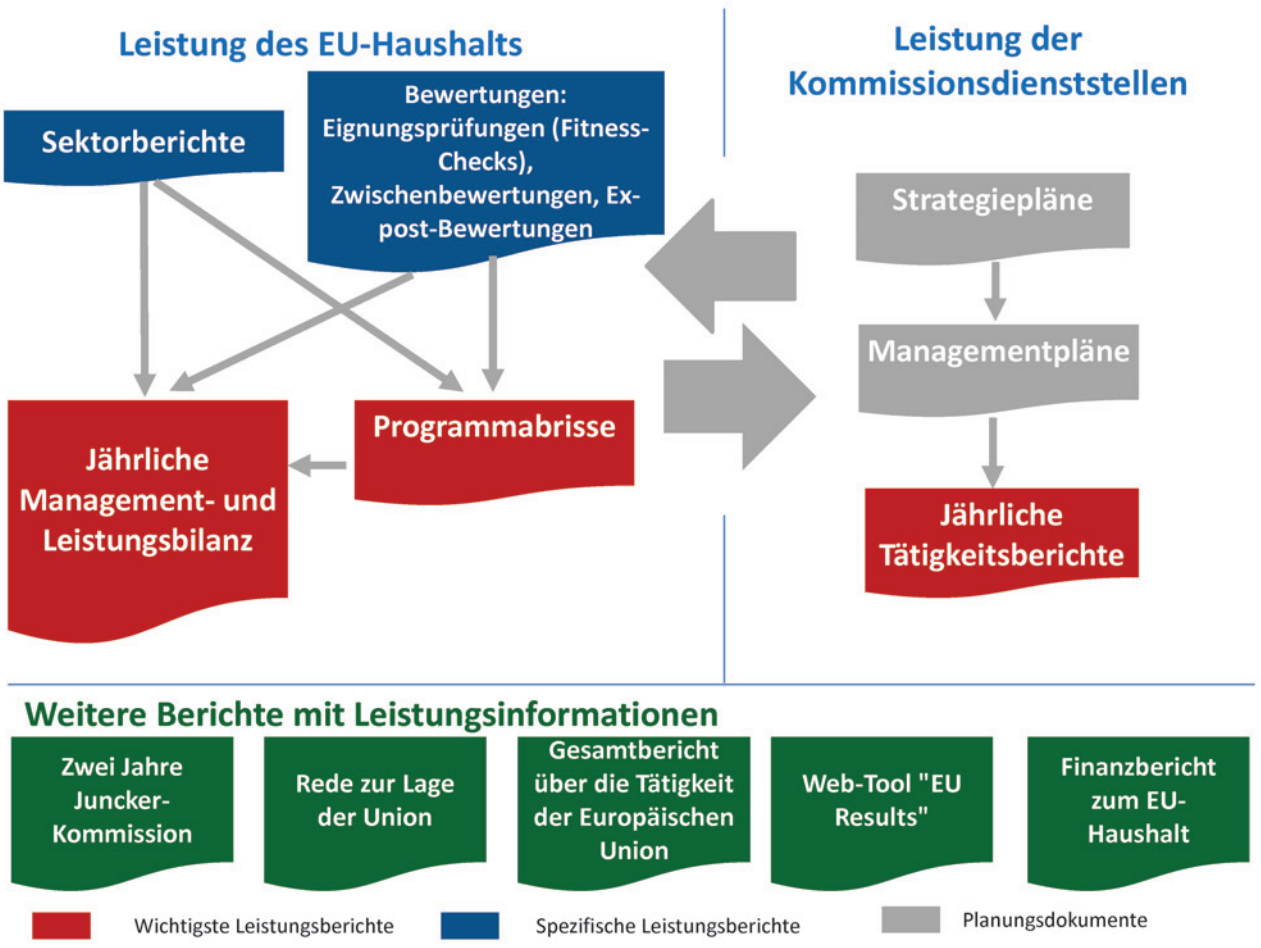
BEMERKUNGEN DES HOFES

3.4. ***Illustration 3.1*** gibt einen Überblick über den Rahmen für die Leistungsberichterstattung. Darin wird veranschaulicht, wie die Kommission ihre eigene *Leistung* von der des EU-Haushalts trennt. Dieser Abschnitt enthält eine Beschreibung der wichtigsten in der Illustration genannten Berichte.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.4. *Auf Institutionsebene umfasst die Berichterstattung über die Leistung des EU-Haushalts zwei Schlüsselberichte: Programmabrisse und die jährliche Management- und Leistungsbilanz. Bei den dem Haushaltsentwurf beigefügten Programmabrissen handelt es sich um das Instrument, mit dem die Kommission die Zuweisung von Finanzmitteln an die Haushaltsbehörde rechtfertigt und das sie in die Lage versetzt, Leistungsinformationen zu berücksichtigen. Die jährliche Management- und Leistungsbilanz bietet den Entlastungsbehörden eine grobe Übersicht darüber, wie die politischen Prioritäten der Europäischen Union aus dem EU-Haushalt unterstützt und welche Ergebnisse mit dem EU-Haushalt erzielt wurden, sowie eine Einschätzung der Verwaltung des Haushalts durch die Kommission.*

Illustration 3.1 — Der Rahmen der Kommission für die Leistungsberichterstattung



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

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

A. *Programmabrisse*

3.5. Gemäß der *Haushaltsordnung* muss die Kommission „Programmabrisse" ([3]) erstellen, um die im Entwurf des Haushaltsplans für die Finanzierung der EU-Programme beantragten Mittel zu begründen. Die Programmabrisse enthalten für jedes Programm den Stand der Durchführung sowie die wichtigsten Finanz- und Leistungsinformationen ([4]) auf der Grundlage von Indikatoren, die für den gesamten auf sieben Jahre angelegten *mehrjährigen Finanzrahmen* gelten (siehe ***Illustration 3.2***). Diese Vorgehensweise ermöglicht es der Haushaltsbehörde, die Leistung im Haushaltsverfahren zu berücksichtigen.

3.5. *Die Illustration bezieht sich auf die Programmabrisse für 2017, die im Juni 2016 veröffentlicht wurden. Sie umfassen über 700 Indikatoren, mit denen die Leistung der Programme während ihrer Lebensdauer überwacht wird. Folglich standen für eine bestimmte Anzahl von Indikatoren noch keine Daten zur Verfügung. In den Programmabrissen für das Jahr 2018 ([1]) liegen Angaben für über 80 % der Indikatoren vor, was einem Anstieg von mehr als 20 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. Mit der Durchführung der aus dem EU-Haushalt kofinanzierten Programme wird auch der Umfang der Leistungsdaten zunehmen.*

Illustration 3.2 — Programmabrisse 2017: Ziele und Indikatoren

	Anzahl allgemeiner Ziele	Anzahl spezifischer Ziele	Anzahl verwendeter Indikatoren	Mangels Daten ausgeschlossene Indikatoren	Zahlungshaushalt 2016 *(in Milliarden Euro)*	Zahl der Indikatoren je Milliarde Euro
Rubrik 1a — Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	25	90	154	93	17,4	14
Rubrik 1b — Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	3	21	8	76	48,8	2
Rubrik 2 — Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	6	28	29	69	55,1	2
Rubrik 3 — Sicherheit und Unionsbürgerschaft	13	48	148	28	3,0	59
Rubrik 4 — Europa in der Welt	14	44	97	5	10,2	10
Besondere Instrumente	0	2	2	0	0,4	5
INSGESAMT	**61**	**233**	**438**	**271**	**134,9**	**5**
	294 Ziele		**709 Indikatoren**			

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Entwurfs des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2017 — Programmabrisse der operativen Ausgaben (COM(2016) 300, Juni 2016).

([3]) Artikel 38 Absatz 3 Buchstabe e. Bis Ende 2017 wird in der Haushaltsordnung dafür der Begriff „Tätigkeitsübersichten" verwendet.

([4]) Im Jahr 2017 wurden Aufbau und Inhalt der Abrisse geändert. Hier werden die Programmabrisse in der geänderten Form beschrieben.

([1]) *http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2018/DB2018_WD01_en.pdf*

BEMERKUNGEN DES HOFES

B. *Sektorberichte*

3.6. In einigen Ausgabenbereichen muss die Kommission gemäß AEUV, Haushaltsordnung oder sektorspezifischen Vorschriften Sektorberichte erstellen. So wie sich diese Berichte in Abhängigkeit von den jeweiligen Vorgaben in Zielsetzung, Aufbau und Inhalt unterscheiden, unterscheiden sie sich auch in der Ausrichtung auf Leistungsaspekte. Einige Sektorberichte enthalten breit gefächerte, quantifizierte Leistungsinformationen. Die Kommission überwacht einige sektorspezifische Leistungsdaten online und aktualisiert die Informationen häufig.

C. *Strategiepläne, Managementpläne und Jährliche Tätigkeitsberichte*

3.7. Die Generaldirektionen (GD) der Kommission haben mehrjährige Strategiepläne (2016-2020) ausgearbeitet, in denen die mittelfristige Ausrichtung der operativen Tätigkeiten festgelegt ist. In den Managementplänen schlüsseln die Generaldirektionen ihre mehrjährige Strategie und ihre mehrjährigen Ziele in jährliche *Outputs*, Maßnahmen und Interventionen auf. In ihren *Jährlichen Tätigkeitsberichten* (JTB) geben die einzelnen Generaldirektionen an, inwieweit sie die ihnen vorgegebenen Ziele realisiert haben. Ferner wird darin evaluiert, inwieweit die operativen Ausgaben einen Beitrag zu politischen Errungenschaften geleistet haben ([5]). Darüber hinaus enthalten die Jährlichen Tätigkeitsberichte Finanz- und Managementinformationen, wie die Ergebnisse der Kontrollen zur Rechtmäßigkeit und *Ordnungsmäßigkeit*.

D. *Evaluierungen*

3.8. Laut Definition in den Leitlinien der Kommission zur besseren Rechtsetzung ([6]) ist eine *Evaluierung* eine faktengestützte Beurteilung des Ausmaßes, in dem eine Maßnahme

— wirksam und effizient ist,

— angesichts des Bedarfs und ihrer Ziele relevant ist,

— sowohl in sich als auch mit anderen politischen Maßnahmen der Union kohärent ist und

— einen EU-Mehrwert erzielt.

([5]) Artikel 66 Absatz 9 der Haushaltsordnung.

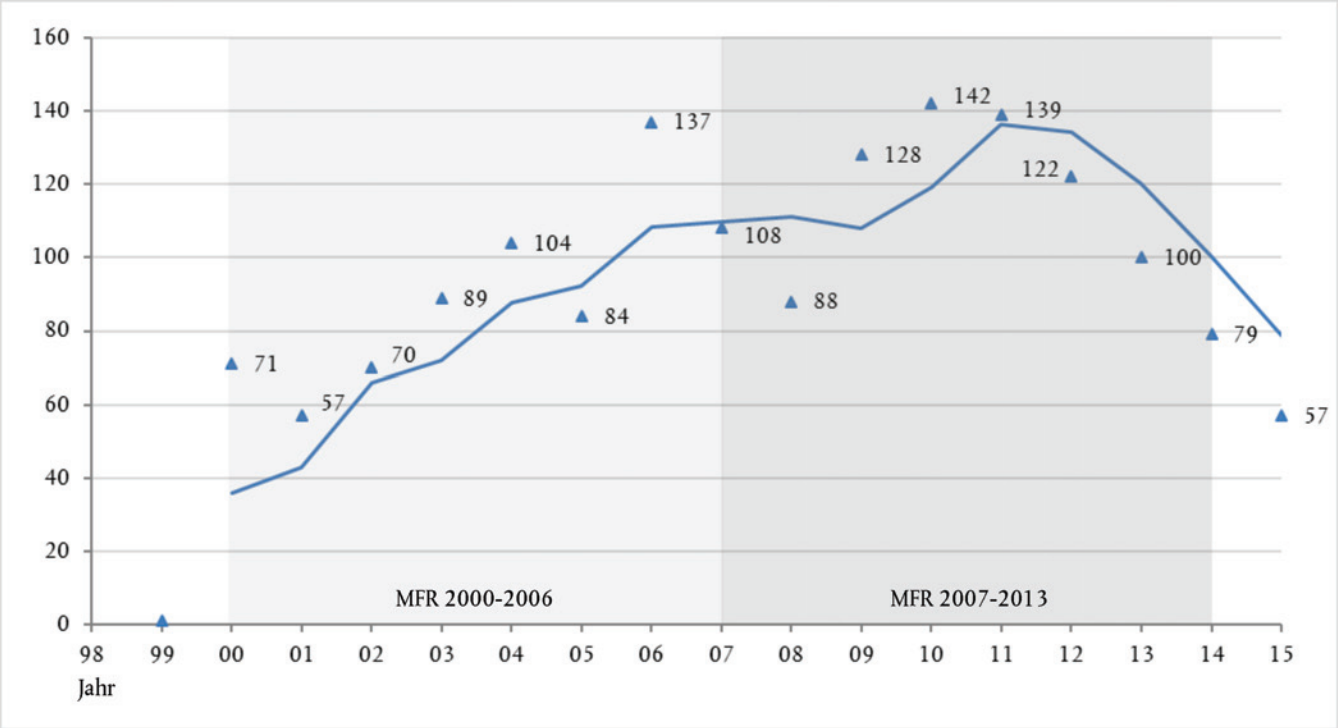
([6]) Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, „Better Regulation Guidelines“ (Leitlinien zur besseren Rechtsetzung), SWD (2015) 111 final vom 19.5.2015, S. 49.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.9. Gemäß den Leitlinien zur besseren Rechtsetzung ist die Kommission verpflichtet, alle ausgabenbezogenen und nicht ausgabenbezogenen Tätigkeiten der EU, die soziale oder wirtschaftliche *Auswirkungen* haben sollen, in verhältnismäßiger Weise zu evaluieren. Jede Generaldirektion ist für die Evaluierung ihrer eigenen Tätigkeiten zuständig. Die Erstellung der Evaluierungen kann zur Gänze zentral in einem horizontalen Referat erfolgen, zur Gänze den operativen Referaten übertragen werden, oder — in einer Mischform — aus Gründen des operativen Managements dezentral, aber mit Unterstützung durch ein zentrales Evaluierungsreferat vorgenommen werden.

3.10. Bis Ende 2016 führte die Kommission eine Datenbank „Evaluierungen" ([7]), in der fast 1 600 Evaluierungen erfasst waren, die zwischen 1999 und 2015 durchgeführt worden waren, was einem Durchschnitt von 100 Evaluierungen/Jahr entspricht (siehe ***Illustration 3.3***). Die Gesamtkosten für Evaluierungen betrugen im Jahr 2016 mehr als 60 Millionen Euro (210 Millionen Euro, wenn Studien ([8]) mitberücksichtigt werden). Inzwischen hat die Kommission die öffentlich zugängliche Datenbank „Evaluierungen" eingestellt und eine Datenbank „Studien" eingerichtet. Der Hauptzweck dieser Datenbank „Studien" besteht laut Kommission darin, dass alle EU-Organe die in Evaluierungen getroffenen Feststellungen einsehen können. Die öffentliche Plattform für die Bereitstellung aller Evaluierungs- und Studiendaten ist nunmehr der EU-Bookshop.

Illustration 3.3 — Anzahl der Evaluierungen der Kommission im Zeitraum 2000-2015 (im gleitenden Dreijahresdurchschnitt und jährlich)



Quelle: Datenbank „Evaluierungen" der Kommission (2000-2015).

([7]) http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/search.do

([8]) Laut den Leitlinien zur besseren Rechtsetzung kann die Vorgabe, Beurteilungen vornehmen zu müssen, ein ausschlaggebender Faktor sein, durch den sich eine Evaluierung von einer Studie unterscheidet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

E. *Jährliche Management- und Leistungsbilanz*

3.11. Mit der jährlichen Management- und Leistungsbilanz wird den Verpflichtungen gemäß Artikel 318 AEUV (wonach eine ergebnisgestützte Evaluierung der Finanzen der EU vorzunehmen ist) und gemäß Artikel 66 Absatz 9 der Haushaltsordnung (dem zufolge eine Zusammenfassung der Jährlichen Tätigkeitsberichte vorzulegen ist) entsprochen. Die Kommission führte zwei zuvor getrennte Berichte zusammen, damit sie der *Entlastungs*behörde ein einziges Dokument vorlegen kann, aus dem sowohl die Verwaltung des EU-Haushalts als auch die Evaluierung der erzielten Ergebnisse hervorgeht.

F. *Weitere Berichte mit Leistungsinformationen*

3.12. Die Kommission liefert Informationen zu Zielen und Leistungsindikatoren sowie zum Nutzen oder den Ergebnissen von Projekten auch in anderen — sowohl regelmäßig als auch punktuell vorgelegten — Berichten.

i) Der jährliche Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union ([9]) wird im März veröffentlicht und enthält Einzelheiten zu den wichtigsten Ereignissen, Initiativen und Entscheidungen des Vorjahres, zusammengefasst nach den zehn Prioritäten der Kommission.

ii) Der jährliche Finanzbericht zum EU-Haushalt ([10]) wird im Juli im Rahmen der integrierten Finanzberichterstattung der Kommission veröffentlicht und behandelt die Haushaltsführung im vorangegangenen Jahr.

iii) Bei der Publikation Zwei Jahre Juncker-Kommission ([11]) handelte es sich um eine Reihe von Präsentationen, die im November 2016 veröffentlicht wurden und einen Überblick über die von der Kommission seit ihrem Amtsantritt vor zwei Jahren bei den zehn Prioritäten erzielten Fortschritte geben.

iv) Der Präsident hält im September vor dem Europäischen Parlament alljährlich eine Rede zur Lage der Union ([12]), zu der Begleitunterlagen veröffentlicht werden.

v) Das Webtool „EU Results“ ([13]) bietet online eine Zusammenstellung über EU-geförderte Projekte mit einer Ergebnisübersicht, mitunter auch Zahlenangaben, für jedes einzelne Projekt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.11. *Mit der Veröffentlichung der jährlichen Management- und Leistungsbilanz für das Jahr 2015 hat die Kommission die Leistungsberichterstattung zum EU-Haushalt weiter gestrafft und verbessert. Die jährliche Management- und Leistungsbilanz für das Jahr 2016 stellt einen weiteren Fortschritt in dieser Hinsicht dar.*

([9]) https://ec.europa.eu/commission/news/eu-2016-general-report-activities-european-union_de
([10]) http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/foreword/index_en.html
([11]) http://europa.eu/rapid/press-release_AC-16-3892_de.htm
([12]) https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_de
([13]) https://ec.europa.eu/budget/euprojects/search-projects_en

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Abschnitt 2 — Vergleich mit bewährten Verfahren für die Leistungsberichterstattung in anderen Ländern und bei anderen Einrichtungen

A. *Einleitung*

3.13. Zur Ermittlung bewährter Verfahren im Bereich der Leistungsberichterstattung unternahm der Hof folgende Schritte:

i) Durchsicht einschlägiger internationaler Normen, wie die IPSASB-Leitlinie zur empfohlenen Praxis 3 — *Reporting Service Performance Information* ([14]);

ii) Umfrage zur Leistungsberichterstattung; zusätzlich zur ausführlichen Antwort der Kommission wurden 17 Antworten von EU-Mitgliedstaaten, anderen nationalen Regierungen und anderen internationalen Organisationen ausgewertet;

iii) Analyse öffentlich zugänglicher Leistungsinformationen von 14 ausgewählten Regierungen und internationalen Organisationen ([15]);

iv) Untersuchung der vom Netzwerk zur Bewertung der Leistungsfähigkeit multilateraler Organisationen (Multilateral Organisation Performance Assessment Network, MOPAN) ([16]) zwischen 2011 und 2016 herausgegebenen Bewertungsberichte, die stets Elemente zur Leistungsberichterstattung der Organisationen enthielten.

3.14. Es bestehen zwar große Unterschiede zwischen der EU und anderen internationalen Organisationen und Regierungen, doch auch diese müssen Rechtsvorschriften einhalten und unterliegen bestimmten operativen Zwängen. Für andere internationale Organisationen ist es nicht weniger schwierig, die Verbindung zwischen ihren Maßnahmen und den letztlich erzielten Auswirkungen/der letztlich erzielten Leistung herzustellen. Der Hof nennt nachstehend sechs Bereiche (unter B bis G), in denen die ermittelten bewährten Verfahren der Kommission die Weiterentwicklung ihrer Leistungsberichterstattung ermöglichen könnten.

3.14. *Im Rahmen ihrer Initiative für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt leitete die Kommission mit den entsprechenden Sachverständigen von nationalen Verwaltungen und internationalen Organisationen, einschließlich der OECD, einen Dialog über Leistungsrahmen ein, um Lehren zu ziehen und bewährte Verfahren zu ermitteln. An diesem Dialog, der eine breite Palette von Themen, wie Leistung, Evaluierung und EU-Mehrwert abdeckte, nahmen auch Vertreter des Europäischen Parlaments und des Rates teil. Bei den Gesprächen wurde deutlich, dass ein Leistungsrahmen schrittweise entwickelt werden sollte und dass es dafür keine Standardlösung gibt. Die Kommission setzt diesen Dialog mit Sachverständigen und Interessenträgern fort und wird die dabei erzielten Ergebnisse bei der Erarbeitung des Leistungsrahmens für den nächsten MFR berücksichtigen.*

([14]) Vom International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) im März 2015 veröffentlicht.

([15]) Regierungen: Australien, Kanada, Frankreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich und USA. Internationale Organisationen: Europarat, Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), Internationales Komitee vom Roten Kreuz (ICRC), OECD, Unesco, UN-Generalsekretariat, Weltbank und Weltgesundheitsorganisation (WHO).

([16]) MOPAN ist ein Netzwerk gleichgesinnter Geberländer, das sich die Überwachung der Leistung multilateraler Entwicklungshilfeorganisationen auf Länderebene zum Ziel gesetzt hat. Siehe http://www.mopanonline.org/.

BEMERKUNGEN DES HOFES

B. *Möglichkeiten zur Verbesserung des Leistungsrahmens*

a) **Die Kommission verwendet für die Messung der Leistung ihrer Dienststellen bzw. der Ausgabenprogramme zwei getrennte Bündel von Zielen und Indikatoren**

Bewährte Verfahren

3.15. In Australien legen die Regierungsstellen im Rahmen der Leistungsberichterstattung drei zentrale Dokumente vor: Haushaltsübersichten für ihr Ressort mit Angaben zur Höhe des jeweiligen Etats der einzelnen Programme, Geschäftspläne mit Informationen zu den Zielen und Tätigkeiten öffentlicher Stellen und Jahresberichte mit Rückmeldung zu den Ergebnissen. Die einzelnen Stellen müssen für die Kohärenz (den klaren Zusammenhang) zwischen diesen Dokumenten sorgen ([17]). Die Informationen zu den in den einzelnen Dokumenten behandelten Leistungskriterien müssen in einer einzigen jährlichen Erklärung über die Leistung zusammengeführt werden, die Teil der am Ende des Haushaltsjahrs erstellten Jahresberichte ist.

3.16. In Frankreich ist der Staatshaushalt in sogenannte „Missions“ (Ausgabenbereiche) unterteilt. Jeder der 31 Ausgabenbereiche des Haushalts umfasst mehrere Programme (im Jahr 2017 waren es 118). Für jedes Programm gibt es eine Strategie, Ziele und quantifizierte Leistungsindikatoren, und die wichtigsten Indikatoren sind zudem als Ausgabenbereichsindikatoren ausgewiesen. Die Verwendung identischer Indikatoren gewährleistet die Kohärenz zwischen Ausgabenbereichen und Programmen. Die Indikatoren geben sowohl über die Leistung der Programme als auch über die Leistung der staatlichen Stellen Aufschluss.

3.17. In Kanada müssen alle Bundeseinrichtungen, die Haushalts*mittel* erhalten, ihre Tätigkeiten nach Maßgabe von 16 für alle staatlichen Ebenen geltenden Ergebnisbereichen planen und verwalten und auch ihre Leistungsberichterstattung daran ausrichten. Durch diese Vorgabe besteht ein eindeutiger, direkter Zusammenhang zwischen Mittelzuweisungen, Programmtätigkeiten und Ergebnissen auf nationaler Ebene.

([17]) Department of Finance, Resource management guide 131-137 http://www.finance.gov.au/resource-management/performance/

BEMERKUNGEN DES HOFES

Situation bei der Kommission

3.18. Vor Beginn des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 wies die Kommission ihre Dienststellen an, „den Leistungsrahmen (…) zu vertiefen“ ([18]). Im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels legte sie als interne Vorgabe ([19]) fest, dass die neuen Programmziele und -indikatoren aus den Programmabrissen, Managementplänen und Jährlichen Tätigkeitsberichten klar hervorgehen müssen. Diese Vorgabe wurde 2014 erstmals umgesetzt und ermöglichte der Kommission eine kohärente Leistungsdarstellung: Ziele, für die im Haushalt Mittel bereitgestellt wurden, wurden im Zuge des Planungsprozesses in den Managementplan der zuständigen Generaldirektion aufgenommen und die Ergebnisse waren in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht enthalten.

3.19. Seit 2016 wendet die Kommission diesen Ansatz jedoch nicht mehr an. Stattdessen hat sie ein neues Planungsdokument geschaffen, den auf fünf Jahre ausgelegten Strategieplan, in dem die Generaldirektionen neue organisatorische Ziele und Indikatoren festlegen sollen, die auf die Prioritäten der Kommission abgestimmt sind, sich jedoch von den bereits für die Programme vorgegebenen Zielen und Indikatoren unterscheiden. Die Angaben in den Jährlichen Tätigkeitsberichten betreffen nunmehr den in den Strategie- und Managementplänen festgelegten Leistungsrahmen. Im Hinblick auf die Ergebnisse der Programme sollte in den Berichten auf die Programmabrisse verwiesen werden. Von den sechs Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2016, die der Hof überprüft hat, enthielt allerdings nur einer Querverweise auf die in den Programmabrissen dargelegten Angaben zur Leistung. Dies beeinträchtigt die Vergleichbarkeit der verschiedenen Arten von Leistungsdokumenten und zudem ist nicht klar ersichtlich, dass die Kommission die letzte Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans gemäß den Grundsätzen der *Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung* trägt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.18. *Die Tätigkeit des Internen Auditdienstes (IAS) der Kommission ist auch mit einem zusätzlichen Mehrwert und einer Kontrolle für die Leistungsrahmen und Messsysteme der Kommission und der verschiedenen Generaldirektionen (GD) verbunden.*

3.19. *In seinem Jahresbericht für 2015 stellte der Rechnungshof fest, dass bei vielen der Ziele in den Managementplänen der Kommission nicht die richtige Entscheidungsebene gewählt worden war. Die Kommission hat ihren Zyklus der Strategie- und Programmplanung inzwischen überarbeitet. Das Ziel bestand darin, einen präziseren Rahmen für die Rechenschaftspflicht der Kommission/Generaldirektionen zu schaffen, die Planungsdokumente zu straffen und besser auf die Schwerpunkte der Kommission und die Zuständigkeiten der Generaldirektionen auszurichten. Die für die Strategiepläne ausgewählten Ziele und Indikatoren wurden inzwischen auf die spezifischen Zuständigkeiten der Kommissionsabteilungen zugeschnitten und tragen der Tatsache Rechnung, dass deren Aufgaben über die Ausführung des Haushalts und die Verwaltung von Programmen hinausgehen.*

Deshalb ist es nicht mehr notwendig, die im Leistungsrahmen der Kommissionsdienststellen enthaltenen Ziele und Indikatoren auf die Ziele und Indikatoren in den Rechtsgrundlagen der Programme abzustimmen. Die Kommissionsdienststellen sind jedoch aufgefordert, bei der Beschreibung ihrer Tätigkeiten im Zusammenhang mit den Programmen auf die Programmabrisse Bezug zu nehmen. Dies trägt dazu bei, Doppelungen zu vermeiden und die Stimmigkeit der Daten sicherzustellen, und soll weiter ausgebaut werden.

Nach Ansicht der Kommission liegt ihre Zuständigkeit für die Ausführung des Haushaltsplans auf der Hand. Jeder Generaldirektor unterzeichnet in seinem Jährlichen Tätigkeitsbericht eine Zuverlässigkeitserklärung, in der bestätigt wird, dass die Ressourcen entsprechend ihrer Zweckbestimmung und gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet wurden und dass die Rechtmäßigkeit und Regelmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge gewährleistet ist. Auf Institutionsebene übernimmt das Kollegium die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts und verabschiedet dazu in jedem Jahr eine jährliche Management- und Leistungsbilanz für den EU-Haushalt.

([18]) Siehe Managementbilanz der Kommission 2012 — Synthesebericht, COM(2013) 334 final, S. 3.

([19]) Siehe „Standing Instructions for 2013 Annual Activity Reports“, S. 3, und „Instructions for the 2014 Management Plans“, S. 9.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.20. Die Kommission schlüsselt in ihren Berichten die Ausgaben und die Leistung unterschiedlich auf. In den Jährlichen Tätigkeitsberichten geben die Generaldirektionen ihre jährlichen Zahlungen nach Art der Tätigkeit/Ausgabenprogramm an, für die Informationen über die Leistung dient als Maßstab hingegen die Erreichung der allgemeinen und spezifischen Ziele ohne Angabe der entsprechenden Ausgaben. Daher lässt sich nicht bewerten, wie viele Finanzmittel für die Verfolgung der gesetzten Ziele aufgewendet wurden. Auch die jährliche Management- und Leistungsbilanz enthält keine nach allgemeinen und spezifischen Zielen aufgeschlüsselten Informationen über Ausgaben im Zusammenhang mit der Leistung der Programme.

b) **Die Kommission arbeitet mit einer Vielzahl von Zielen und Indikatoren**

Bewährte Verfahren

3.21. Die OECD führte 2016 in ihren Mitgliedsländern und bei der Kommission eine Erhebung zur leistungsorientierten Haushaltsplanung durch. Das Diagramm in ***Illustration 3.4*** enthält eine vergleichende Darstellung im Hinblick auf Vorhandensein, Nutzung und Folgen ([20]) des Leistungsrahmens in den verschiedenen Rechtsräumen. Die OECD befand den Leistungsrahmen der Kommission als den umfassendsten, was zum Teil auf die zahlreichen Rechtsvorschriften in der EU zurückzuführen sein dürfte. Nach dem OECD-Diagramm zu schließen kommt diese stärkere Spezifizierung jedoch bei der Nutzung und den Folgen des Rahmens für die Entscheidungsfindung nicht zum Ausdruck.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.20. *Die Kommission ist der Auffassung, dass die Struktur ihrer Berichterstattung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten ihrem institutionellen und organisatorischen Kontext angemessen ist. Die allgemeinen und spezifischen Ziele erstrecken sich nicht nur auf die Verwaltung von Ausgabenprogrammen, sondern auch auf nicht mit Ausgaben verbundene Tätigkeiten (wie Politikgestaltung oder Regulierungstätigkeiten).*

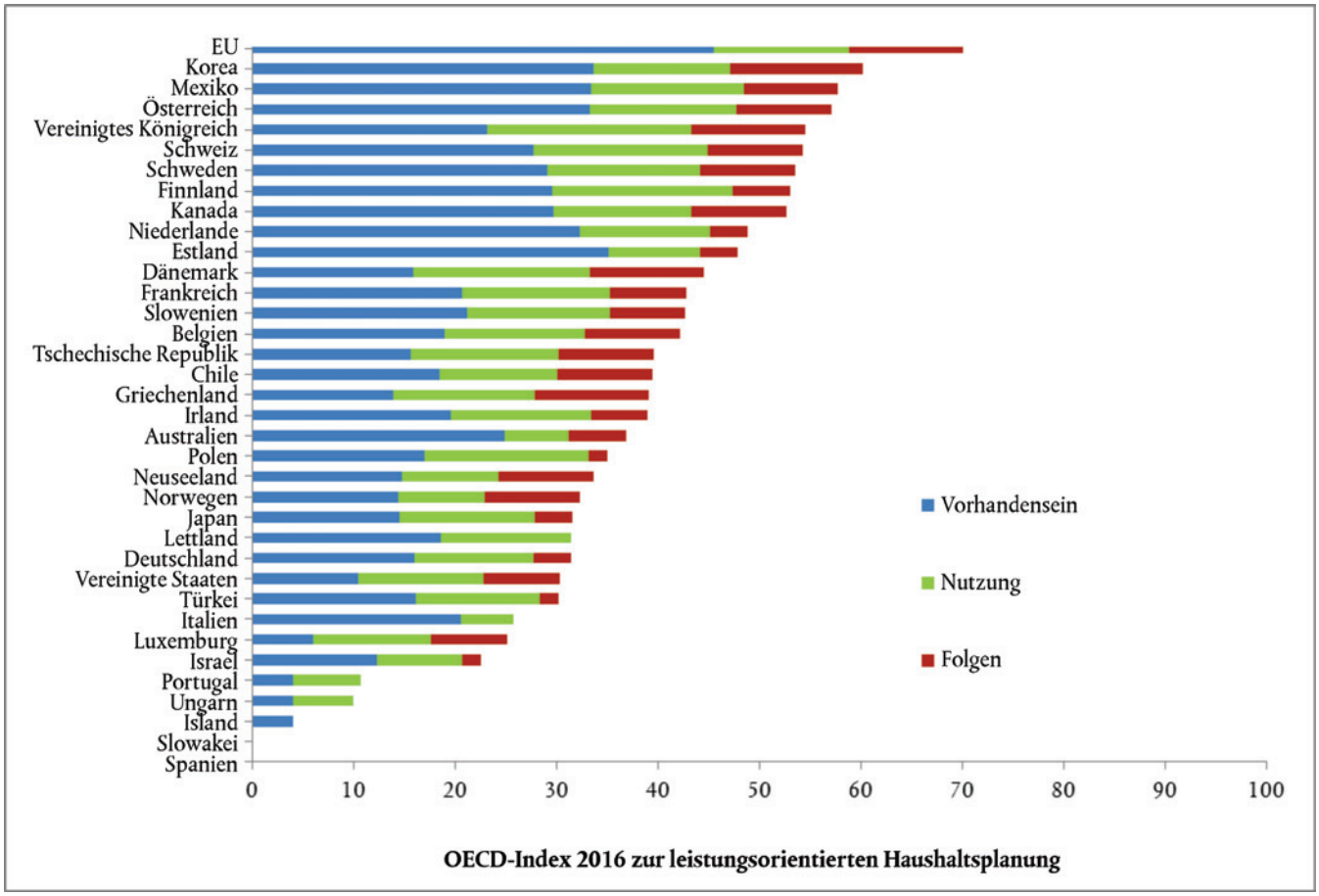
3.21. *Der Leistungsrahmen für den EU-Haushalt wurde entwickelt, um zum einen den gesetzlichen Auflagen zu genügen und zum anderen dem Bedarf von Interessenträgern und den Anforderungen der Kommission selbst gerecht zu werden.*

Leistungsinformationen zu Ausgabenprogrammen werden von der Kommission verwendet a) für die Überwachung von Programmfortschritten, b) zu Zwecken, die die Verantwortlichkeit und Transparenz betreffen, c) für Entscheidungen in Bezug auf die Verwaltung eines Programms, d) um eine Änderung der Mittelzuweisung gegenüber den Haushaltsbehörden zu begründen oder diesen vorzuschlagen, e) zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine Änderung der Rechtsgrundlage oder für künftige Programme.

Die Kommission stellt jedoch fest, dass Leistungsinformationen zwar im jährlichen Haushaltsverfahren berücksichtigt werden, dass Haushaltsentscheidungen jedoch nicht ausschließlich auf deren Grundlage getroffen werden.

([20]) Vorhandensein = Umfang der verfügbaren Leistungsinformationen; Nutzung = Ausmaß, in dem die Leistungsinformationen für Haushaltsentscheidungen herangezogen werden; Folgen = Auswirkungen auf die Verwaltung und/oder den Haushalt.

Illustration 3.4 — Ergebnisse der OECD-Erhebung zur leistungsorientierten Haushaltsplanung



Quelle: Präsentation der OECD auf dem 12. Jahrestreffen des OECD Senior Budget Officials Performance and Results Network am 25. November 2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.22. Einige Länder haben die Komplexität ihres Leistungsrahmens und die Anzahl der Ziele und Indikatoren schrittweise verringert.

i) Im August 2001 verabschiedete das französische Parlament ein Gesetz ([21]) mit neuen Vorschriften für die Aufstellung und Ausführung des Staatshaushalts. In diesem Kontext verringerte das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen zwischen 2014 und 2017 die Anzahl der Ziele und Indikatoren um 20 % bzw. 24 %.

([21]) *Loi Organique relative aux Lois de Finance.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ii) Die Niederlande brachten in den Jahren 2012 und 2013 eine Reform zur verantwortungsvollen Haushaltsplanung auf den Weg, mit der strenger geregelt wurde, wie die Regierung mit strategiepolitischen Informationen verfährt (Leistungsindikatoren und Texte zur Erläuterung der strategiepolitischen Ziele). Die Anzahl der Leistungsindikatoren in den Haushaltsdokumenten wurde halbiert.

Situation bei der Kommission

3.23. Die Programmabrisse zum Entwurf des Gesamthaushaltsplans der EU für 2017 umfassen 294 Ziele und 709 Indikatoren (siehe ***Illustration 3.2***). In besonders großer Zahl sind sie bei den MFR-Rubriken 1a, 3 und 4 zu finden. Im Rahmen ihrer Initiative für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt überprüft die Kommission im Hinblick auf die Ausarbeitung der nächsten Generation von Ausgabenprogrammen derzeit ihre Indikatoren. In ***Illustration 3.5*** ist dargestellt, welche Fortschritte die Kommission anstreben könnte, wobei bestimmte kommissionsspezifische Besonderheiten aber nicht außer Acht gelassen werden sollten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.23. *Die Rechtsgrundlagen der Programme für den Zeitraum 2014-2020 umfassen über 700 Indikatoren, mit denen die Leistung der Programme während ihres Lebenszyklus überwacht werden soll. Sie sind das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses und widerspiegeln daher die Erwartungen der Mitgesetzgeber im Hinblick auf die Art und die Detailgenauigkeit der Informationen, die zur Kontrolle der Leistung erforderlich sind. Dank der Berichterstattung über diese in den Programmabrissen enthaltenen Indikatoren ist die Haushaltsbehörde in der Lage, Leistungsinformationen während des Haushaltsverfahrens zu berücksichtigen. Im Rahmen der Initiative für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt überprüft die Kommission derzeit die gemäß der Rechtsgrundlage für die Ausgabenprogramme aufgestellten Indikatoren, um daraus Lehren für die Ausarbeitung der nächsten Generation von Ausgabenprogrammen zu ziehen.*

Der Rechnungshof berücksichtigt bei seinem Vergleich weder wichtige kontextuelle Faktoren, wie die Zahl und Art der Maßnahmen, die erfassten Politikbereiche oder die Art der Umsetzung, noch misst er die Qualität oder Relevanz der Indikatoren.

Die Kommission stellt ferner fest, dass die Zahl der in den Strategieplänen für die Kommissionsdienststellen verwendeten Ziele und Indikatoren im Zuge der jüngsten Reform deutlich verringert wurde. Die Zahl der allgemeinen Ziele wurde von 84 auf elf reduziert, die der Wirkungsindikatoren von 187 auf 37, die der spezifischen Ziele von 426 auf 386 und die der Ergebnisindikatoren von 969 auf 825.

Illustration 3.5 — Die EU legt (pro Milliarde Euro) mehr Ziele und Indikatoren fest als Frankreich oder die Niederlande

	Ziele je Milliarde Euro	Indikatoren je Milliarde Euro
Frankreich — Nettoaufwendungen des Gesamtstaatshaushalts	1,0	2,0
Niederlande — Staatshaushalt	0,6	2,5
EU — Mittel für Zahlungen	2,0	5,0

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Haushaltsdaten der EU und der Mitgliedstaaten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

C. *Die Leistungsberichterstattung ist nicht erschöpfend*

a) Die Leistungsberichterstattung ist unausgewogen, da zu Problemen und Fehlschlägen nur begrenzte Informationen vorgelegt werden

Bewährte Verfahren

3.24. Andere Regierungen und internationale Organisationen haben Maßnahmen ergriffen, um eine ausgewogene Leistungsberichterstattung sicherzustellen, wie dies in internationalen Normen empfohlen wird ([22]).

i) In den USA sollten die jährlichen Leistungsberichte ein klares Bild der Ergebnisse vermitteln, die Entwicklungen im Zeitverlauf aufzeigen, auf die Quelle der Leistungsinformationen verweisen sowie Fortschritte und Defizite beleuchten.

ii) Die WHO hat in ihre Bewertung zum Ende des Zweijahreszeitraums 2014-2015 einen Überblick über die größten Erfolge und Herausforderungen für jeden Programmbereich aufgenommen ([23]). Im Vorwort zum eigentlichen Leistungsbericht für den Zeitraum 2014-2015 ([24]) der WHO stellte die Generaldirektorin fest, dass Fehlschläge und Erfolge offen dargestellt werden. Dementsprechend werden im Bericht die Herausforderungen systematisch zusammen mit den Ergebnissen dargelegt.

([22]) Siehe beispielsweise IPSASB-Leitlinie zur empfohlenen Praxis 3.
([23]) http://extranet.who.int/programmebudget/Biennium2014/Programme/Overview/12
([24]) http://www.who.int/about/finances-accountability/reports/en/

BEMERKUNGEN DES HOFES

iii) Die Weltbank untersuchte ([25]) ihre Überwachungs- und Evaluierungsmaßnahmen auf deren Eignung, einen Beitrag zu den laufenden Bemühungen zur Verbesserung der Wirksamkeit zu leisten und eine Kultur zu fördern, die auf Lösungsfindung und faktengestützte Beschlussfassung ausgerichtet ist. Sie ermittelte erhebliche Mängel in der Konzeption und Anwendung ihrer Systeme.

iv) In der vom MOPAN vorgenommenen Bewertung der Interamerikanischen Entwicklungsbank (2015-2016) ([26]) wurde auf einen neuen Abschnitt mit dem Titel „Aus Fehlschlägen lernen" in der von der Bank erstellten Übersicht über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe hingewiesen.

Situation bei der Kommission

3.25. In den Anweisungen für die Jährlichen Tätigkeitsberichte 2016 ([27]) wird der Grundsatz der ausgewogenen Berichterstattung zwar nicht ausdrücklich erwähnt, dafür heißt es, dass die Zusammenfassung eine realistische Zusammenschau der wichtigsten Aussagen zur Erreichung der politischen Ziele und der Schlussfolgerungen zum Finanzmanagement und zu den internen Kontrollen umfasst.

3.26. Dessen ungeachtet enthielten die vom Hof überprüften Jährlichen Tätigkeitsberichte nur begrenzte Informationen über leistungsrelevante Defizite und Probleme, die im Zusammenhang mit den Zielen der Generaldirektionen aufgetreten sind. Diese Defizite und Probleme sind zudem schwer zu ermitteln, weil sie in den Jährlichen Tätigkeitsberichten nicht gesondert behandelt werden.

3.27. Mit der Management- und Leistungsbilanz für 2015 wollte die Kommission einen umfassenden Überblick über die Leistung auf der Grundlage eines ergebnisorientierten EU-Haushalts bieten. Diese Bilanz lieferte jedoch kein umfassendes Bild der Leistung und war zu positiv, denn als Defizite wurden nur Umsetzungsverzögerungen genannt. Außerdem ist zur Management- und Leistungsbilanz festzuhalten, dass

([25]) Independent Evaluation Group: „Behind the mirror — A report on the self-evaluation systems of the World Bank Group" (2016).

([26]) http://www.mopanonline.org/assessments/iadb2015-16/index.htm

([27]) Ref. Ares(2016)6517649 — 21.11.2016.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.25. *Der Grundsatz der ausgewogenen Berichterstattung wird in dem den Anweisungen für die Jährlichen Tätigkeitsberichte 2016 beigefügten Muster für den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2016 näher erläutert ([2]).*

3.26. *In dem den Anweisungen für die Jährlichen Tätigkeitsberichte 2016 beigefügten Muster für den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2016 werden die Generaldirektionen aufgefordert, erschöpfend zu allen Zielen, Indikatoren und Outputs (einschließlich derjenigen, deren Ergebnisse deutliche Abweichungen von den geplanten Werten aufweisen) Bericht zu erstatten, die sie in ihren Strategieplänen für den Zeitraum 2016-2020 und den Managementplänen für 2016 angekündigt hatten.*

3.27. *Die jährliche Management- und Leistungsbilanz bietet eine grobe Übersicht darüber, wie die politischen Prioritäten der Europäischen Union aus dem EU-Haushalt unterstützt und welche wichtigen Ergebnisse mit dem EU-Haushalt erzielt wurden. Sie ist nicht als erschöpfender und detaillierter Bericht über die Leistung des EU-Haushalts gedacht. In der Bilanz wird auf andere Leistungsberichte verwiesen, die detailliertere Leistungsinformationen enthalten, (Evaluierungen, Programmabrisse, Jährliche Tätigkeitsberichte usw.).*

([2]) *Den Generaldirektionen wird bei der Auswahl der wichtigsten allgemeinen und spezifischen Ziele, zu denen sie im Rahmen von Abschnitt 1 Bericht erstatten wollen, Flexibilität eingeräumt. Dem Leistungsabbild sollte eine Auswahl und Beschreibung der wichtigsten (positiven oder negativen) Ergebnisse im Hinblick auf die Erfüllung der wichtigsten allgemeinen und spezifischen Ziele zugrunde liegen. Es müssen nicht alle Ziele und Ergebnisse erfasst werden, sondern nur:*

— *jene, die so wichtig sind, dass der Leser ihre Aufnahme in einen Jährlichen Tätigkeitsbericht erwarten würde (weil ihr Weglassen ein verzerrtes Bild von der Leistung einer GD geben würde, oder weil die Abweichungen von den Zielvorgaben beträchtlich sind, oder weil bestimmte Tätigkeiten auf ein besonders großes Medieninteresse stießen, usw.), und zwar auch dann, wenn sie nach Ansicht der GD keine konkreten Auswirkungen auf die Zuverlässigkeit haben, sowie*

— *jene, deren in den Leistungstabellen im Anhang aufgeführte Ergebnisse deutliche Abweichungen von den geplanten Werten aufweisen.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

In der jährlichen Management- und Leistungsbilanz für das Jahr 2015 wird auf eine Reihe von Mängeln und Problemen hingewiesen, die in Angriff genommen werden müssen. In Abschnitt 1 wird nicht nur auf Herausforderungen hingewiesen, die die fristgerechte Durchführung der Programme beeinträchtigen, sondern auch auf Einschränkungen bei der Bewertung der Programmleistung (als Beispiele werden die Evaluierungen des Gesundheitsprogramms für den Zeitraum 2007-2013 und der Programme im Rahmen von Haushaltslinie 4 angeführt, wobei auf Einschränkungen bei der Bewertung der Gesamtleistung dieser Programme hingewiesen wird).

— sie begrenzt Einblick in die Ergebnisse der *Strategie Europa 2020* bot, obwohl das Europäische Parlament dies im Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 2014 verlangt hatte;

— *Die jährliche Management- und Leistungsbilanz ist kein spezifischer Bericht zu Europa 2020 ([3]). Trotzdem enthält die Bilanz eine Zusammenfassung der bei den Kernzielen der Strategie Europa 2020 erreichten Fortschritte und der zugehörigen Indikatoren und erstreckt sich auf den Stand der Durchführung der Programme für den Zeitraum 2014-2020 und die Ergebnisse der Programme für den Zeitraum 2007-2013, die die Europa-2020-Prioritäten für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstums zum Thema haben.*

Die Kommission führt die Überwachung und Berichterstattung zur Strategie Europa 2020 im Rahmen des Europäischen Semesters durch. Eine detaillierte und umfassende Berichterstattung über die Erfüllung der nationalen Zielvorgaben der Strategie Europa 2020 durch die Mitgliedstaaten ist in den Länderberichten im Rahmen des Europäischen Semesters sowie in den von Eurostat veröffentlichten jährlichen Aktualisierungen zu den Europa-2020-Indikatoren enthalten. Die Programmabrisse stellen ebenfalls eine Verbindung zwischen den Ausgaben und der Strategie Europa 2020 her. Sie machen deutlich, welchen geschätzten Beitrag die Programme zu den Kernzielen (theoretische Verbindung) und zu den Prioritäten der Strategie Europa 2020 leisten.

— der Einfluss externer Faktoren auf die Ergebnisse nicht immer klar erläutert wurde;

— *In der Einleitung zur jährlichen Management- und Leistungsbilanz für das Jahr 2015 werden unter Verweis auf die wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen des Jahres die allgemeinen Rahmenbedingungen beschrieben. Darin wird eindeutig erläutert, dass der EU-Haushalt lediglich ein Instrument darstellt, das in Verbindung mit anderen (also den nationalen Haushalten und weiteren Politik- und Regulierungsinstrumenten auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten) zur Erzielung politischer Ergebnisse genutzt wird, und dass 80 % des EU-Haushalts in den Mitgliedstaaten ausgegeben werden. In Abschnitt 1 der Bilanz, in dem es um die Leistung und Ergebnisse geht, wird die Schlussfolgerung gezogen, dass es Beschränkungen gibt „…* etwa hinsichtlich des Umfangs, in dem Indikatoren überhaupt ein genaues Bild von einer erzielten Leistung vermitteln können … Zudem haben Rahmenbedingungen wesentlichen Einfluss auf die Endergebnisse, und Indikatoren können diese Bedingungen weder abstellen noch entsprechend berücksichtigen.“ Ferner wird festgestellt: „Leistung unterliegt also einer gemeinsamen Verantwortung: Die Verantwortung für die Umsetzung der Strategie Europa 2020 und für die Erreichung der Ziele der Finanzrahmen wird zu einem großen Teil gemeinsam mit den Mitgliedstaaten übernommen.“

([3]) *In der dem Bericht der Kommission über die Folgemaßnahmen zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2014 beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen wird der Ansatz dargelegt, der bei der Berichterstattung über die Ergebnisse der Strategie Europa 2020 zu verfolgen ist.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

— sie für eine Analyse im Jahresbericht des Hofes zu spät veröffentlicht wurde ([28]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

— *Nach der Haushaltsordnung ist die Bilanz bis zum 15. Juni zu beschließen. Die Kommission stützt sich bei Programmen mit geteilter Mittelverwaltung auf finanzielle Angaben von den Mitgliedstaaten, die erst im Verlauf des Monats März zur Verfügung stehen. Folglich ist es nicht möglich, die Bilanz wesentlich früher zu beschließen.*

b) **Die begrenzten Informationen zur Qualität der Leistungsdaten beeinträchtigen die Transparenz**

Bewährte Verfahren

3.28. In den Niederlanden unterliegen Messung und Meldung der Indikatoren einer Prüfung. Die jährlichen Berichte der Ministerien müssen einen Abschnitt mit Angaben zur Zuverlässigkeit der Leistungsinformationen enthalten.

3.29. In den Vereinigten Staaten veröffentlichen alle Regierungsstellen einen jährlichen Leistungsbericht zum Haushaltsjahr zusammen mit einem jährlichen Leistungsplan für das Haushaltsjahr n+2. In diesem Dokument legen die Stellen dar, wie sie die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der für die Messung der Fortschritte im Hinblick auf ihre Leistungsziele verwendeten Daten sicherstellen.

3.30. In Australien wird im Bericht über die Regierungsstellen für 2017 die Verwendung ungenauer Daten befürwortet, wenn dadurch eine umfassendere Berichterstattung möglich wird ([29]). Um diesen Schwachpunkt auszugleichen, wird bei jedem in dem Bericht genannten Indikator die Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der zugrunde liegenden Zahlen bewertet.

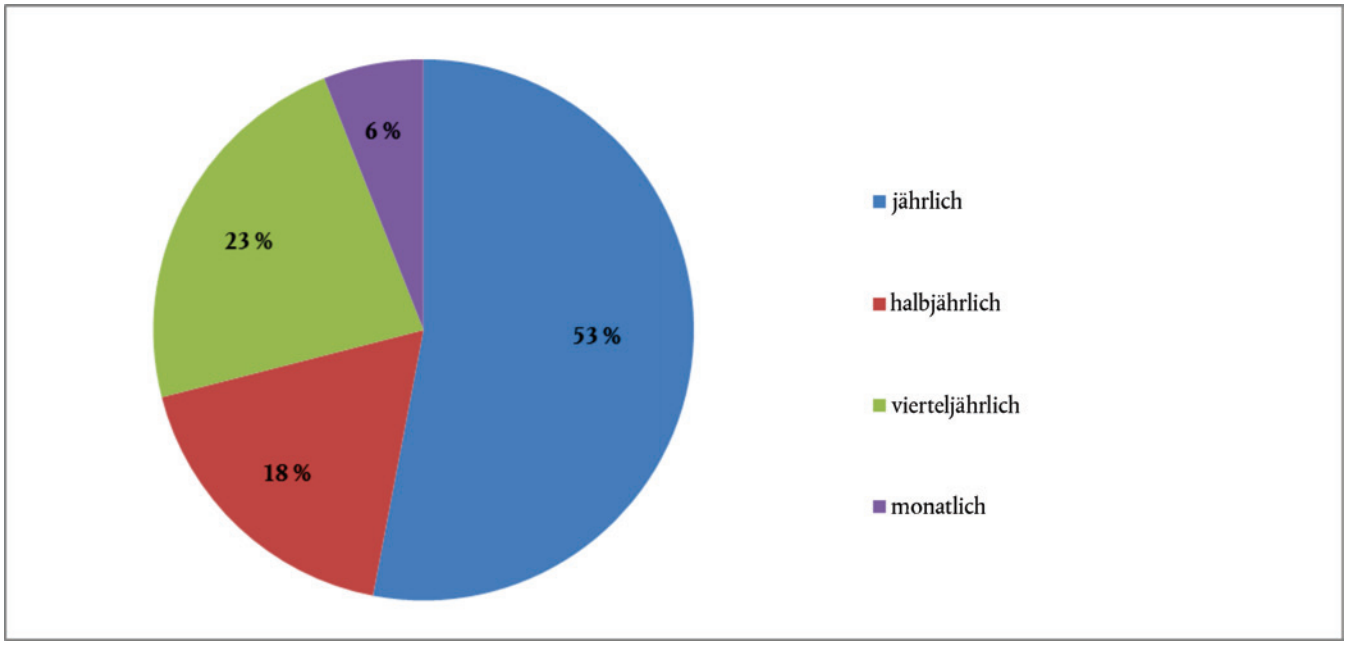
3.31. Ein weiterer Aspekt hinsichtlich der Datenqualität ist die Aktualität. In den jüngsten MOPAN-Bewertungsberichten wurden interessante Trends bei der Berichterstattung in Echtzeit bei der Impf-Allianz, UNAIDS und der Weltbank beschrieben. Die vom Hof durchgeführte Umfrage ([30]) hat ebenfalls ergeben, dass fast die Hälfte der Teilnehmer öfter als einmal jährlich über die Leistung berichtet (siehe ***Illustration 3.6***).

([28]) Stellungnahme Nr. 1/2017 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, Ziffer 97.

([29]) Der Ansatz wird auf dieser Website erläutert: http://www.pc.gov.au/research/ongoing/report-on-government-services/2017/approach/performance-measurement

([30]) Siehe Ziffer 3.13 ii).

Illustration 3.6 — Berichtsfrequenz zur Überwachung der Leistung



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Erhebung zur Leistungsberichterstattung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Situation bei der Kommission

3.32. Zurzeit wird die Qualität der verwendeten Daten in den von der Kommission zur Leistung erstellten Dokumenten nicht systematisch bewertet. Auf eine mangelhafte Datenqualität kann, muss aber nicht hingewiesen werden. Die Leistungsberichte nennen die Datenquellen, enthalten jedoch keinen eigenen Abschnitt, in dem auf die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Daten eingegangen wird. Gemäß dem Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung ([31]) können externe Bewertungssachverständige um Stellungnahme zur Qualität der Daten ersucht werden sowie um Empfehlungen, wie die Datenqualität verbessert werden kann. Es handelt sich hier aber nicht um eine Vorschrift.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.32. *Der in jeder Kommissionsdienststelle eingeführte Rahmen für interne Kontrollen ist so konzipiert, dass er eine hinreichende Gewähr u. a. für die Zuverlässigkeit der Finanzberichterstattung bietet. Jede Generaldirektion erstattet in Teil 2 ihres Jährlichen Tätigkeitsberichts zu diesem Aspekt Bericht, und in Abschnitt 2 der jährlichen Management- und Leistungsbilanz werden die von den Generaldirektionen zur Funktionsweise der internen Kontrollsysteme der Kommissionsdienststellen vorgenommenen Bewertungen zusammengefasst und erläutert.*

Was Evaluierungen betrifft, so ist im Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung festgelegt, dass die nach Abschluss einer Evaluierung von Kommissionsdienststellen erarbeiteten Arbeitsunterlagen eine klare Zusammenfassung aller Unzulänglichkeiten hinsichtlich der Daten enthalten müssen, die zur Stützung der Schlussfolgerungen und Solidität der Ergebnisse verwendet wurden. Außerdem ist in den Leitlinien zur besseren Rechtsetzung festgelegt, dass Einschränkungen hinsichtlich der verwendeten Belege und Methodik, insbesondere was deren Zuverlässigkeit für die Schlussfolgerungen betrifft, in den Evaluierungsberichten klar erläutert werden müssen. Dieser Ansatz wird in der Überarbeitung der Leitlinien zur besseren Rechtsetzung/des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung (SWD(2017) 350 final vom 7. Juli 2017) untermauert.

([31]) Das Instrumentarium ergänzt die Leitlinien zur besseren Rechtsetzung, die für Folgenabschätzungen, Bewertungen und Eignungsprüfungen (Fitness-Checks) gelten. Siehe http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm, S. 287 und 290.

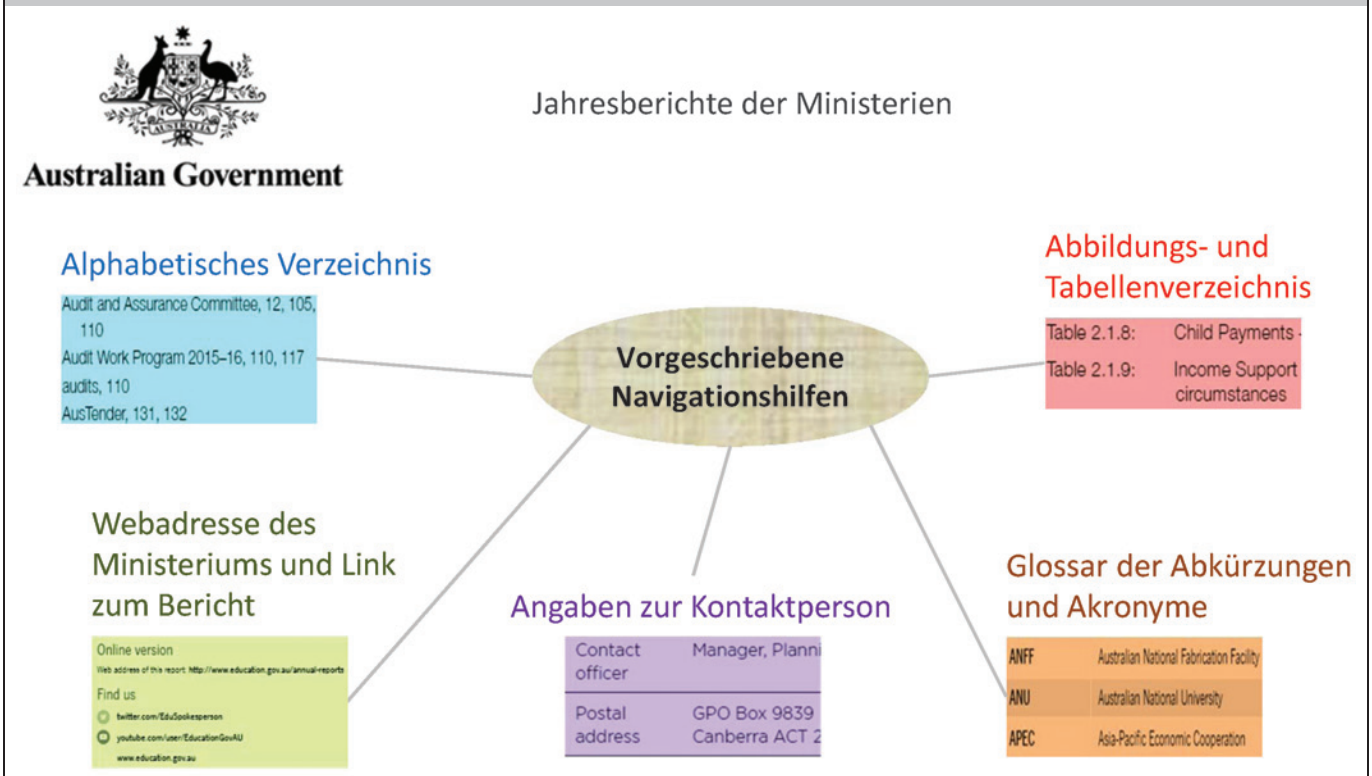
BEMERKUNGEN DES HOFES

D. *Die Leistungsberichte enthalten viel Text und würden durch stärkere Nutzung von visuellen und Navigationshilfen aufgelockert*

Bewährte Verfahren

3.33. In Australien, Frankreich und bei der Weltbank angewandte bewährte Verfahren sind den nachstehenden Illustrationen zu entnehmen.

Illustration 3.7 — Australien: Die Berichte der Ministerien müssen Tools enthalten, die dem Leser das Navigieren ermöglichen

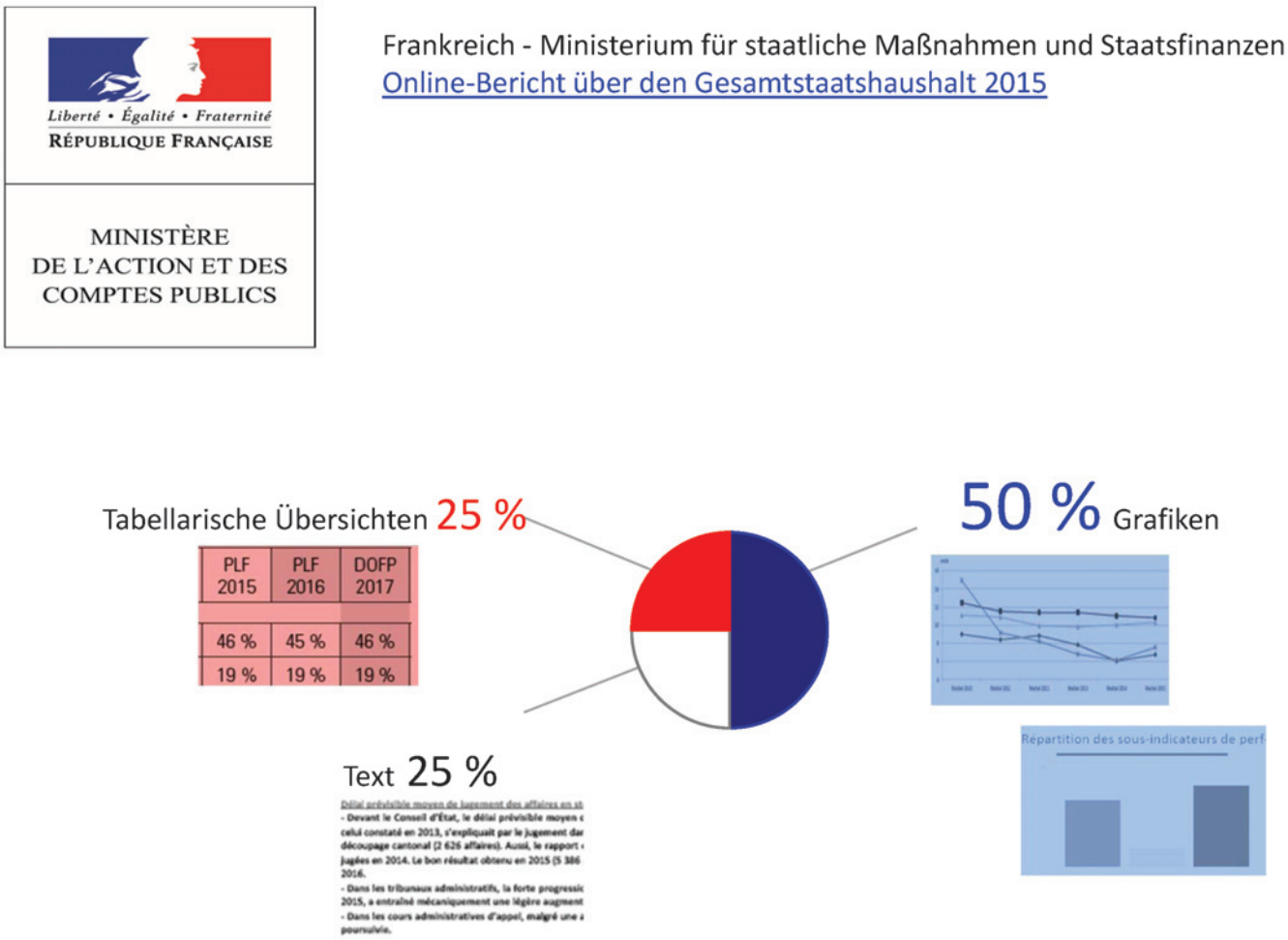


Quelle: Australisches Sozialministerium, Jahresbericht 2015-2016 ([32]) (S. 253 und 258) und Bildungsministerium, Jahresbericht 2015-2016 ([33]) (S. 225 und 238).

([32]) https://www.dss.gov.au/about-the-department/publications-articles/corporate-publications/annual-reports/dss-annual-report-2015-16-0

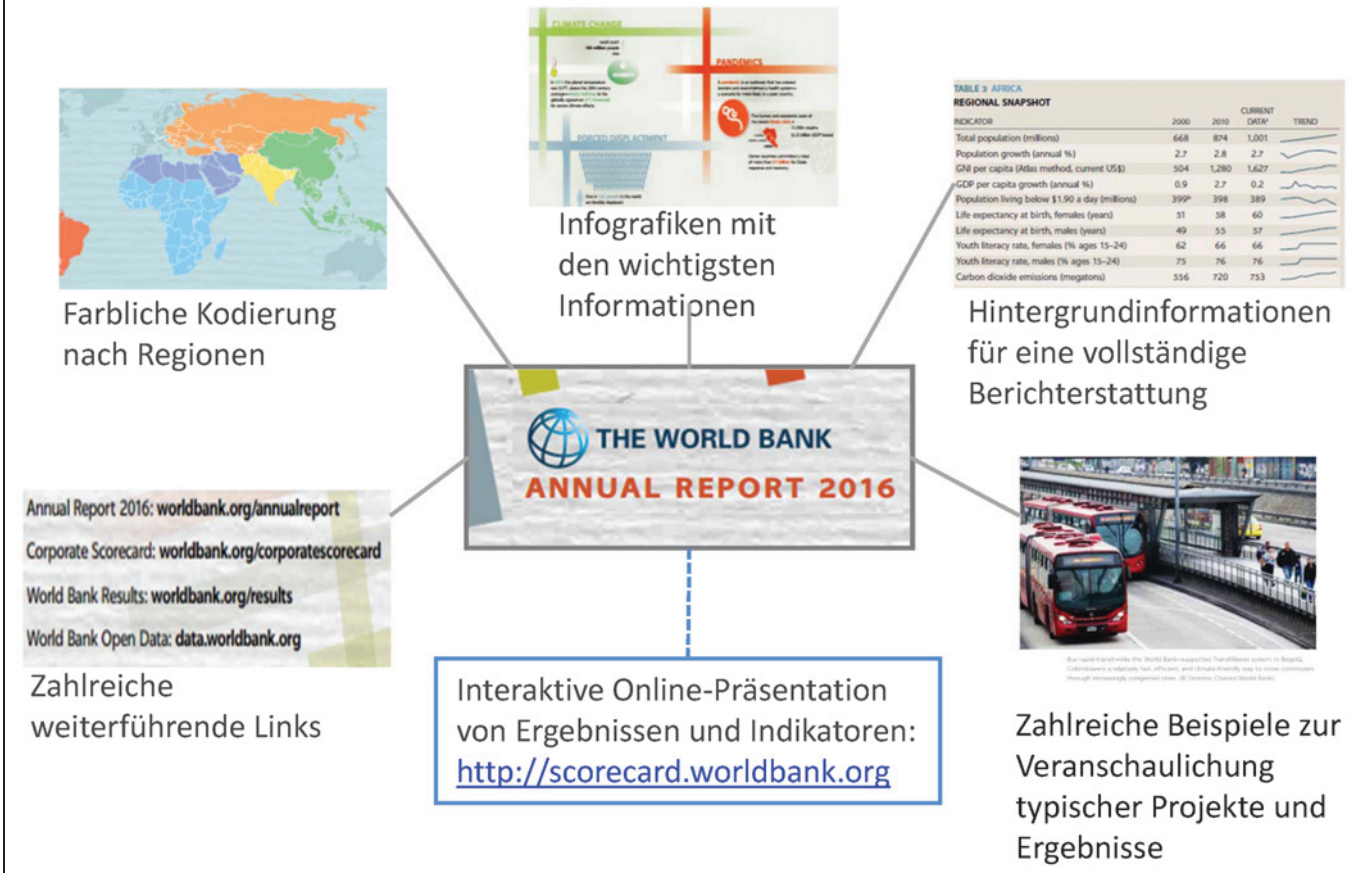
([33]) https://docs.education.gov.au/documents/department-education-and-training-annual-report-2015-16

Illustration 3.8 — Frankreich: Der Bericht über die Ergebnisse des Gesamtstaatshaushalts macht stärker von Abbildungen als von Text Gebrauch



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Berichts über den Gesamtstaatshaushalt 2015.
© Direktion Haushalt, Ministerium für staatliche Maßnahmen und Staatsfinanzen, Frankreich.

Illustration 3.9 — Weltbank: Durch Nutzung zahlreicher Tools erschließt sich der Jahresbericht 2016 leichter



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Jahresberichts 2016 der Weltbank.
„World Bank. 2016. The World Bank Annual Report 2016. Washington, DC". © World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24985 License: CC BY 3.0 IGO.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Situation bei der Kommission

3.34. Die Kommission verwendet quantitative und qualitative Daten, um Leistungsinformationen durch eine Kombination von Abbildungen und Textbeschreibungen darzustellen. ***Illustration 3.10*** zeigt für eine Auswahl von Berichten, dass Informationen in Textform überwiegen, auch wenn Diagramme, Abbildungen und Tabellen häufig vorkommen. Das Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung umfasst einen Abschnitt über die Nutzung visueller Hilfsmittel, der allerdings auf nur drei Arten begrenzt ist (Problembäume, Zielbäume und schematische Darstellungen der *Interventionslogik*). Andere, allgemeinere Hilfsmittel für eine bessere visuelle Aufbereitung — wie Farbkodierung oder Infografiken — werden nicht erwähnt.

3.35. Navigationshilfen — etwa Glossare, Abkürzungsverzeichnisse und alphabetische Indizes — werden so gut wie nicht verwendet. Die Kommission erstellt keine interaktiven Online-Fassungen der wichtigsten Leistungsberichte.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.34. *Die Kommission weiß um die Bedeutung visueller Hilfsmittel für ihre verschiedenen Leistungsberichte und hat in diesem Bereich Verbesserungen vorgenommen. So enthält die Fassung der Management- und Leistungsbilanz für das Jahr 2015 Textkästen, um Schlüsselaussagen und Beispiele optisch hervorzuheben und die Lesbarkeit der Bilanz zu verbessern. Die Fassung der Management- und Leistungsbilanz für das Jahr 2016 wurde mithilfe von Abbildungen, Diagrammen und Bildern sowie einer Zusammenfassung weiter verbessert. Dieser Bilanz und anderen Berichten im Integrierten Rechnungslegungspaket wurden einseitige Informationsblätter beigefügt, die eine für den Leser leicht zugängliche Zusammenfassung der wichtigsten Informationen enthalten. Zudem werden die Generaldirektionen in den Anweisungen für die Jährlichen Tätigkeitsberichte aufgefordert, in diesen Berichten visuelle Elemente einzusetzen, um die Lesbarkeit der Dokumente zu verbessern.*

Das Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung umfasst ein spezielles Tool für visuelle Hilfsmittel. Das Tool stellt anhand von Beispielen Instrumente vor, die im Hinblick auf Politikmaßnahmen als besonders relevant eingeschätzt werden und die Kommissionsdienststellen auf den Mehrwert derartiger Hilfsmittel aufmerksam machen sollen. Es ist nicht als erschöpfende Darstellung sämtlicher visueller Hilfsmittel gedacht.

Illustration 3.10 — Nutzung von visuellen und Navigationshilfen in den Leistungsberichten der Kommission

	Anzahl der Seiten	Anzahl der Abbildungen und Diagramme	Anzahl der Tabellen	Farbkodierung	Interaktive Online-Version	Visuelle Zusammenfassung von Kernaussagen	Glossar	Alphabetisches Verzeichnis
Management- und Leistungsbilanz 2015	58	8	2	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
JTB 2015 der GD ENER (ohne Anhänge)	99	27	19	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
JTB 2015 der GD HOME (ohne Anhänge)	64	6	18	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
JTB 2015 der GD MOVE (ohne Anhänge)	123	13	23	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
JTB 2015 der GD TRADE (ohne Anhänge)	38	3	5	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Die EU im Jahr 2016	95	18	0	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein

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

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

E. *Die systematische Nutzung von Bewertungsergebnissen durch die Kommission ist nicht eindeutig erkennbar*

a) **Mitunter werden keine Empfehlungen unterbreitet**

Bewährte Verfahren

3.36. In den vom Hof analysierten UNESCO-Evaluierungen werden Empfehlungen zusammen mit sogenannten „potenziellen strategischen Optionen" unterbreitet. Alle Empfehlungen folgen demselben Muster: Sie nennen ein Ziel und die für seine Erreichung erforderlichen Mittel, gefolgt von einer Liste mit praktikablen Vorschlägen für die Umsetzung.

3.37. In einer aktuellen WHO-Evaluierung ([34]) werden anhand einer Stichprobe von ungefähr 15 000 Veröffentlichungen aus zehn Jahren deren Reichweite, Nützlichkeit und Nutzung beurteilt. In der Evaluierung werden sechs strategische Empfehlungen unterbreitet, wobei jeder einzelnen Empfehlung konkrete Aktionen zugeordnet sind mit Erläuterungen zu den jeweiligen Auswirkungen und entsprechend zu ergreifenden Folgemaßnahmen.

Situation bei der Kommission

3.38. Gemäß den Leitlinien zur besseren Rechtsetzung müssen Bewertungssachverständige keine Empfehlungen an die Kommission richten. Der Hof ist allerdings der Auffassung, dass dies, einschließlich eines Aktionsplans zur Behebung von Mängeln, die Grundlage eines gut funktionierenden Follow-up-Systems bilden sollte. Die Vorgehensweise hinsichtlich der Unterbreitung von Empfehlungen war in den zwölf vom Hof analysierten Bewertungen unterschiedlich:

— sechs Bewertungen enthielten Empfehlungen und Vorschläge für Umsetzungsmaßnahmen;

— vier Bewertungen enthielten allgemeine Empfehlungen, aber keine Vorschläge für konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Situation;

— zwei Bewertungen enthielten keine Empfehlungen.

3.39. Die Kommission hat seit 2005 weder selbst in einer Studie untersucht noch untersuchen lassen, wie sie Bewertungsergebnisse nutzt.

3.38. *In den Leitlinien zur besseren Rechtsetzung ist vorgesehen, dass alle zu Evaluierungen erstellten Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen enthalten, die die Grundlage für mögliche Folgemaßnahmen durch die Kommission bilden. Sie enthalten auch Auflagen für die Verbreitung von Evaluierungsergebnissen und die Ermittlung geeigneter Folgemaßnahmen. In einem offiziellen Bericht an den Gesetzgeber werden üblicherweise Folgemaßnahmen aufgeführt, die die Kommission in Betracht zieht.*

3.39. *Im Paket „Bessere Rechtsetzung" von 2015 verpflichtete sich die Kommission, bis Ende 2019 die Funktionsweise des Systems zu bewerten. Die Vorarbeiten zu dieser Bewertung laufen derzeit an.*

([34]) http://www.who.int/about/finances-accountability/evaluation/evaluation-report-nov2016.pdf

BEMERKUNGEN DES HOFES

b) **Ein systematisches Follow-up von Bewertungsempfehlungen durch die Kommission ist nicht eindeutig erkennbar**

Bewährte Verfahren

3.40. Der Hof ermittelte mehrere bewährte Verfahren für die Weiterverfolgung von Evaluierungen und die diesbezügliche Berichterstattung:

i) Die Weltbank verwendet für die Verfolgung der Fortschritte bei der Umsetzung von Evaluierungsempfehlungen und die diesbezügliche Berichterstattung — einschließlich der Reaktionen des Managements sowie Aktionsplänen mit Indikatoren, Zielvorgaben, Fristen und den zuständigen Stellen — die Datenbank Management and Action Record ([35]). Dies ermöglicht Gesamtschlussfolgerungen zur Typologie und Umsetzung der Empfehlungen ([36]).

ii) Die Organisationen der Vereinten Nationen kommen den Evaluierungsempfehlungen nach, indem sie die Reaktionen des Managements vorlegen und terminierte Aktionspläne mit Angabe der zuständigen Referate aufstellen.

iii) Gemäß dem kanadischen Ansatz für den Umgang mit Ergebnissen ([37]) müssen Evaluierungsberichte die Reaktionen des Managements und Aktionspläne enthalten. Die drei vom Hof analysierten Evaluierungen enthielten diese Elemente. Darüber hinaus wurden darin die zuständigen Stellen genannt sowie Abschlusstermine und die zu erbringenden Ergebnisse festgelegt.

Situation bei der Kommission

3.41. Ein dokumentiertes kommissionsweites System für die regelmäßige Weiterverfolgung von Bewertungen gibt es nicht. Seit 2015 müssen die Dienststellen laut den Leitlinien zur besseren Rechtsetzung ([38]) zu sämtlichen Bewertungen eine Arbeitsunterlage erstellen, in der die endgültigen Ergebnisse des Bewertungsverfahrens zusammenfassend dargestellt sind. Die Kommission hat diese neue Anforderung noch nicht vollständig umgesetzt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.41. *Die Weiterverfolgung von Evaluierungen stellt einen festen Bestandteil des Systems der Kommission für bessere Rechtsetzung dar, wobei Evaluierungsergebnisse in öffentlich zugängliche Folgenabschätzungen sowie in die jährlichen Programmierungs- und Planungsaktivitäten der Kommission einfließen.*

Die Kommission verfolgt die Ergebnisse ihrer Evaluierungen im Rahmen ihres Arbeitsprogramms weiter. Bei der Planung des Arbeitsprogramms überprüft die Kommission systematisch Evaluierungsergebnisse und entscheidet über deren Weiterverfolgung. Über die Weiterverfolgung einiger Evaluierungsergebnisse wird auch im REFIT-Anzeiger, der jährlich aktualisiert wird, sowie in Berichten der Kommission an den Gesetzgeber, die den Evaluierungen beigefügt werden, informiert.

([35]) https://ieg.worldbankgroup.org/managementactionrecord
([36]) Kapitel 3 des zusammenfassenden Berichts „Results and performance of the World Bank Group 2015“.
([37]) http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300
([38]) SWD(2015) 111 final, Kapitel VI „Guidelines on evaluation and fitness checks“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.42. Den Leitlinien zur besseren Rechtsetzung zufolge sollte jede Form von Folgemaßnahme ([39]) zu Bewertungen in die Managementpläne aufgenommen werden. In den einschlägigen Anweisungen ist dies jedoch nicht als Vorgabe formuliert, und faktisch bilden die Managementpläne 2016 keine Grundlage für die Überwachung dieser Maßnahmen. Da die Kommission weder einen Überblick über die aus ihren Bewertungen resultierenden Schlussfolgerungen, Empfehlungen oder Aktionspläne hat noch deren Umsetzung auf Kommissions- oder Generaldirektionsebene verfolgt, kann sie die Stakeholder nicht über die positiven Auswirkungen ihre Bewertungen informieren.

F. *Die wichtigsten Leistungsberichte enthalten weder eine Erklärung noch Angaben zur Qualität der Leistungsinformationen*

Bewährte Verfahren

3.43. Erklärungen zur Leistung werden in verschiedenen Formen und auf verschiedenen Verantwortungsebenen abgegeben. Die Praxis einiger Regierungen geht in Bezug auf das Maß der Verantwortung und/oder die Verantwortungsebene über die Erklärung(en) der Kommission hinaus:

i) Gemäß Paragraf 39 des australischen Public Governance, Performance and Accountability Act von 2013 ([40]) muss die verantwortliche Behörde einer Commonwealth-Einrichtung jährliche Erklärungen zur Leistung abgeben.

ii) In den USA unterscheiden sich die Erklärungen zur Leistung. Der jährliche Leistungsbericht 2015 und jährliche Leistungsplan 2017 des Ministeriums für Bildung enthält eine Erklärung des zuständigen Ministers, wonach das Verfahren zur Überprüfung und Validierung der Daten sowie die verwendeten Datenquellen seines Wissens nach soweit möglich vollständige und zuverlässige Leistungsdaten zu den Zielen des strategischen Plans für die Haushaltsjahre 2014-2018 liefern.

iii) Im Vereinigten Königreich enthält der Rechenschaftsbericht, der Teil des von den Ministerien vorgelegten Jahresberichts und Jahresabschlusses ist, eine Haftungserklärung des Rechnungsführers. Im entsprechenden Abschnitt dieser Erklärung heißt es sinngemäß, dass der Rechnungsführer bestätigt, dass der Jahresbericht insgesamt korrekt, ausgewogen und verständlich ist und er persönlich die Verantwortung für den Jahresbericht und den Jahresabschluss sowie für die Beurteilungen übernimmt, die zur Einstufung des Jahresberichts als korrekt, ausgewogen und verständlich geführt haben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.42. *Die Anweisungen für die Managementpläne für das Jahr 2018 werden einen ausdrücklichen Verweis auf den entsprechenden Abschnitt in den Leitlinien zur besseren Rechtsetzung enthalten.*

Die Ergebnisse einiger Evaluierungen sowie Maßnahmen zu deren Weiterverfolgung im Gesetzgebungsverfahren werden im REFIT-Anzeiger vorgestellt. Der Anwendungsbereich des REFIT-Anzeigers wurde 2017 beträchtlich erweitert. Interessenträger werden aufgefordert, sich über das Portal für bessere Rechtsetzung zu den Evaluierungsergebnissen und zur Weiterverfolgung zu äußern. Es ist vorgesehen, den REFIT-Anzeiger vollständig in dieses Portal zu integrieren.

([39]) Folgenabschätzung, Leitlinien, weitere Überwachung usw.
([40]) http://www.finance.gov.au/resource-management/pgpa-act/

BEMERKUNGEN DES HOFES

Situation bei der Kommission

3.44. In den Jährlichen Tätigkeitsberichten erklärt der jeweils zuständige Generaldirektor, dass die im Bericht enthaltenen Informationen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln ([41]). Allerdings wird in dieser Erklärung nicht klargestellt, dass sich die Gewähr nicht auf die Angaben zu den erzielten Ergebnissen bezieht ([42]).

3.45. Da die Jährlichen Tätigkeitsberichte keine Erklärung zur Qualität der angegebenen Leistungsdaten enthalten, wird in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz ein ähnlicher Ansatz verfolgt. Mit Annahme der Management- und Leistungsbilanz übernimmt das Kollegium der Kommissionsmitglieder die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts ([43]), jedoch nicht für die Informationen über die Leistung und die Ergebnisse ([44]).

G. *Die Leistungsinformationen der Kommission sind nicht leicht zugänglich*

Bewährte Verfahren

3.46. In den Niederlanden stellt das Finanzministerium alle offiziellen Haushaltsdokumente, die Angaben zur Planung und Ergebniserzielung, zu aus Bewertungen gewonnenen Erkenntnissen und zu wesentlichen Änderungen der Politik enthalten, auf einer einzigen Website ([45]) bereit. Die Dokumente sind nach Art und Jahr (und in weitere relevante Teilkategorien) gegliedert, um die Navigation zu erleichtern. Kurzbeschreibungen vermitteln einen Überblick über Zweck und Inhalt der verschiedenen Arten von Dokumenten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.44. und 3.45. *Die übergeordneten Grundsätze der Rechenschaftskette sind in den EU-Verträgen verankert. Auf der Grundlage des Weißbuchs „Europäisches Regieren" wurde innerhalb der Kommission die Rechenschaftskette festgelegt und den bevollmächtigten Anweisungsbefugten, die der politischen Verantwortung des als Anweisungsbefugter fungierenden Kollegiums unterstehen, eine herausragende Rolle im Rahmen des dezentralisierten Systems zugewiesen. Auf die Organisation der Finanzverwaltung trifft dies in besonderem Maße zu. Am Ende des Berichterstattungszyklus beschließt das Kollegium die jährliche Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts und übernimmt auf der Grundlage der jährlichen Erklärungen der bevollmächtigten Anweisungsbefugten die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts.*

Die Erklärung der Kommission über die Verantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts wird beigefügt, um klarzustellen, dass die Kommission letztlich die finanzielle Verantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts übernimmt, während sie die Verantwortung für die mit dem EU-Haushalt erzielten Ergebnisse gemeinsam mit einer Vielzahl verschiedener Akteure auf europäischer und nationaler Ebene trägt.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 3.32.

([41]) Ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild bedeutet in diesem Zusammenhang ein zuverlässiges, vollständiges und korrektes Bild der Situation in der Generaldirektion.

([42]) Der Hof hat auf dieses Problem auch in Ziffer 95 seiner Stellungnahme Nr. 1/2017 hingewiesen.

([43]) Die Kommission erläuterte ihre politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts in ihrer Antwort zu Ziffer 21 des Sonderberichts Nr. 27/2016 des Hofes: „Die Kommission ist der Auffassung, dass dies die Rechenschaftspflicht für die Arbeit ihrer Dienststellen einschließt."

([44]) http://ec.europa.eu/info/files/2015-annual-management-and-performance-report-eu-budget-com-2016-446-final_en, S. 5 und 58.

([45]) http://www.rijksbegroting.nl/

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.47. Die US-Regierung betreibt eine Website (www.performance.gov), auf der die Öffentlichkeit darüber informiert wird, wie die obersten Bundesbehörden bei der Erreichung ihrer gemeinsamen und individuellen Ziele vorankommen. Die Ergebnisse werden nach Behörden, Zielen, Managementinitiativen und Programmen aufgeschlüsselt.

3.48. Die Regierung des Vereinigten Königreichs verfolgt die Leistung ihrer Stellen anhand einer Leistungsplattform (https://www.gov.uk/performance). Diese Plattform ist in die zentrale Regierungswebsite integriert, die auch eine Datenbank mit Veröffentlichungen der Regierung ([46]) umfasst. Die Datenbank ist mit einer benutzerfreundlichen Schnittstelle für Datenabfragen und mehreren nützlichen Filtern (Art der Veröffentlichung, Politikbereich, Ministerium, amtlicher Status des Dokuments, Länder der Welt und Datum der Veröffentlichung) ausgestattet.

3.49. Die Weltbank verwendet ein zentrales Portal ([47]) für die Bereitstellung von Informationen über die Leistung der Bank und die Entwicklungsbereiche, in denen sie tätig ist. Um die Ergebnisse besser zugänglich zu machen, werden sie in einfache Kategorien zusammengefasst und häufig als Links zu Schaubildern auf anderen Websites dargestellt. Die Zugänglichkeit wird auch dadurch erhöht, dass die Leser die gewünschte Detailtiefe wählen können — siehe zum Beispiele die Website der Umsetzungseinheit des Präsidenten ([48]).

Situation bei der Kommission

3.50. Es gibt keine zentrale Website „Leistung", auf der Informationen aller Kommissionsabteilungen zu sämtlichen Bereichen des EU-Haushalts bereitgestellt werden. Die Website „Dokumente und Publikationen" ([49]) ist ein Zugangsportal zu unterschiedlichen Informationsquellen, auf der jedoch ein Wegweiser fehlt, aus dem hervorgeht, was wo zu finden ist, für welchen Zweck und wie die einzelnen Elemente zueinander gehören. Die Website ist außerdem unvollständig: die Liste der Strategiedokumente umfasst weder die Programmabrisse (siehe Ziffer 3.5) noch Sektor- und andere Leistungsberichte.

3.51. Die 110 000 im EU-Bookshop geführten Titel umfassen Studien und Bewertungen der Kommission. Im Bookshop gibt es für diese Dokumente keine eigene Kategorie (wie für „Autoren", „Themen" oder „E-Books"), sodass Studien oder Bewertungen nur über die erweiterte Suche auffindbar sind. Anhand der Suchfunktion kann zwar nach Studien oder Bewertungen gefiltert werden, die Anzeige der Treffer ist jedoch nicht benutzerfreundlich (ergänzende Unterlagen zu Studien oder Bewertungen werden als separate Treffer angezeigt).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.50. *Im Rahmen der Initiative für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt wurde eine eigene Website zur Darstellung der erzielten Ergebnisse entwickelt. Die Website ist eine Datenbank, die sich zum zentralen Anlaufpunkt für sämtliche aus EU-Mitteln finanzierten Projekte — mit direkter, indirekter und geteilter Mittelverwaltung — entwickeln soll. Ende Mai 2017 umfasste die Datenbank etwa 1 600 aus EU-Mitteln finanzierte Projekte innerhalb und außerhalb der EU.*

3.51. *Die Kommission bemüht sich kontinuierlich darum, die Präsentation von Studien und Evaluierungen auf der Website des EU-Bookshop zu verbessern, um dem externen Leser einen besseren Eindruck vom Inhalt zu vermitteln und den Zugang zu erleichtern. Die derzeitige Version des EU-Bookshop wird demnächst einer neuen und besseren Plattform Platz machen.*

([46]) https://www.gov.uk/government/publications
([47]) http://www.worldbank.org/en/results
([48]) http://pdu.worldbankgroup.org/
([49]) https://europa.eu/european-union/documents-publications_de.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

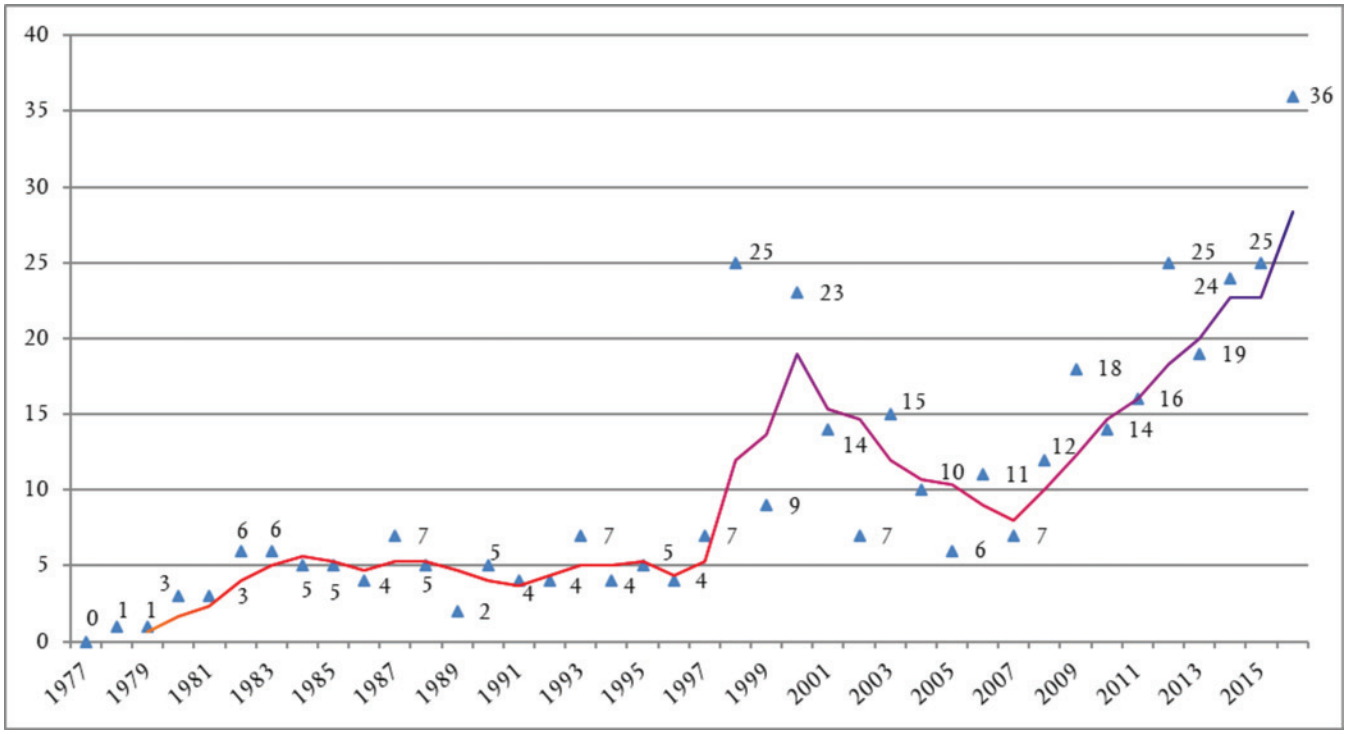
TEIL 2 — ERGEBNISSE DER WIRTSCHAFTLICHKEITSPRÜFUNGEN DES HOFES: IN EINIGEN SONDERBERICHTEN DES JAHRES 2016 AUFGEZEIGTE GEMEINSAME PROBLEME

Einleitung

3.52. Der Hof erstellt jedes Jahr eine Reihe von Sonderberichten, in denen er untersucht, inwieweit den Grundsätzen der *Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung* bei der Ausführung des EU-Haushalts Rechnung getragen wird. Im Jahr 2016 hat der Hof 36 Sonderberichte ([50]) — so viele wie noch nie — angenommen (siehe ***Illustration 3.11***). Die Berichte betrafen alle MFR-Rubriken ([51]) (***Illustration 3.12***) und enthielten insgesamt 337 Empfehlungen (***Illustration 3.13***). Die Sonderberichte des Jahres 2016 enthielten auch positive Bemerkungen, die sich konkret auf die einzelnen untersuchten Bereiche bezogen. Wie aus den zusammen mit den Berichten veröffentlichten Antworten hervorgeht, wurden nahezu drei Viertel der Empfehlungen des Hofes von der geprüften Stelle — in der Regel die Kommission — vollständig akzeptiert (***Illustration 3.14***).

3.52. *Die Kommission stellt fest, dass sich die Auswahl der vom Hof herausgegriffenen gemeinsamen Probleme auf die Situation gründet, wie sie sich zum Zeitpunkt der Erstellung der Sonderberichte darstellte, und die von der Kommission inzwischen ergriffenen Maßnahmen unberücksichtigt lässt. Einige der vom Hof in den Ziffern 3.54 bis 3.59 angesprochenen Probleme wurden folglich bereits in Angriff genommen.*

Illustration 3.11 — Mehr Sonderberichte als je zuvor (im gleitenden Dreijahresdurchschnitt und jährlich)

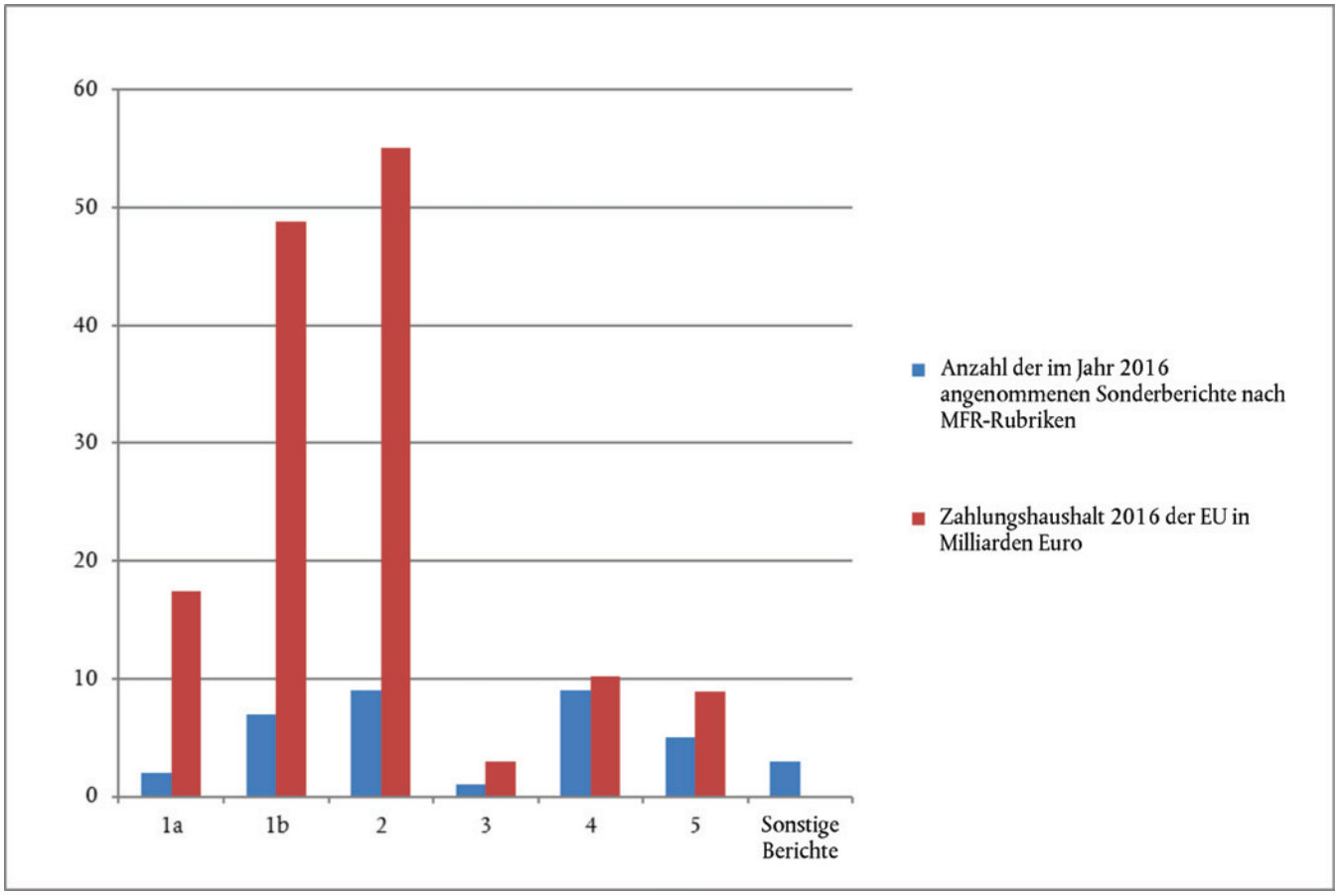


Quelle: Europäischer Rechnungshof.

([50]) http://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditReportsOpinions.aspx?ty=Special%20report&tab =tab4

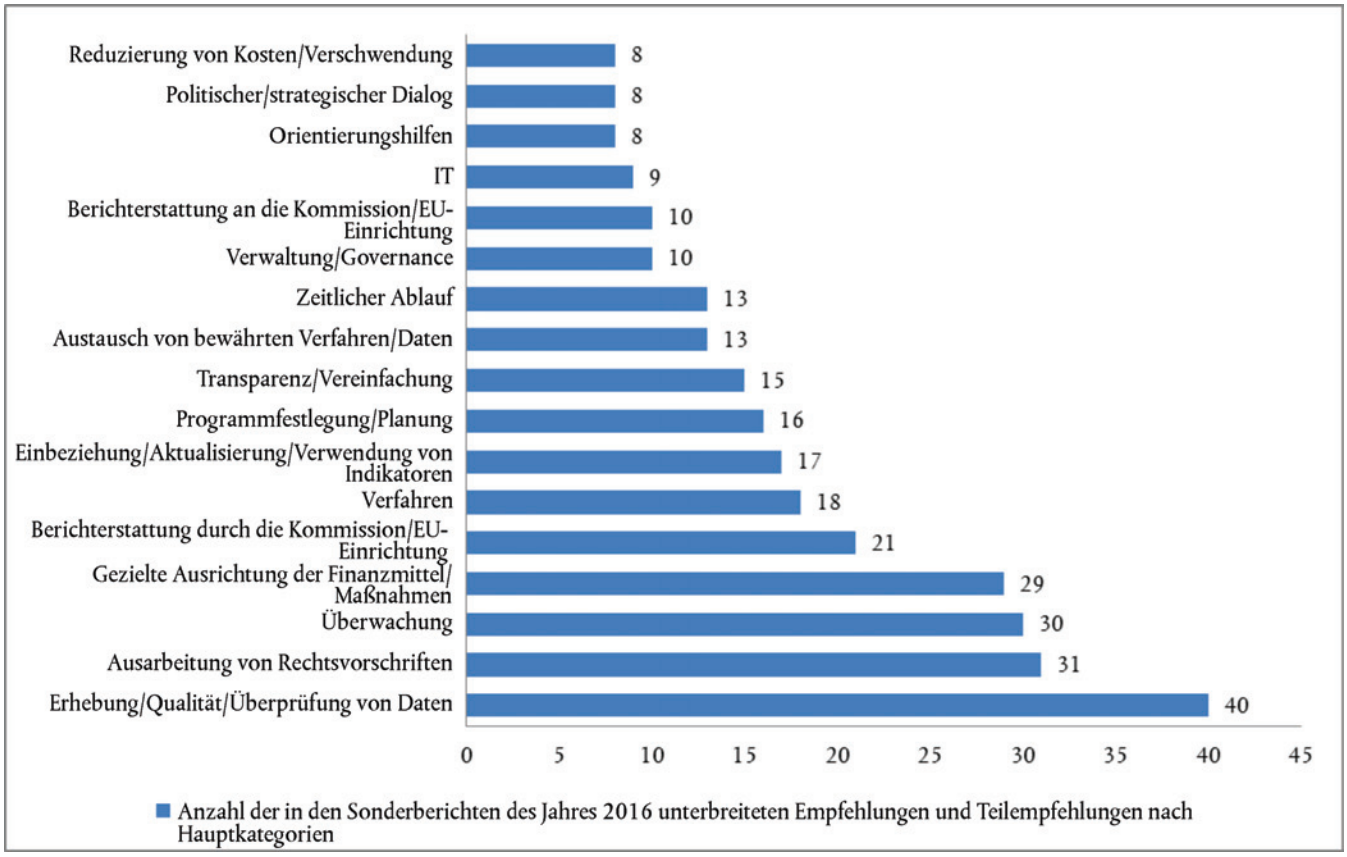
([51]) 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“, 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“, 2 „Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen“, 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“, 4 „Europa in der Welt“ und 5 „Verwaltung“.

Illustration 3.12 — Sonderberichte zu allen MFR-Rubriken und darüber hinaus



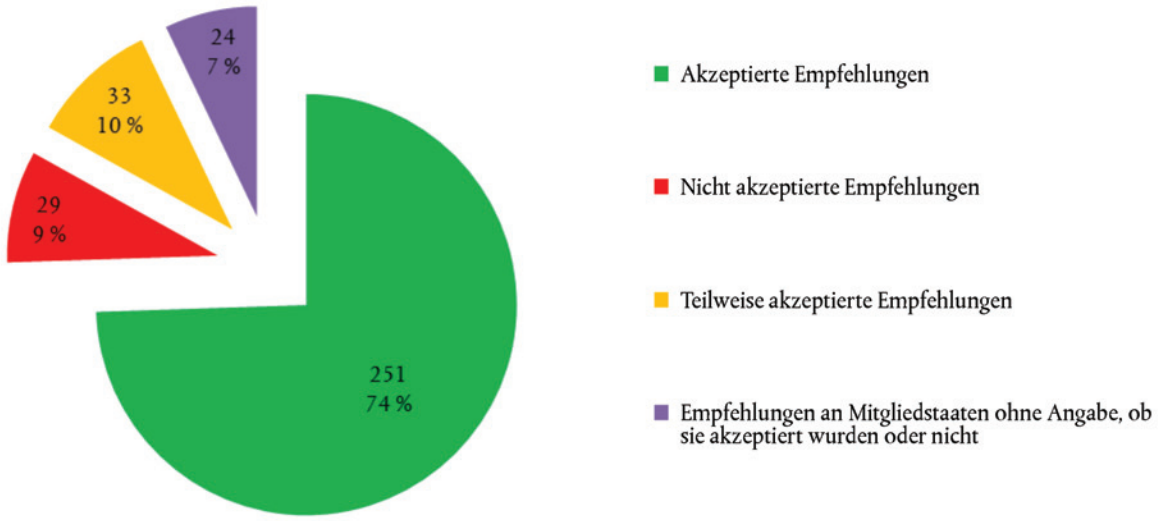
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Illustration 3.13 — Empfehlungen zu einem breiten Spektrum an Themen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Illustration 3.14 — Welche Überzeugungskraft haben die Empfehlungen des Hofes?



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.53. In seiner Strategie für den Zeitraum 2013-2017 legte der Hof folgende Prioritäten für die Ausrichtung seiner Tätigkeit fest: i) Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, ii) Umwelt und Klimawandel sowie iii) Mehrwert und Wachstum. In den folgenden Ziffern werden ausgewählte Sonderberichte betrachtet, die mit diesen Prioritäten in Zusammenhang stehen. Diese Berichte machen rund ein Drittel der 36 im Jahr 2016 angenommenen Sonderberichte aus. Aus diesen Berichten greift der Hof eine Auswahl gemeinsamer Probleme heraus, die zu Empfehlungen führten, ohne erneut auf die Gesamtschlussfolgerungen einzugehen. In den ***Illustrationen 3.15***, ***3.16*** und ***3.17*** sind diese Probleme überblicksmäßig für die einzelnen Prioritäten der Strategie für den Zeitraum 2013-2017 dargestellt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.53. *Die Kommission betont, dass der Hof bei einigen der in den Illustrationen 3.15, 3.16 und 3.17 ausgewählten Sonderberichte auch gute Ergebnisse und Erfolge festgestellt hat:*

— *In SB Nr. 19/2016 stellte der Hof fest, dass hinsichtlich der Verwaltungskosten und -gebühren die Rechtsvorschriften deutlich verbessert wurden und nun Obergrenzen für kumulierte Beträge vorsehen, die unter den während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 geltenden Obergrenzen liegen.*

— *In SB Nr. 10/2016 bescheinigte der Hof der Kommission, dass sie in den letzten Jahren lobenswerte Anstrengungen zur Erhöhung der Transparenz unternommen hat.*

— *In SB Nr. 31/2016 stellte der Hof fest, dass ehrgeizige Anstrengungen unternommen wurden und dass insgesamt Fortschritte bei der Erfüllung der Zielvorgabe gemacht wurden. Die Einführung der Zielvorgabe hat beim Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und beim Kohäsionsfonds zu einer stärkeren und gezielteren Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen beigetragen.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

— *In SB Nr. 04/2016 stellte der Hof fest, dass mithilfe des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) die drei im Jahr 2010 eingerichteten Wissens- und Innovationsgemeinschaften (Knowledge and Innovation Communities — KIC) über 500 Partner fach-, länder- und sektorübergreifend zusammengeführt haben. Die KIC sind eigenständig, ein von den KIC-Partnern besonders geschätztes Merkmal des EIT. Über das EIT haben die KIC neue Möglichkeiten für innovative Tätigkeiten geboten und eine unternehmerische Kultur gefördert. Der Hof begrüßt die Entscheidung des EIT, seine Leistungsindikatoren im Jahr 2015 zu überprüfen und ein neues System für die Verwaltung der zentralen Leistungsindikatoren einzuführen.*

Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

3.54. Drei der im Jahr 2016 angenommenen Sonderberichte betrafen die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. In den einzelnen Berichten ging es zwar um verschiedene Instrumente zum Schutz des EU-Haushalts oder der Haushalte der Mitgliedstaaten, bei den jeweiligen Prüfungen wurden jedoch einige gemeinsame Schwachstellen bei der Umsetzung ermittelt. Die Feststellungen des Hofes umfassen zwei Aspekte (Bedenken hinsichtlich der Datenqualität und der Transparenz), die sich in vielen Themenbereichen als problematisch erwiesen.

3.54. *Was die in Illustration 3.15 in Bezug auf SB Nr. 19/2016 erwähnten „Orientierungshilfen“ und die „Datenqualität“ betrifft, so weist die Kommission auf Folgendes hin:*

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung stellte die Kommission umfangreiche Orientierungshilfen, Handbücher und Möglichkeiten für den Erfahrungsaustausch zur Verfügung. Sie alle sind verfügbar unter https://www.fi-compass.eu/resources/ec. Zu den Themen zählten u. a. Ex-ante-Bewertungen, Zahlungsmodalitäten, Verwaltungskosten und -gebühren, die Kombination von ESIF und EFSI, Auswahl der Stellen, die Finanzierungsinstrumente einsetzen. Die Themen wurden auf der Grundlage des von den Mitgliedstaaten geäußerten Bedarfs an Orientierungshilfen ausgewählt.

Die im Bericht des Rechnungshofs genannten Fälle — mit Ausnahme der Leitlinien zur Vorzugsbehandlung (die den Mitgliedstaaten im Oktober 2015 bereitgestellt worden waren) — stehen in Verbindung mit Empfehlungen an die Kommission, den Mitgliedstaaten zusätzliche Orientierungshilfen zu folgenden Themen zu geben: die Erzielung von Skaleneffekten, die Einhaltung von Steuerregelungen und geeignete Maßnahmen, um den revolvierenden Charakter der Mittel während des vorgeschriebenen Zeitraums von acht Jahren nach Ende des Förderzeitraums für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 zu wahren. Der einzige Verweis auf die Datenqualität in SB Nr. 19/2016 betrifft die von den Verwaltungsbehörden gemeldeten Verwaltungskosten und -gebühren. Im Bericht des Rechnungshofs wurde festgestellt, dass für eine Reihe von Finanzierungsinstrumenten entweder gar keine Daten übermittelt wurden oder die übermittelten Daten nicht plausibel waren. Eine obligatorische Berichterstattung über die angefallenen und gezahlten Verwaltungskosten und -gebühren war gesetzlich erst bei Abschluss, also für März 2017, vorgesehen.

Ferner betont die Kommission, dass die Anforderungen für den Zeitraum 2014-2020 im Vergleich zum Zeitraum 2007-2013 wesentlich detaillierter sind und stärker strukturierte Daten bereitgestellt werden müssen.

Illustration 3.15 — In Berichten zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aufgezeigte gemeinsame Probleme

	Orientierungshilfen	Datenqualität	Transparenz
SB Nr. 10/2016 — Verfahren bei einem übermäßigen Defizit	X	X	X
SB Nr. 19/2016 — Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente	X	X	n. z.
SB Nr. 29/2016 — Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus	X	X	X

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.55. Beispiele für Feststellungen, die diesen Berichten gemeinsam sind:

i) Zu wenig ausführliche Leitlinien (SB Nr. 29/2016): Zur Verbesserung des Beschlussfassungsverfahrens des SSM-Aufsichtsgremiums und zur Sicherstellung der Effizienz und Wirksamkeit der Gremiumssitzungen sollten weitere Anleitungen in Form von Checklisten, Vorlagen und Ablaufdiagrammen erstellt werden.

ii) Datenqualität (SB Nr. 19/2016): Der Kommission standen keine umfassenden Informationen zu den Verwaltungskosten und -gebühren für die Umsetzung der im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Europäischen Sozialfonds eingerichteten Finanzierungsinstrumente zur Verfügung. Ebenso mangelte es der Kommission an Informationen über die Gesamthöhe der administrativen Kosten, die in den einzelnen Mitgliedstaaten für die Durchführung der *Europäischen Struktur- und Investitionsfonds* über *Finanzhilfen* oder *Finanzierungsinstrumente* während des Zeitraums 2014-2020 zusätzlich anfallen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.55.

i) *Zu wenig ausführliche Leitlinien (SB Nr. 29/2016): Die Kommission stellt fest, dass die Empfehlungen in SB Nr. 29/2016 nicht an die Kommission, sondern die EZB gerichtet waren.*

ii) *Datenqualität (SB Nr. 19/2016): Für den Zeitraum 2007-2013 überwacht die Kommission die Verwaltungskosten und -gebühren durch die Zusammenfassung der Daten für Finanzierungsinstrumente auf der Grundlage der Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten. Diese Auflage wurde im Jahr 2011 eingeführt.*

Für den Zeitraum 2014-2020 werden der Kommission vollständigere und zuverlässigere Datensätze zur Verfügung stehen, um die gesamte Umsetzung der Finanzierungsinstrumente, einschließlich der Verwaltungskosten und -gebühren, überwachen zu können.

Für beide Zeiträume gilt, dass die nationalen Behörden gewährleisten müssen, dass die Förderfähigkeit der Verwaltungskosten und -gebühren mit den geltenden Vorschriften und dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

iii) Transparenz (SB Nr. 10/2016): In der Regel fehlte es den Analysen, die den Vorschlägen der Kommission für VÜD-Beschlüsse und -Empfehlungen zugrunde lagen, an Transparenz. Der Hof stellte fest, dass es notwendig ist, die gesteigerte Komplexität und den vergrößerten wirtschaftlichen Ermessensspielraum durch verbesserte Transparenz auszugleichen und somit die öffentliche Kontrolle zu erleichtern. Eurostat erstattete dem Wirtschafts- und Finanzausschuss nicht Bericht bzw. veröffentlichte nicht alle Ex-ante-/Ex-post-Ratschläge, die es den Mitgliedstaaten auf bilateraler Grundlage erteilt. Die Gründe für *Vorbehalte* und Änderungen durch Eurostat und die diesen Vorbehalten zugrunde liegenden Verfahren könnten ebenfalls transparenter dargestellt werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

iii) *Transparenz (SB Nr. 10/2016): Eurostat verfügt über ein Verfahren, in dem die einzelnen Schritte, der Zeitplan und die Rolle jedes Akteurs bei der Analyse der gemeldeten VÜD-Daten definiert sind. Das Verfahren umfasst auch regelmäßige Besprechungen mit der höheren Führungsebene und dem Generaldirektor. Die Prüfung durch den Hof hat bewirkt, dass Eurostat seit Sommer 2016 auf seiner Website die Ex-ante- und Ex-post-Ratschläge, die den Mitgliedstaaten erteilt werden, veröffentlicht und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss meldet. Sie können unter folgendem Link auf der Eurostat-Website eingesehen werden: http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states*

Was die Gründe für Vorbehalte und Änderungen durch Eurostat anbelangt, die auf pflichtgemäßem Ermessen beruhen, so hat Eurostat als Ergebnis der Prüfung durch den Hof Verfahren für Vorbehalte und Datenanpassungen festgelegt.

Umwelt, Energie und Klimawandel

3.56. Zum Themenbereich Umwelt, Energie und Klimawandel veröffentlichte der Hof im Jahr 2016 vier Berichte, die zwar unterschiedlichen Fragen gewidmet waren, in denen aber auch einige gemeinsame Probleme aufgezeigt wurden. Wie in anderen Bereichen erwiesen sich auch hier die Datenqualität und die Überwachung als gemeinsame Probleme. Zudem bestehen Bedenken hinsichtlich des Zeitaspekts.

3.56. *Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 3.57.*

Illustration 3.16 — In Berichten über Umwelt, Energie und Klimawandel aufgezeigte gemeinsame Probleme

	Datenqualität	Zügige Umsetzung	Überwachung und Aufsicht
SB Nr. 3/2016 — Nährstoffbelastung der Ostsee	X	X	X
SB Nr. 18/2016 — Zertifizierung von Biokraftstoffen	X	n. z.	X
SB Nr. 22/2016 — Stilllegung kerntechnischer Anlagen in Litauen, Bulgarien und der Slowakei	n. z.	X	X
SB Nr. 31/2016 — EU-Klimaschutz	X	X	X

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.57. Beispiele für Feststellungen, die diesen Berichten gemeinsam sind:

i) Datenqualität (SB Nr. 3/2016): Durch das Verfahren für die Überwachung der Belastung der Ostsee durch Nährstoffeinträge war die Zuverlässigkeit der Daten im Hinblick auf die Bewertung der Einhaltung der HELCOM ([52])-Ziele nicht gewährleistet.

ii) Zeitaspekt (SB Nr. 22/2016): Bei fast allen wichtigen Infrastrukturprojekten war es in den drei geprüften Mitgliedstaaten zu Verzögerungen gekommen. Die längsten Verzögerungen waren in Litauen zu verzeichnen, wo der endgültige Stilllegungstermin um neun Jahre auf 2038 verschoben wurde; (SB Nr. 31/2016): Der Hof stellte fest, dass ein großes Risiko besteht, dass das Ziel, mindestens 20 % des EU-Haushalts für den Zeitraum 2014-2020 für den Klimaschutz auszugeben, trotz ehrgeiziger Bemühungen verfehlt wird. Die Kommission schätzt, dass die Ausgaben für den Klimaschutz letztlich einen Anteil von 18,9 % ausmachen werden, d. h. dass das 20 %-Ziel nicht erreicht wird.

iii) Überwachung (SB Nr. 18/2016): Die Kommission hat die Tätigkeiten der freiwilligen Biokraftstoff-Zertifizierungssysteme nicht überwacht und konnte daher weder sicher sein, dass diese tatsächlich die Standards anwendeten, auf deren Grundlage sie anerkannt worden waren, noch Verstöße gegen die Vorschriften ermitteln.

Mehrwert/Kostensenkung

3.58. Die Schaffung von Mehrwert ist ein wiederkehrendes Thema in allen Sonderberichten des Hofes. In vielen Fällen sah der Hof sich zu Empfehlungen im Hinblick auf die Ausgestaltung von Rechtsvorschriften oder Verfahren oder — in selteneren Fällen — die Verringerung von Kosten veranlasst. Er ermittelte diesbezüglich gemeinsame Probleme in vier Berichten über die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU. Wie in vielen Berichten des Hofes gaben auch in diesem Themenbereich Überwachung und Transparenz häufig Anlass zur Sorge.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.57.

ii) *Zeitaspekt (SB Nr. 22/2016): Die Kommission stellte fest, dass die Stilllegungsprogramme in den drei Mitgliedstaaten unterschiedlich weit fortgeschritten sind. Die größten Fortschritte sind bei den Programmen in Bohunice (SK) und Kozloduy (BG) zu verzeichnen, die planmäßig im Jahr 2025 bzw. 2030 abgeschlossen sein sollen. Die Laufzeit des letztgenannten Programms wurde bei seiner Überarbeitung im Jahr 2011 um fünf Jahre gekürzt.*

Die größten Herausforderungen sind in der Tat im Fall von Ignalina (LT) zu bewältigen, da hier zum ersten Mal ein Reaktor vom Typ Tschernobyl stillgelegt wird. Während des letzten mehrjährigen Finanzrahmens traten Verzögerungen ein. Daraufhin wurden Kontrollen und Verwaltungsstrukturen gestärkt, um einige der aufgetretenen Probleme abzumildern.

Ungeachtet der bereits erzielten Fortschritte erkennt die Kommission an, dass bei den Stilllegungsprogrammen kontinuierlicher Verbesserungsbedarf besteht.

iii) *Überwachung (SB Nr. 18/2016): Die Kommission stellte fest, dass ihre „Überwachungsbefugnis" im Hinblick auf die Durchführung sämtlicher Tätigkeiten durch den Gesetzgeber eingeschränkt wurde. Die Kommission überwacht die freiwilligen Systeme im Einklang mit den rechtlichen Zuständigkeiten gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch die Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung, wonach die freiwilligen Systeme zur jährlichen Berichterstattung über ihre Tätigkeit verpflichtet sind.*

Die Kommission teilt die Ansicht, dass Überwachung und Transparenz, einschließlich Beschwerdeverfahren, verbesserungsfähig sind.

([52]) Die Helsinki-Kommission (HELCOM) ist der Lenkungsausschuss des Übereinkommens über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (Helsinki-Übereinkommen).

Illustration 3.17 — In Berichten über die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU aufgezeigte gemeinsame Probleme

	Mehrwert/ Kostensenkung	Überwachung	Transparenz
SB Nr. 4/2016 — Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT)	X	X	X
SB Nr. 7/2016 — Gebäude des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD)	X	X	n. z.
SB Nr. 12/2016 — Einsatz von Finanzhilfen durch Agenturen	X	X	X
SB Nr. 17/2016 — Vergabetätigkeit der Organe und Einrichtungen der EU	n. z.	X	X

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.59. Beispiele für Feststellungen, die diesen Berichten gemeinsam sind:

i) Mehrwert (SB Nr. 4/2016): Obwohl es *berechtigte Gründe* für die Errichtung des EIT gab, wurde die Gesamteffizienz des Instituts durch den komplexen operativen Rahmen und Managementprobleme beeinträchtigt. Das Institut sollte sich in seinem Ansatz wieder auf die Auswirkungen konzentrieren.

ii) Überwachung (SB Nr. 7/2016): Der EAD trug bei der Kontrolle der in seinen Gebäuden pro Person verfügbaren Bürofläche nicht allen relevanten Faktoren Rechnung. Er hat ferner nicht immer sichergestellt, dass die für Büro- und Wohnraum gezahlten Mieten den Marktpreisen entsprachen oder die anderen Mietern in Rechnung gestellten Kosten den tatsächlichen Aufwand vollständig deckten.

iii) Transparenz (SB Nr. 12/2016): Schwachpunkte ermittelte der Hof in den Fällen, in denen die geprüften Agenturen für die Auswahl von Sachverständigen und die Gewährung von Finanzhilfen spezifische Verfahren auf der Grundlage von in der Gründungsverordnung vorgesehenen Ausnahmen angewendet haben. Dementsprechend bestanden Risiken im Hinblick auf die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Transparenz, und Probleme im Zusammenhang mit potenziellen Interessenkonflikten wurden nicht vollständig ausgeräumt; (SB Nr. 17/2016): Die Erkennbarkeit der Vergabetätigkeit der Organe und Einrichtungen der EU im Internet war unzureichend; Informationen über die Ergebnisse der Vergabetätigkeit waren nicht auf eine Weise zugänglich, die eine wirksame Überwachung durch die Entlastungsbehörde und die breite Öffentlichkeit ermöglichte, um die Transparenz zu erhöhen und Vertrauen aufzubauen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.59.

i) *Wertschöpfung (SB Nr. 4/2016): Das EIT hat eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, mit denen Effizienzmängel beseitigt werden sollen. Mithilfe der Taskforce zur Vereinfachung, der EIT-Überwachungsstrategie sowie einer verantwortungsvollen Governance und der Grundsätze der tragfähigen Finanzierung soll der komplexe operative Rahmen vereinfacht werden. Zudem konnte das EIT seine Führungs-, Verwaltungs- und Governancestrukturen stärken.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

TEIL 3 — WEITERVERFOLGUNG VON EMPFEHLUNGEN

3.60. Die Weiterverfolgung der in den Prüfungsberichten des Hofes enthaltenen Empfehlungen ist ein wesentlicher Schritt im Ablauf einer Wirtschaftlichkeitsprüfung. Dadurch erhalten der Hof und andere Stakeholder (in erster Linie das Europäische Parlament und der Rat) zum einen Feedback über die Auswirkungen der Arbeit des Hofes und zum anderen die Kommission und die Mitgliedstaaten einen Ansporn, die Empfehlungen des Hofes umzusetzen.

3.61. Der Hof überprüft alljährlich, inwieweit die Kommission aufgrund seiner Empfehlungen Korrekturmaßnahmen ergriffen hat. Dieser Abschnitt enthält die Ergebnisse dieser Überprüfung.

Umfang und Ansatz

3.62. In diesem Jahr wählte der Hof 13 Berichte aus,

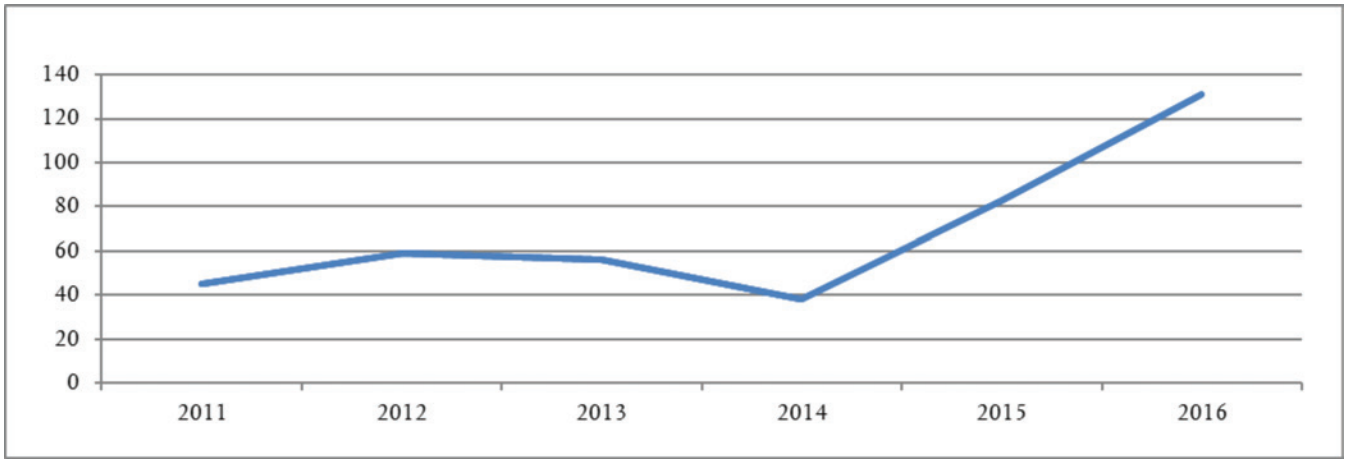
— die vor mindestens drei Jahren veröffentlicht wurden,

— nach wie vor relevant sind und

— bisher nicht im Rahmen einer Prüfung im Hinblick auf einen Sonderbericht oder Jahresbericht weiterverfolgt wurden.

Die Berichte enthielten insgesamt 131 Empfehlungen, die zwischen 2010 und 2013 zu vielfältigen Themen unterbreitet wurden (siehe ***Illustration 3.18***). Einzelheiten zum Stand der Umsetzung sind ***Anhang 3.1*** zu entnehmen.

Illustration 3.18 — Weiterverfolgung einer größeren Zahl von Empfehlungen als je zuvor



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

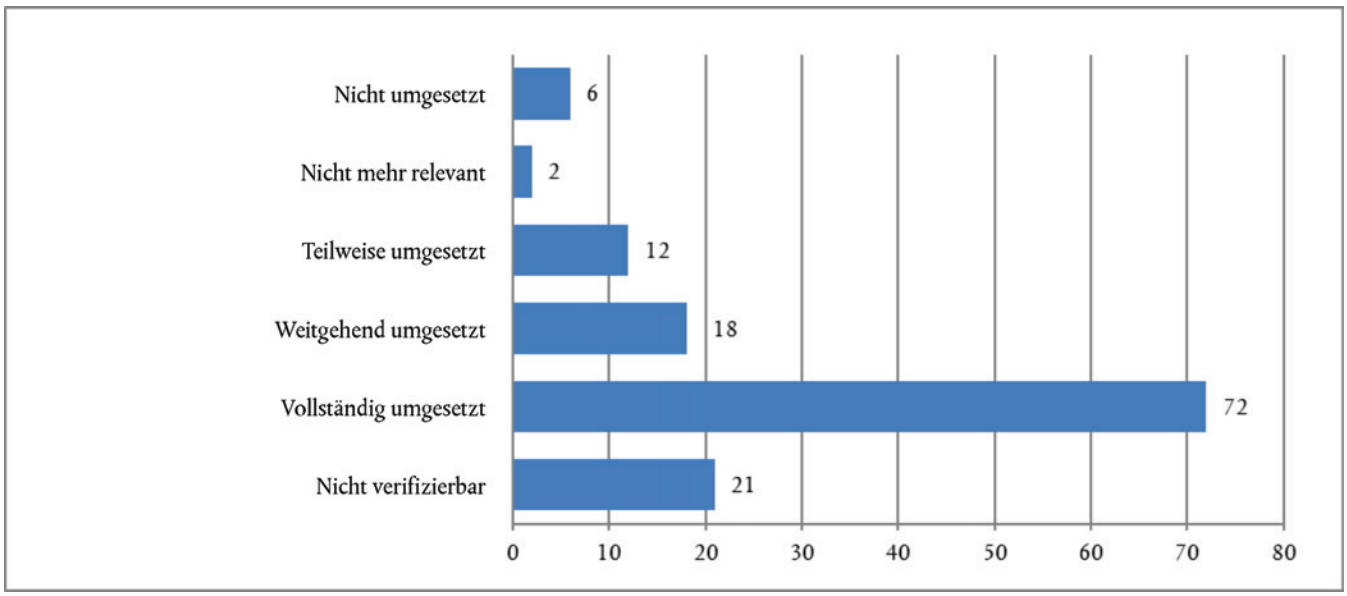
BEMERKUNGEN DES HOFES

3.63. Die Weiterverfolgung wurde auf der Grundlage von Aktenprüfungen und Befragungen von Kommissionsbediensteten durchgeführt. Um eine faire und ausgewogene Überprüfung zu gewährleisten, wurden die Feststellungen anschließend der Kommission übermittelt und ihre Antworten in unserer endgültigen Analyse berücksichtigt. Der Hof konnte zur Umsetzung von 108 Empfehlungen Schlussfolgerungen ziehen. Für die verbleibenden 23 Empfehlungen war ihm dies nicht möglich, weil sie entweder nicht direkt an die Kommission gerichtet oder nicht mehr relevant waren.

Wie ist die Kommission mit den Empfehlungen des Hofes verfahren?

3.64. In Bezug auf die 108 Empfehlungen gelangte der Hof zu dem Schluss, dass die Kommission 72 vollständig umgesetzt hatte, während 18 weitgehend, zwölf teilweise und sechs gar nicht umgesetzt wurden (siehe ***Illustration 3.19***).

Illustration 3.19 — Eine hohe Zahl an Empfehlungen wurde umgesetzt



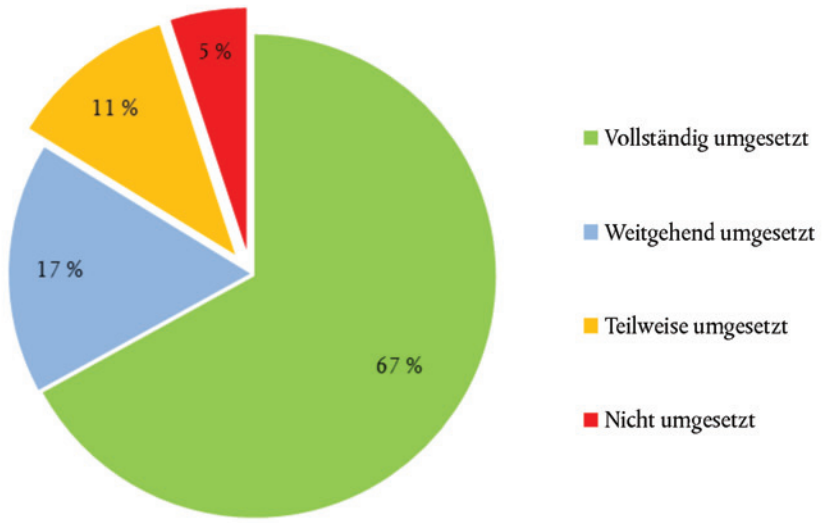
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.65. Dieses Ergebnis steht weitgehend in Deckung mit den Ergebnissen der Vorjahre. Der Anteil der vollständig umgesetzten Empfehlungen war jedoch der höchste, seit der Hof konsolidierte Zahlen veröffentlicht.

3.66. Auch wenn sie nicht vollständig umgesetzt wurden, lösten die Empfehlungen des Hofes häufig Korrekturmaßnahmen aus (siehe ***Illustration 3.20***). Die meisten davon wurden innerhalb von zwei Jahren ergriffen.

Illustration 3.20 — Empfehlungen führten häufig zu weitreichenden Korrekturmaßnahmen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

3.67. 21 Empfehlungen (16 % aller Empfehlungen) konnten nicht überprüft werden, weil sie ausschließlich an die Mitgliedstaaten gerichtet waren ([53]).

3.68. Die Kommission gab an, sie würde wichtige Punkte im Zusammenhang mit Vorkommnissen im Bereich der *geteilten Mittelverwaltung*, in denen ihr eine Aufsichtsfunktion zukommt, mit den Mitgliedstaaten prüfen. Eine vom Hof und der Kommission eingesetzte gemeinsame Arbeitsgruppe befasst sich derzeit mit der Frage, wie diese Ergebnisse verifiziert werden können und wie darüber berichtet werden kann. Der Hof wird auch an den Kontaktausschuss ([54]) und an den Rat herantreten, um Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit auszuloten, die weitere nützliche Informationen über die Umsetzung von Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten liefern könnten.

([53]) In den SB Nr. 20/2012 und Nr. 23/2012.
([54]) Der Kontaktausschuss ist ein Gremium, das sich aus den Präsidenten der EU-ORKB, einschließlich des Europäischen Rechnungshofs, zusammensetzt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Gemischte Ergebnisse

3.69. Wie die Weiterverfolgung zeigt, haben die Empfehlungen des Hofes zu wesentlichen Verbesserungen geführt. Nach wie vor bestehende Schwachstellen sind in ***Anhang 3.2*** beschrieben.

3.70. Sechs Empfehlungen wurden nicht umgesetzt (siehe Berichtstitel in ***Anhang 3.1***):

— SB Nr. 20/2012 (Ziffer 77 Buchstabe a): In den Legislativvorschlägen zu Abfällen aus dem Jahr 2015 wurde die Empfehlung des Hofes, auf EU-Ebene verbindliche Ziele vorzugeben, nicht aufgegriffen. Dies liegt daran, dass die Kommission dazu übergeht, Maßnahmen zur Abfallvermeidung, wie Verringerung von Lebensmittelverschwendung und Ökodesign, zu unterstützen statt Ziele vorzugeben.

— SB Nr. 14/2012 (Ziffer 54 Buchstabe b): Eine Bewertung der Auswirkungen der für die Umsetzung der Vorschriften über die Hygiene und die Lebensmittelsicherheit in Schlachthöfen bereitgestellten EU-Mittel hat noch nicht stattgefunden.

— SB Nr. 14/2012 (Ziffer 54 Buchstabe c): Da diese Bewertung noch nicht durchgeführt wurde, konnte nicht geprüft werden, ob weitere Maßnahmen getroffen werden sollten.

— SB Nr. 2/2013 (erster Teil von Empfehlung 7, Ziffer 104): Die Kommission hatte keine wirksamen Maßnahmen ergriffen, um die Zusätzlichkeit der Nachfolgeregelung zur Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis zu gewährleisten. Dies wurde im November 2016 durch eine unabhängige Bewertung bestätigt, in der Bedenken wegen der bei 28 % der Projekte nicht gegebenen Zusätzlichkeit angemeldet wurden und empfohlen wurde, die Zusätzlichkeit durch Festlegung klarer Auswahlkriterien sicherzustellen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.70.

— *SB Nr. 20/2012. Die Kommission wird die Abfallvermeidung als höchste Stufe der Abfallhierarchie auch künftig rechtlich und finanziell unterstützen, beispielsweise über den Kohäsionsfonds der EU. Unabhängig davon, ob die überarbeitete Abfallgesetzgebung Bezugnahmen auf die Abfallvermeidung (einschließlich Wiederverwendung) enthalten wird, können zum aktuellen Zeitpunkt noch keine Vorhersagen zu den Zielvorgaben getroffen werden, da der Gesetzgebungsprozess zu den Vorschlägen der Kommission im Bereich Abfall noch andauert (und auch im zweiten Halbjahr 2017 andauern wird).*

— *SB Nr. 14/2012. Sofern die Mitgliedstaaten Lebensmittelsicherheit und Hygienestandards in ihren Ex-post-Evaluierungen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 berücksichtigt haben, wird die Kommission die Ergebnisse in ihre zusammenfassende Bewertung einbeziehen. Abgesehen davon wurde die Maßnahme im aktuellen Programmplanungszeitraum eingestellt.*

— *SB Nr. 14/2012. Die Maßnahme wurde im aktuellen Programmplanungszeitraum (2014-2020) eingestellt.*

— *SB Nr. 2/2013. Es ist stets schwierig, die Zusätzlichkeit bei jedem Projekt im Vorfeld sicherzustellen; diese Bewertung hängt von einer Reihe sich ständig ändernder Faktoren ab und richtet sich nach wirtschaftlichen Bedingungen, die ebenfalls Änderungen unterliegen. Die Finanzinstrumente für den Zeitraum 2014-2020 wurden in Bezug auf Evaluierungs-, Überwachungs- und Berichterstattungsanforderungen jedoch verbessert, und mit der Zwischenevaluierung von INNOVFIN soll den Bedenken des Rechnungshofs Rechnung getragen werden. Der schwierige Zugang zu Finanzmitteln stellt für KMU nach wie vor ein Problem dar.*

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
— SB Nr. 12/2012 (Ziffer 108 Buchstabe d): Entgegen der Empfehlung des Hofes wird der Generaldirektor von Eurostat weiterhin ohne vorherige Einbeziehung des Europäischen Beratungsgremiums für die statistische Governance oder des Europäischen Parlaments und des Rates ernannt.	— *SB Nr. 12/2012. Es bestehen ein geeigneter Rechtsrahmen und die notwendigen Schutzmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die Ernennungs- und Abberufungsverfahren für den Generaldirektor von Eurostat transparent sind, sodass gewährleistet ist, dass der Grundsatz der Unabhängigkeit in dieser Hinsicht vollständig eingehalten wird, wie in der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 vorgesehen.* *Mit dem jüngsten Verfahren zur Besetzung der Position des Generaldirektors von Eurostat, das externen Bewerbern offenstand, wurde die Transparenz unterstrichen. Zudem profitiert die unabhängige Berichterstattung des ESGAB über die Umsetzung des Verhaltenskodex durch die Kommission (Eurostat) davon, wenn das Gremium nicht direkt an der Ernennung des Generaldirektors von Eurostat beteiligt ist. Außerdem bestehen langjährige und enge interinstitutionelle Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission, z. B. im Hinblick auf das Legislativverfahren, aber auch was die Rechenschaftspflicht der Kommission gegenüber dem Parlament insgesamt betrifft. Mit dem in der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 vorgesehenen jährlichen statistischen Dialog soll die angemessene Einbindung und Information des Parlaments in und über statistische Belange sichergestellt werden; so ist z. B. festgelegt, dass der Generaldirektor von Eurostat unmittelbar nach seiner Ernennung vor dem zuständigen Ausschuss des Parlaments erscheint.*
— Sonderbericht Nr. 23/2012 (Ziffer 73 Buchstabe e letzter Satz): Die Kommission akzeptierte diese Empfehlung, die Verwendung von Rückzahlungsklauseln in Zuwendungsbescheiden über Revitalisierungsprojekte weiterzuverfolgen, zunächst nicht — mit der Begründung, dass dafür die *Verwaltungsbehörden* der Mitgliedstaaten zuständig seien.	— *SB Nr. 23/2012. Wie die Kommission in ihrer Antwort auf diese Empfehlung feststellt, ist sie der Auffassung, dass die Aufnahme einer Rückforderungsklausel in das von der Verwaltungsbehörde erstellte Schreiben über die Beihilfegewährung als bewährte Praxis zu betrachten ist, deren Einbeziehung in die nationalen Vorschriften der Mitgliedstaaten sinnvoll sein kann.* *Da die Verwaltungsbehörden die Bescheide über die Beihilfegewährung erstellen, sollten sie im Rahmen der geteilten Verwaltung bei der Überwachung der Durchführung von Projekten jedoch auch die Anwendung der Rückforderungsklausel überwachen.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.71. Von den 11 Empfehlungen, die die Kommission zunächst nicht akzeptiert hatte, betrafen neun die GD DEVCO (sechs dieser Empfehlungen hatte der Hof in seinem SB Nr. 9/2013 ausgesprochen). Dennoch wurden — mit einer Ausnahme — alle Empfehlungen später teilweise oder vollständig umgesetzt (siehe ***Illustration 3.21***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.71. *Nach der Reorganisation der Kommission im Jahr 2015 fallen zwei der neun von der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO) ursprünglich abgelehnten Empfehlungen nunmehr in die Zuständigkeit der Generaldirektion Nachbarschaft und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR).*

Die übrigen sieben der ursprünglich abgelehnten Empfehlungen waren Bestandteil der vom Hof 2016 durchgeführten Weiterverfolgung.

— *eine Empfehlung aus dem SB Nr. 13/2013, mit der die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) aufgefordert wurden, ein neues System zur Berechnung und Meldung der gesamten Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Erbringung ihrer Entwicklungshilfe für Zentralasien einzurichten, wurde mit der Begründung abgelehnt, dass der Hof eine Veränderung des bestehenden ABB-Systems auf der Ebene der Kommission hätte ansprechen und dann mit der Haushaltsbehörde vereinbaren sollen.*

— *die GD DEVCO und der EAD stimmten sechs der zwölf in SB Nr. 9/2013 gegebenen Empfehlungen deshalb nicht zu, weil, wie der EAD und die Kommission in ihren gemeinsamen Antworten an den Hof dargelegt hatten, die meisten der Maßnahmen ihrer Ansicht nach bereits durchgeführt worden waren. Daher sollte dieses positive Ergebnis niemanden überraschen.*

Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 3.70 in Bezug auf den SB Nr. 12/2012.

Illustration 3.21 — Fast alle zunächst nicht akzeptierten Empfehlungen wurden dennoch umgesetzt

SB Nr.	Zurückgewiesen und nicht umgesetzt	Zurückgewiesen und teilweise umgesetzt	Zurückgewiesen und vollständig umgesetzt
SB Nr. 23/2012 Revitalisierung			Das Verursacherprinzip ist nun eine Bedingung für die Förderung von Revitalisierungsprojekten.
SB Nr. 14/2013 Palästinensische Behörde		Die im Rahmen des Programms PEGASE gewährte direkte Finanzhilfe zugunsten Palästinas war ursprünglich nicht explizit an bestimmte Konditionen geknüpft; dies änderte sich mit der Einführung des ergebnisorientierten Ansatzes.	

SB Nr.	Zurückgewiesen und nicht umgesetzt	Zurückgewiesen und teilweise umgesetzt	Zurückgewiesen und vollständig umgesetzt
SB Nr. 13/2013 Zentralasien		Ein neues System zur Berechnung und Meldung der gesamten Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Erbringung der Entwicklungshilfe in Zentralasien wurde nicht für erforderlich erachtet, weil die vorhandene maßnahmenbezogene Budgetierung als ausreichend angesehen wurde.	
SB Nr. 9/2013 Demokratische Republik Kongo		Für Governance-Projekte in der Demokratischen Republik Kongo wurde kein standardmäßiger Zeitrahmen festgelegt, weil die Kommission eine Vorgehensweise nach Kenntnisstand bevorzugte, und die Projekte dementsprechend geändert oder verlängert werden konnten. Im Allgemeinen wurden jedoch realistische terminierte Indikatoren festgelegt.	Obwohl die Kommission seine Empfehlung hinsichtlich des Gleichgewichts bei der Unterstützung aller Provinzen der Demokratischen Republik Kongo nicht akzeptierte, stellte der Hof bei der Unterstützung ein im Großen und Ganzen angemessenes Gleichgewicht zwischen zentralen und abgelegenen Regionen fest.
		Statt Konditionalität und politischen Dialog stärker zu nutzen wies die Kommission darauf hin, dass sie die international für das Engagement in fragilen Staaten vereinbarten Grundsätze anwendet. Dennoch stellte der Hof fest, dass die Vorkehrungen für Konditionalität und politischen Dialog getroffen sind, auch wenn die beiden Instrumente noch nicht die volle Wirkung entfalten.	Maßnahmen zur Verhütung oder Abschwächung von Risiken seien nicht erforderlich, da die Kommission und der EAD solche Maßnahmen an die aktuelle Lage anpassen würden. Der Hof stellte fest, dass die Kommission im neuen Programmplanungszeitraum die potenziellen Risiken stärker berücksichtigt und ihre Abschwächungsmaßnahmen entsprechend intensiviert hat.
			Die Kommission sah die Notwendigkeit einer größeren Flexibilität während der Programmdurchführung nicht, da Programmänderungen gängige Praxis seien. Wie der Hof feststellte, werden die Programme nun auf der Grundlage regelmäßiger Evaluierungs-, Überwachungs- und Prüfungsmaßnahmen angepasst.
			Die Kommission hielt eine noch stärkere Förderung eines koordinierten politischen Dialogs als ohnehin schon unternommen nicht für erforderlich. Der Hof fand Anhaltspunkte für Sitzungen auf allen Ebenen, und es wurden gemeinsame Erklärungen abgegeben.
SB Nr. 4/2013 Ägypten			Laut Kommission sollten Ägypten betreffende Fragen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Finanzmanagement und mit Betrug im Rahmen des informellen Wirtschaftsdialogs besprochen werden. Der Hof stellte fest, dass im Einklang mit seiner Empfehlung ein nationaler Ausschuss zur Korruptionsbekämpfung eingerichtet wurde.
SB Nr. 12/2012 Eurostat	Nach Auffassung der Kommission bestehen ein geeigneter Rechtsrahmen und die notwendigen Schutzmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die Ernennungs- und Abberufungsverfahren von Eurostat transparent sind, sodass gewährleistet ist, dass der Grundsatz der Unabhängigkeit in dieser Hinsicht vollständig eingehalten wird.		

Quelle: Europäischer Rechnungshof und Datenbank „Empfehlungen, Maßnahmen, Entlastung“ der Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

3.72. Eine sachgerechte Leistungsmessung und -berichterstattung lässt Rückschlüsse auf den Erfolg der Tätigkeiten zu und zeigt auf, wo Verbesserungen vorgenommen werden sollten. Der Rahmen der Kommission für die Leistungsberichterstattung ist komplex und vielfältig und umfasst mehrere Berichtswege (siehe Ziffern 3.3-3.12).

3.73. Wie andere Regierungen und internationale Organisationen ist die Kommission derzeit bestrebt, die Leistung stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Der Hof ermittelte sechs Bereiche, in denen Regierungen und internationale Organisationen aus der ganzen Welt bewährte Verfahren anwenden und in denen die Kommission Verbesserungen erwägen könnte (siehe Ziffern 3.13-3.51).

3.73.

1. **Möglichkeiten zur Verbesserung des Leistungsrahmens (Ziffern 3.15-3.23)**

— Die Kommission verwendet für die Programme und für die Generaldirektionen zwei getrennte Bündel von Zielen und Indikatoren, wodurch nicht klar ersichtlich ist, dass sie die letzte Verantwortung für die Ausführung des EU-Haushalts gemäß den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung trägt. Der Hof verweist beispielhaft auf Regierungen, die Maßnahmen ergriffen haben, um durch Abstimmung der verwendeten Parameter einen eindeutigen Rahmen zu schaffen und besseren Einblick in die Leistung zu geben. Die Kommission schlüsselt die Informationen zu den Ausgaben nicht nach allgemeinen und spezifischen Zielen auf.

— *In seinem Jahresbericht für 2015 stellte der Rechnungshof fest, dass bei vielen der Ziele in den Managementplänen der Kommission nicht die richtige Entscheidungsebene gewählt worden war. Die Kommission hat ihren Zyklus der Strategie- und Programmplanung inzwischen überarbeitet. Das Ziel bestand darin, einen präziseren Rahmen für die Rechenschaftspflicht der Kommission/Generaldirektionen zu schaffen, die Planungsdokumente zu straffen und besser auf die Schwerpunkte der Kommission und die Zuständigkeiten der Generaldirektionen auszurichten. Die für die Strategiepläne ausgewählten Ziele und Indikatoren wurden inzwischen auf die spezifischen Zuständigkeiten der Kommissionsabteilungen zugeschnitten und tragen der Tatsache Rechnung, dass deren Aufgaben über die Ausführung des Haushalts und die Verwaltung von Programmen hinausgehen.*

Deshalb ist es nicht mehr notwendig, die im Leistungsrahmen der Kommissionsdienststellen enthaltenen Ziele und Indikatoren auf die Ziele und Indikatoren in den Rechtsgrundlagen der Programme abzustimmen. Die Kommissionsdienststellen sind jedoch aufgefordert, bei der Beschreibung ihrer Tätigkeiten im Zusammenhang mit den Programmen auf die Programmabrisse Bezug zu nehmen. Dies trägt dazu bei, Doppelungen zu vermeiden und die Stimmigkeit der Daten sicherzustellen, und soll weiter ausgebaut werden.

Nach Ansicht der Kommission liegt ihre Zuständigkeit für die Ausführung des Haushaltsplans auf der Hand. Jeder Generaldirektor unterzeichnet in seinem Jährlichen Tätigkeitsbericht eine Zuverlässigkeitserklärung, in der bestätigt wird, dass die Ressourcen entsprechend ihrer Zweckbestimmung und gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet wurden und dass die Rechtmäßigkeit und Regelmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge gewährleistet ist. Auf Institutionsebene übernimmt das Kollegium die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts und verabschiedet dazu in jedem Jahr eine jährliche Management- und Leistungsbilanz für den EU-Haushalt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

— Die Kommission verwendet viele verschiedene Ziele und Indikatoren. Während sie derzeit im Rahmen ihrer Initiative für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt eine Überprüfung vornimmt, sind andere Einrichtungen bei der Vereinfachung ihres jeweiligen Leistungsrahmens bereits weiter.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

— *Der Leistungsrahmen für den EU-Haushalt wurde entwickelt, um zum einen den gesetzlichen Auflagen zu genügen und zum anderen dem Bedarf von Interessenträgern und den Anforderungen der Kommission selbst gerecht zu werden.*

Leistungsinformationen zu Ausgabenprogrammen werden von der Kommission verwendet a) für die Überwachung von Programmfortschritten, b) zu Zwecken, die die Verantwortlichkeit und Transparenz betreffen, c) für Entscheidungen in Bezug auf die Verwaltung eines Programms, d) um eine Änderung der Mittelzuweisung gegenüber den Haushaltsbehörden zu begründen oder diesen vorzuschlagen, e) zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine Änderung der Rechtsgrundlage oder für künftige Programme.

Die Kommission stellt jedoch fest, dass Leistungsinformationen zwar im jährlichen Haushaltsverfahren berücksichtigt werden, dass Haushaltsentscheidungen jedoch nicht ausschließlich auf deren Grundlage getroffen werden.

Die Rechtsgrundlagen der Programme für den Zeitraum 2014-2020 umfassen über 700 Indikatoren, mit denen die Leistung der Programme während ihres Lebenszyklus überwacht werden soll. Sie sind das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses und spiegeln daher die Erwartungen der Mitgesetzgeber im Hinblick auf die Art und die Detailgenauigkeit der Informationen, die zur Kontrolle der Leistung erforderlich sind, wider. Dank der Berichterstattung über diese in den Programmabrissen enthaltenen Indikatoren ist die Haushaltsbehörde in der Lage, Leistungsinformationen während des Haushaltsverfahrens zu berücksichtigen. Im Rahmen der Initiative für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt überprüft die Kommission derzeit die gemäß der Rechtsgrundlage für die Ausgabenprogramme aufgestellten Indikatoren, um daraus Lehren für die Ausarbeitung der nächsten Generation von Ausgabenprogrammen zu ziehen.

Die Kommission stellt fest, dass die Zahl der in den Strategieplänen für die Kommissionsdienststellen verwendeten Ziele und Indikatoren im Zuge der jüngsten Reform deutlich verringert wurde. Die Zahl der allgemeinen Ziele wurde von 84 auf elf reduziert, die der Wirkungsindikatoren von 187 auf 37, die der spezifischen Ziele von 426 auf 386 und die der Ergebnisindikatoren von 969 auf 825.

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
2. **Die Leistungsberichterstattung ist nicht erschöpfend (Ziffern 3.24-3.32)**	
— Im Vergleich zu anderen Einrichtungen berichtet die Kommission eingeschränkt über Probleme und Fehlschläge. Eine ausgewogene Berichterstattung bedeutet, die in der Vergangenheit erzielte Leistung klarer zu analysieren, um bessere Entscheidungen für die Zukunft zu treffen; sie verleiht den erlangten Informationen auch mehr Objektivität.	— *Die Kommission verpflichtet sich, aussagekräftige Leistungsberichte zu erstellen, in denen die Ergebnisse ausgewogen beschrieben werden.* *Die jährliche Management- und Leistungsbilanz bietet eine grobe Übersicht darüber, wie die politischen Prioritäten der Europäischen Union aus dem EU-Haushalt unterstützt und welche wichtigen Ergebnisse mit dem EU-Haushalt erzielt wurden. Sie ist nicht als erschöpfender und detaillierter Bericht über die Leistung des EU-Haushalts gedacht. In der Bilanz wird auf andere Leistungsberichte verwiesen, die detailliertere Leistungsinformationen enthalten, (Evaluierungen, Programmabrisse, Jährliche Tätigkeitsberichte usw.).* *In der jährlichen Management- und Leistungsbilanz für das Jahr 2015 wird auf eine Reihe von Mängeln und Problemen hingewiesen, die in Angriff genommen werden müssen. In Abschnitt 1 wird nicht nur auf Herausforderungen hingewiesen, die die fristgerechte Durchführung der Programme beeinträchtigen, sondern auch auf Einschränkungen bei der Bewertung der Programmleistung (als Beispiele werden die Evaluierungen des Gesundheitsprogramms für den Zeitraum 2007-2013 und der Programme im Rahmen von Haushaltslinie 4 angeführt, wobei auf Einschränkungen bei der Bewertung der Gesamtleistung dieser Programme hingewiesen wird).*
— Die begrenzten Informationen zur Datenqualität in den Berichten der Kommission beeinträchtigen die Transparenz. Andere Einrichtungen berichten umfassender über die Zuverlässigkeit der Leistungsinformationen.	— *Der in jeder Kommissionsdienststelle eingeführte Rahmen für interne Kontrollen ist so konzipiert, dass er eine hinreichende Gewähr u. a. für die Zuverlässigkeit der Finanzberichterstattung bietet. Jede Generaldirektion erstattet in Teil 2 ihres Jährlichen Tätigkeitsberichts zu diesem Aspekt Bericht, und in Abschnitt 2 der jährlichen Management- und Leistungsbilanz werden die von den Generaldirektionen zur Funktionsweise der internen Kontrollsysteme der Kommissionsdienststellen vorgenommenen Bewertungen zusammengefasst und erläutert.* *Was Evaluierungen betrifft, so ist im Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung festgelegt, dass die nach Abschluss einer Evaluierung von Kommissionsdienststellen erarbeiteten Arbeitsunterlagen eine klare Zusammenfassung aller Unzulänglichkeiten hinsichtlich der Daten enthalten müssen, die zur Stützung der Schlussfolgerungen und Solidität der Ergebnisse verwendet wurden. Außerdem ist in den Leitlinien zur besseren Rechtsetzung festgelegt, dass Einschränkungen hinsichtlich der verwendeten Belege und Methodik, insbesondere was deren Zuverlässigkeit für die Schlussfolgerungen betrifft, in den Evaluierungsberichten klar erläutert werden müssen. Dieser Ansatz wird in der Überarbeitung der Leitlinien zur besseren Rechtsetzung/des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung untermauert.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3. **Die Leistungsberichte enthalten viel Text und würden durch stärkere Nutzung von visuellen und Navigationshilfen aufgelockert (Ziffern 3.33-3.35)**

— Die Kommission ist um eine für Leser und Stakeholder ansprechendere Gestaltung ihrer Berichte bemüht. Anderen Einrichtungen gelingt es besser, den Fokus auf das Wesentliche zu richten und gleichzeitig stärker Abbildungen, Tabellen, Farbkodierungen, Infografiken, interaktive Websites mit Navigationshilfen usw. einzusetzen.

— *Die Kommission weiß um die Bedeutung visueller Hilfsmittel für ihre verschiedenen Leistungsberichte und hat in diesem Bereich Verbesserungen vorgenommen. So enthält die Fassung der Management- und Leistungsbilanz für das Jahr 2015 Textkästen, um Schlüsselaussagen und Beispiele optisch hervorzuheben und die Lesbarkeit der Bilanz zu verbessern. Die Fassung der Management- und Leistungsbilanz für das Jahr 2016 wurde mithilfe von Abbildungen, Diagrammen und Darstellungen, einschließlich einer Zusammenfassung, weiter verbessert. Dieser Bilanz und anderen Berichten im Integrierten Rechnungslegungspaket wurden einseitige Informationsblätter beigefügt, die eine für den Leser leicht zugängliche Zusammenfassung der wichtigsten Informationen enthalten. Zudem werden die Generaldirektionen in den Anweisungen für die Jährlichen Tätigkeitsberichte aufgefordert, in diesen Berichten visuelle Elemente einzusetzen, um die Lesbarkeit dieser Dokumente zu verbessern.*

Das Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung umfasst ein spezielles Tool für visuelle Hilfsmittel. Das Tool stellt anhand von Beispielen Instrumente vor, die im Hinblick auf Politikmaßnahmen als besonders relevant eingeschätzt werden und die Kommissionsdienststellen auf den Mehrwert derartiger Hilfsmittel aufmerksam machen sollen. Es ist nicht als erschöpfende Darstellung sämtlicher visueller Hilfsmittel gedacht.

4. **Die systematische Nutzung von Bewertungsergebnissen durch die Kommission ist nicht eindeutig erkennbar (Ziffern 3.36-3.42)**

— Nicht alle von oder im Auftrag der Kommission durchgeführten Evaluierungen enthalten Empfehlungen und Vorschläge für Umsetzungsmaßnahmen, wie dies bei den empfehlenswerten Verfahren anderer internationaler Organisationen und Regierungen der Fall ist. Die Kommission hat seit 2005 weder selbst in einer Studie untersucht noch untersuchen lassen, wie sie Bewertungsergebnisse nutzt.

— *In den Leitlinien zur besseren Rechtsetzung ist vorgesehen, dass alle zu Evaluierungen erstellten Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen enthalten, die die Grundlage für mögliche Folgemaßnahmen durch die Kommission bilden. Sie enthalten auch Auflagen für die Verbreitung von Evaluierungsergebnissen und die Ermittlung geeigneter Folgemaßnahmen. Die Kommission kann aufgrund des rechtlichen Charakters von Evaluierungen durch diese nicht direkt zu Maßnahmen verpflichtet werden. In einem offiziellen Bericht an den Gesetzgeber werden üblicherweise Folgemaßnahmen aufgeführt, die die Kommission in Betracht zieht.*

Im Paket „Bessere Rechtsetzung“ von 2015 verpflichtete sich die Kommission, bis Ende 2019 die Funktionsweise des Systems zu bewerten. Die Vorarbeiten zu dieser Bewertung laufen derzeit an.

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
— Anders als bei anderen Organisationen und Regierungen besteht bei der Kommission kein dokumentiertes institutionsweites System für die regelmäßige Weiterverfolgung von Bewertungsempfehlungen, Aktionsplänen oder Reaktionen des Managements.	— *Die Weiterverfolgung von Evaluierungen stellt einen festen Bestandteil des Systems der Kommission für bessere Rechtsetzung dar, wobei Evaluierungsergebnisse in öffentlich zugängliche Folgenabschätzungen sowie den Prozess der jährlichen Programmierungs- und Planungsaktivitäten der Kommission einfließen. Die Kommission verfolgt die Ergebnisse ihrer Evaluierungen im Rahmen ihres Arbeitsprogramms weiter. Bei der Planung des Arbeitsprogramms überprüft die Kommission systematisch Evaluierungsergebnisse und entscheidet über deren Weiterverfolgung. Über die Weiterverfolgung einiger Evaluierungsergebnisse wird im REFIT-Anzeiger, der jährlich aktualisiert wird, sowie in Berichten der Kommission an den Gesetzgeber, die den Evaluierungen beigefügt werden, informiert.*
5. **Die wichtigsten Leistungsberichte enthalten weder eine Erklärung noch Angaben zur Qualität der Leistungsinformationen (Ziffern 3.43-3.45)**	
— Das Kollegium der Kommissionsmitglieder und die Generaldirektoren übernehmen keine Verantwortung für die von ihnen bereitgestellten Leistungsinformationen.	— *Die übergeordneten Grundsätze der Rechenschaftskette sind in den EU-Verträgen verankert. Auf der Grundlage des Weißbuchs „Europäisches Regieren“ wurde innerhalb der Kommission die Rechenschaftskette festgelegt und den bevollmächtigten Anweisungsbefugten, die der politischen Verantwortung des als Anweisungsbefugter fungierenden Kollegiums unterstehen, eine herausragende Rolle im Rahmen des dezentralisierten Systems zugewiesen. Auf die Organisation der Finanzverwaltung trifft dies in besonderem Maße zu. Am Ende des Berichterstattungszyklus beschließt das Kollegium die jährliche Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts und übernimmt auf der Grundlage der jährlichen Erklärungen der bevollmächtigten Anweisungsbefugten die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts.* *Die Erklärung der Kommission über die Verantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts wird beigefügt, um klarzustellen, dass die Kommission letztlich die finanzielle Verantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts übernimmt, während sie die Verantwortung für die mit dem EU-Haushalt erzielten Ergebnisse gemeinsam mit einer Vielzahl verschiedener Akteure auf europäischer und nationaler Ebene trägt.*
6. **Die Leistungsinformationen der Kommission sind nicht leicht zugänglich (Ziffern 3.46-3.51)**	
— Die Kommission erstellt Leistungsinformationen in großer Zahl. Andere Regierungen und Organisationen präsentieren ihre Leistungsinformationen in einer stärker gestrafften Form, etwa auf einer eigens hierfür eingerichteten Website mit einer gut funktionierenden Suchmaschine, Nutzerhinweisen und anderen Navigationshilfen.	— *Im Rahmen der Initiative für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt wurde eine eigene Website zur Darstellung der erzielten Ergebnisse entwickelt. Die Website ist eine Datenbank, die sich zum zentralen Anlaufpunkt für sämtliche aus EU-Mitteln finanzierten Projekte — mit direkter, indirekter und geteilter Mittelverwaltung — entwickeln soll. Ende Mai 2017 umfasste die Datenbank etwa 1 600 aus EU-Mitteln finanzierte Projekte innerhalb und außerhalb der EU.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.74. In den Ziffern 3.52-3.59 wird auf gemeinsame Probleme hingewiesen, die der Hof in einigen seiner Sonderberichte 2016 aufgezeigt hat.

3.75. Die diesjährige Weiterverfolgung früherer Empfehlungen (siehe Ziffern 3.60-3.71) hat gezeigt, dass

— die Kommission die meisten Empfehlungen akzeptiert und innerhalb von drei Jahren umsetzt;

— zunächst nicht akzeptierte Empfehlungen möglicherweise in der Folge teilweise oder vollständig umgesetzt werden.

Empfehlungen

3.76. ***Anhang 3.3*** enthält das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die die Kommission bei der Umsetzung seiner im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 ausgesprochenen Empfehlungen zu Leistungsaspekten erzielt hat. In dem genannten Jahr wurden in Kapitel 10 drei Empfehlungen unterbreitet. Von diesen Empfehlungen wurden zwei teilweise umgesetzt und eine wurde nicht umgesetzt.

3.77. Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen für 2016 spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

— **Empfehlung 1:** *Die Kommission sollte die Leistungsberichterstattung straffen* ([55]), indem sie

a) die Zahl der für ihre verschiedenen Leistungsberichte verwendeten Ziele und Indikatoren noch einmal verringert und sich auf diejenigen konzentriert, die die Leistung des EU-Haushalts am besten messen. Bei der Vorbereitung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens sollte die Kommission in Bezug auf den Rechtsrahmen für die nächste Generation von Programmen weniger und besser geeignete Indikatoren vorschlagen. In diesem Zusammenhang sollte sie auch die Relevanz von Indikatoren abwägen, zu denen Informationen erst nach mehreren Jahren erlangt werden können;

ANTWORTEN DER KOMMISSION

a) *Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.*

Im Rahmen der Initiative für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt überprüft die Kommission derzeit die Indikatoren, die gemäß der Rechtsgrundlage der Ausgabenprogramme für diese aufgestellt worden sind. Dies wird in die Erarbeitung der Vorschläge für den nächsten MFR einfließen.

([55]) Siehe auch die Stellungnahme Nr. 1/2017 des Hofes zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (Ziffern 90-99): http://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=40627

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
b) Finanzinformationen so darstellt, dass sie mit Leistungsinformationen vergleichbar sind und der Bezug zwischen Ausgaben und Leistung somit klar ist;	**b)** *Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.* *Nach ihrer Auffassung wird diese Empfehlung im Rahmen der Programmabrisse umgesetzt, bei denen es sich um das Instrument handelt, über das die Kommission die finanziellen Ressourcen für Ausgabenprogramme im Haushaltsentwurf begründet. Für den Haushaltsentwurf 2018 umfassen diese für jedes Programm Informationen über die finanzielle Planung und die finanzielle Durchführung sowie Leistungsinformationen. Daher ist sie der Auffassung, dass die Informationen in den Programmabrissen in einer Weise dargestellt werden, die die Herstellung eines Bezugs zwischen Ausgaben und Leistung ermöglicht.*
c) erläutert, wie die zwei Bündel von Zielen und Indikatoren für Programme zum einen und Generaldirektionen zum anderen insgesamt zusammenhängen, und hier Verbesserungen vornimmt.	**c)** *Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.* *Die Kommission hat vor, diesem Aspekt bei den nächsten Jährlichen Tätigkeitsberichten stärker Rechnung zu tragen und dazu in diesen Tätigkeitsberichten verstärkt auf Programmabrisse zu verweisen.*
— **Empfehlung 2:** *Die Kommission sollte die Leistungsberichterstattung ausgewogener gestalten,* indem sie in den wichtigsten Leistungsberichten klar angibt, welche Hauptprobleme bei der Ergebniserzielung bestehen.	*Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.* *Die Kommission verpflichtet sich, aussagekräftige Leistungsberichte zu erstellen, in denen die Ergebnisse ausgewogen beschrieben werden.* *In der jährlichen Management- und Leistungsbilanz erstattet die Kommission in einem gesonderten Abschnitt (Abschnitt 2) über Herausforderungen im Bereich der Verwaltung Bericht. In der Bilanz wird beschrieben, wie die Kommissionsabteilungen die im Verlauf des Jahres aufgetretenen Probleme angegangen sind. Die Kommission wird sich künftig bemühen, in ihre Kernleistungsberichte (Jährliche Tätigkeitsberichte, jährliche Management- und Leistungsbilanzen und Programmabrisse) mehr Informationen zu den wichtigsten Herausforderungen bei der Erreichung der Ziele aufzunehmen.*
— **Empfehlung 3:** *Die Kommission sollte die Benutzerfreundlichkeit ihrer Leistungsberichterstattung weiter verbessern,* indem sie vermehrt Methoden und Hilfsmittel wie Abbildungen, zusammenfassende Tabellen, Farbkodierungen, Infografiken und interaktive Websites verwendet.	*Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.* *Die Kommission verpflichtet sich, die Benutzerfreundlichkeit ihrer Leistungsberichterstattung weiter zu verbessern. Die Fassung der Management- und Leistungsbilanz für das Jahr 2016 wurde mithilfe von Abbildungen, Diagrammen und Darstellungen bereits erheblich besser aufbereitet.*
— **Empfehlung 4:** *Die Kommission sollte besser belegen, dass Bewertungsergebnisse angemessen verwendet werden, indem sie*	
a) verlangt, dass Bewertungen grundsätzlich Schlussfolgerungen enthalten, die Grundlage für Maßnahmen sein können, oder aber Empfehlungen, die die Kommission dann weiterverfolgen sollte;	**a)** *Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.* *Evaluierungsschlussfolgerungen und deren Weiterverfolgung bilden bereits einen festen Bestandteil des Systems der Kommission für bessere Rechtsetzung und der jährlichen Programmierungs- und Planungsaktivitäten der Kommission. Dieses System wird mit der Überarbeitung der Leitlinien zur besseren Rechtsetzung/des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung weiter gestärkt.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

b) in einer neuen Studie untersucht oder untersuchen lässt, wie Bewertungen intern genutzt werden und welche Auswirkungen sie haben, unter Berücksichtigung des Zeitaspekts.

— **Empfehlung 5:** Die Kommission sollte in den wichtigsten Leistungsberichten angeben, ob die bereitgestellten Leistungsinformationen ihres Wissens nach von ausreichender Qualität sind.

— **Empfehlung 6:** *Die Kommission sollte für bessere Zugänglichkeit der Leistungsinformationen sorgen,* indem sie ein eigenes Webportal mit Suchmaschine entwickelt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

b) *Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.*

Im Paket „Bessere Rechtsetzung" von 2015 verpflichtete sich die Kommission, bis Ende 2019 die Funktionsweise des Systems, einschließlich der Evaluierungen, zu bewerten. Die Vorarbeiten zu dieser Bewertung sind angelaufen.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Zur Verbesserung der Transparenz wird die Kommission, wann immer möglich, Informationen über die Quelle und Qualität der Daten bereitstellen. Ausgehend davon, dass die Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Teil der Leistungsdaten bereitstellen, wird die Kommission prüfen, inwieweit auch Angaben zur Qualität der Leistungsdaten gemacht werden.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu.

Die Kommission wird sich um eine bessere Zugänglichkeit der Leistungsinformationen bemühen. Sie verpflichtet sich, eine Bewertung zur Feststellung von Machbarkeit, Kosten und Nutzen eines solchen Internetauftritts durchzuführen. Die Durchführung der empfohlenen Maßnahme würde sich nach dem Ergebnis dieser Bewertung richten. Im Einklang mit dem Beschluss der Kommission zu Synergien und Effizienzgewinnen von April 2016 sollte kein eigenes Internetportal mit Suchmaschine anvisiert werden, sondern eine entsprechende Internetpräsenz, für die die institutionelle Suchmaschine der Europa-Website genutzt werden kann.

ANHANG 3.1

GENAUER STAND DER EMPFEHLUNGEN NACH BERICHTEN

Nr.	SB	Titel des Berichts	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Nicht mehr relevant	Nicht verifizierbar
1	SB Nr. 14/2010	Kommissionsmanagement des Systems der Veterinärkontrollen von Fleischimporten nach der Reform der Hygienevorschriften von 2004 (Natürliche Ressourcen)	90 Spiegelstrich 1	x					
			90 Spiegelstrich 2	x					
			90 Spiegelstrich 3	x					
			90 Spiegelstrich 4		x				
			90 Spiegelstrich 5		x				
			90 Spiegelstrich 6	x					
			90 Spiegelstrich 7	x					
			90 Spiegelstrich 8	x					
			91	x					
2	SB Nr. 11/2012	Direktbeihilfen für Mutterkühe sowie Mutterschafe und Ziegen im Rahmen der partiellen Durchführung der Betriebsprämienregelung (Natürliche Ressourcen)	58	x					
			60	x					
			64	x					
			64			x			

Nr.	SB	Titel des Berichts	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Nicht mehr relevant	Nicht verifizierbar
3	SB Nr. 14/ 2012	Umsetzung der EU-Hygienevorschriften in den Schlachthöfen der Länder, die der EU seit 2004 beigetreten sind (Natürliche Ressourcen)	52 Buchstabe a	x					
			52 Buchstabe b	x					
			52 Buchstabe c	x					
			52 Buchstabe d	x					
			53 Buchstabe a	x					
			53 Buchstabe b	x					
			53 Buchstabe c	x					
			53 Buchstabe d		x				
			54 Buchstabe a	x					
			54 Buchstabe b				x		
			54 Buchstabe c				x		

Nr.	SB	Titel des Berichts	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Nicht mehr relevant	Nicht verifizierbar
4	SB Nr. 20/ 2012	Gewährleistet die Förderung von Infrastrukturprojekten für die Siedlungsabfallwirtschaft im Rahmen von Strukturmaßnahmen eine wirksame Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Erreichen der Ziele der EU-Abfallpolitik? (Natürliche Ressourcen)	72 Buchstabe a Ziffer i						x
			72 Buchstabe a Ziffer ii						x
			72 Buchstabe a Ziffer iii						x
			72 Buchstabe b			x			
			74 Buchstabe a						x
			74 Buchstabe b		x				
			74 Buchstabe c	x					
			76 Buchstabe a Ziffer i						x
			76 Buchstabe a Ziffer ii						x
			76 Buchstabe a Ziffer iii						x
			76 Buchstabe b Ziffer i	x					
			76 Buchstabe b Ziffer ii			x			
			77 Buchstabe a				x		
			77 Buchstabe b	x					
			77 Buchstabe c	x					
			77 Buchstabe d					x	

Nr.	SB	Titel des Berichts	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Nicht mehr relevant	Nicht verifizierbar
5	SB Nr. 23/2012	Wurde die Revitalisierung von Industrie- und Militärbrachen im Rahmen von EU-Strukturmaßnahmen erfolgreich gefördert? (Kohäsion)	65 Buchstabe a (Mitgliedstaaten)						x
			65 Buchstabe b (Mitgliedstaaten)						x
			65 Buchstabe c (Mitgliedstaaten)						x
			65 Buchstabe a (Kommission)			x			
			65 Buchstabe b (Kommission)	x					
			68 Buchstabe a (Mitgliedstaaten)						x
			68 Buchstabe b (Mitgliedstaaten)						x
			68 Buchstabe c (Mitgliedstaaten)						x
			68 Buchstabe d (Mitgliedstaaten)						x
			68 Buchstabe e (Mitgliedstaaten)						x
			68 Buchstabe f (Mitgliedstaaten)						x
			68 Buchstabe a (Mitgliedstaaten und Kommission)	x					
			73 Buchstabe a (Mitgliedstaaten)						x
			73 Buchstabe b (Mitgliedstaaten)						x
			73 Buchstabe c (Mitgliedstaaten)						x
			73 Buchstabe d (Mitgliedstaaten)						x
			73 Buchstabe e (Mitgliedstaaten)						x
			73 Buchstabe a (Kommission)	x					
			73 Buchstabe b (Kommission)	x					
			73 Buchstabe e (Mitgliedstaaten, letzter Satz)				x		

Nr.	SB	Titel des Berichts	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Nicht mehr relevant	Nicht verifizierbar
6	SB Nr. 5/2013	Werden die Mittel der EU-Kohäsionspolitik für Straßenprojekte effizient eingesetzt? (Kohäsion)	55 Empfehlung 1			x			
			55 Empfehlung 2 Buchstabe a	x					
			55 Empfehlung 2 Buchstabe b		x				
			55 Empfehlung 2 Buchstabe c	x					
			55 Empfehlung 3	x					
			55 Empfehlung 4			x			
7	SB Nr. 17/2013	EU-Klimaschutzfinanzierung im Kontext der Außenhilfe (Maßnahmen im Außenbereich)	69 Empfehlung 1	x					
			69 Empfehlung 2	x					
			69 Empfehlung 3			x			
			69 Empfehlung 4		x				
			69 Empfehlung 5	x					

Nr.	SB	Titel des Berichts	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Nicht mehr relevant	Nicht verifizierbar
8	SB Nr. 14/2013	Direkte Finanzhilfe der Europäischen Union zugunsten der Palästinensischen Behörde (Maßnahmen im Außenbereich)	81 Buchstabe a	x					
			81 Buchstabe b	x					
			81 Buchstabe c	x					
			82 Buchstabe a	x					
			82 Buchstabe b	x					
			83		x				
			84		x				
			85			x			
9	SB Nr. 13/2013	EU-Entwicklungshilfe für Zentralasien (Maßnahmen im Außenbereich)	87 Spiegelstrich 1	x					
			87 Spiegelstrich 2	x					
			87 Spiegelstrich 3			x			
			87 Spiegelstrich 4	x					
			87 Spiegelstrich 5	x					
			87 Spiegelstrich 6		x				

Nr.	SB	Titel des Berichts	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Nicht mehr relevant	Nicht verifizierbar
10	SB Nr. 9/2013	Die Unterstützung der EU für verantwortungsvolle Staatsführung in der Demokratischen Republik Kongo (Maßnahmen im Außenbereich)	94 Empfehlung 1 Buchstabe a	x					
			94 Empfehlung 1 Buchstabe b		x				
			94 Empfehlung 1 Buchstabe c		x				
			94 Empfehlung 1 Buchstabe d		x				
			94 Empfehlung 2 Buchstabe a	x					
			94 Empfehlung 2 Buchstabe b	x					
			94 Empfehlung 3 Buchstabe a	x					
			94 Empfehlung 3 Buchstabe b		x				
			94 Empfehlung 3 Buchstabe c	x					
			94 Empfehlung 4 Buchstabe a		x				
			94 Empfehlung 4 Buchstabe b			x			
			94 Empfehlung 4 Buchstabe c	x					

Nr.	SB	Titel des Berichts	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Nicht mehr relevant	Nicht verifizierbar
11	SB Nr. 4/2013	Die Zusammenarbeit der EU mit Ägypten im Bereich der verantwortungsvollen Staatsführung (Maßnahmen im Außenbereich)	80 Buchstabe a	x					
			80 Buchstabe b	x					
			80 Buchstabe c	x					
			80 Buchstabe d	x					
			80 Buchstabe e	x					
			81 Buchstabe a	x					
			81 Buchstabe b	x					
			81 Buchstabe c	x					
			82	x					

Nr.	SB	Titel des Berichts	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Nicht mehr relevant	Nicht verifizierbar
12	SB Nr. 12/2012	Wurden die Verfahren zur Erstellung zuverlässiger und glaubwürdiger europäischer Statistiken von der Kommission und Eurostat verbessert? (Sonstiges)	107			x			
			108 Buchstabe a	x					
			108 Buchstabe b	x					
			108 Buchstabe c			x			
			108 Buchstabe d				x		
			108 Buchstabe e		x				
			108 Buchstabe f	x					
			108 Buchstabe g	x					
			109 Buchstabe a	x					
			109 Buchstabe b	x					
			109 Buchstabe c	x					
			109 Buchstabe d	x					
			109 Buchstabe e		x				
			109 Buchstabe f		x				
			109 Buchstabe g	x					

Nr.	SB	Titel des Berichts	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Nicht mehr relevant	Nicht verifizierbar
13	SB Nr. 2/2013	Hat die Kommission eine effiziente Durchführung des Siebten Forschungsrahmenprogramms sichergestellt? (Intelligentes und integratives Wachstum)	99 Empfehlung 1 Spiegelstriche 2 und 3	x					
			99 Empfehlung 1 Spiegelstriche 1 und 4	x					
			99 Empfehlung 2		x				
			100 Empfehlung 3 Spiegelstrich 1	x					
			100 Empfehlung 3 Spiegelstrich 2	x					
			101	x					
			102	x					
			103	x					
			104 Erster Teil				x		
			104 Zweiter Teil					x	
Gesamtzahl der Empfehlungen			**131**	**72**	**18**	**12**	**6**	**2**	**21**

Antworten der Kommission

SB Nr. 14/2012:

Antwort zu Ziffer 54 c): Nach Ansicht der Kommission ist diese Empfehlung nicht mehr relevant. Die Maßnahme wurde im aktuellen Programmplanungszeitraum (2014-2020) eingestellt.

ANHANG 3.2

WICHTIGSTE VERBESSERUNGEN UND WEITERHIN GEGEBENE SCHWACHSTELLEN AUFGESCHLÜSSELT NACH BERICHTEN

Nr.	SB	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
1	SB Nr. 14/2010	Kommissionsmanagement des Systems der Veterinärkontrollen von Fleischimporten nach der Reform der Hygienevorschriften von 2004	Der Vorschlag der Kommission zu Einfuhrkontrollen wurde angenommen. Damit wurde der verordnungsrechtliche Rahmen vereinfacht und klargestellt: Harmonisierung der Bestimmungen für verstärkte Kontrollen. Verbesserung des Netzwerks von IT-Systemen. Ausarbeitung von Leitfäden und Schulungsprogrammen. Verbesserung des für die Planung der Prüfungen der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit verwendeten Risikobewertungsmodells. Die Mitgliedstaaten ergreifen aufgrund von Empfehlungen der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit Abhilfemaßnahmen. Einbindung der Strategie der EU für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren in internationale Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen.	Über einige internationale Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen wird noch verhandelt. (Mit einigen Ausnahmen) sind Drittländer nach wie vor nicht bereit, die EU als einheitliches Ganzes anzuerkennen. Die neue EU-Verordnung über amtliche Kontrollen soll Ende 2019 in Kraft treten. Durchführungsrechtsakte müssen noch angenommen werden. Der Rat und das Parlament haben den im Kommissionsvorschlag vorgesehenen Artikel, mit dem der Kommission Befugnisse hinsichtlich der Festlegung von Leistungsindikatoren übertragen werden sollen, nicht in Betracht gezogen. Der Überprüfung der konkreten Höhe der Gebühren für Einfuhrkontrollen wird im Rahmen der einfuhrbezogenen Prüfungen der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit niedrige Priorität beigemessen.
2	SB Nr. 11/2012	Direktbeihilfen für Mutterkühe sowie Mutterschafe und Ziegen im Rahmen der partiellen Durchführung der Betriebsprämienregelung	Verpflichtungen zur gezielten Beihilfegewährung für gekoppelte Beihilfen wurden eingeführt. Die Mitgliedstaaten müssen die konkrete Produktionsart jetzt in der Maßnahmenbegründung definieren. Die Kommission hat einen gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmen mit spezifischen Bestimmungen und Indikatoren geschaffen.	Obwohl bereits einige Bewertungen durchgeführt wurden oder derzeit durchgeführt werden, hat die Kommission bislang keine umfassende Evaluierung der Auswirkungen der Regelungen vorgenommen.
3	SB Nr. 14/2012	Umsetzung der EU-Hygienevorschriften in den Schlachthöfen der Länder, die der EU seit 2004 beigetreten sind	Weiterverfolgungsprüfungen in Bezug auf die Empfehlungen, die die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (GD SANTE) an die Mitgliedstaaten richtet, finden regelmäßig statt. Leitfäden, Schulungen und Workshops werden angeboten. Elektronische Datenbanken mit nationalen sektorspezifischen Hygiene-Leitfäden wurden entwickelt. Standardarbeitsanweisungen zur Klarstellung der Beziehungen und Zuständigkeiten zwischen der GD SANTE und der Exekutivagentur Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel wurden erlassen.	Zusammenfassende Berichte über die Prüfung/Analyse der mehrjährigen nationalen Kontrollpläne der Mitgliedstaaten sind nicht vorhanden. Ein Evaluierungsbericht über Trends bei der Ausarbeitung nationaler Leitfäden und deren Qualität liegt nicht vor. Es gibt keine Statistiken über von den Mitgliedstaaten durchgeführte Schulungsmaßnahmen für Lebensmittelunternehmer. Die Auswirkungen der für die Umsetzung der Vorschriften über die Hygiene und die Lebensmittelsicherheit verwendeten EU-Mittel wurden nicht bewertet.

Nr.	SB	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
4	SB Nr. 20/2012	Gewährleistet die Förderung von Infrastrukturprojekten für die Siedlungsabfallwirtschaft im Rahmen von Strukturmaßnahmen eine wirksame Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Erreichen der Ziele der EU-Abfallpolitik?	Durch die Ex-ante-Konditionalität ist gewährleistet, dass Abfallwirtschaftspläne vorhanden sind und die EU-Unterstützung an Ergebnisse geknüpft ist. Genauere Festlegung der Abfallmengen. Leitfäden und Informationsaustausch zu Abfallplänen. Fortschritte bei Abfallvermeidung und Produktrecycling. Klarstellung des Konzepts der Abfallbehandlung.	Es besteht keine Gewähr, dass durch die in den Abfallwirtschaftsplänen beschriebenen Maßnahmen sichergestellt ist, dass die Abfälle vor ihrer Ablagerung in Deponien behandelt werden und der Schwerpunkt auf Abfallbewirtschaftungsinfrastrukturen zur Behandlung von am Entstehungsort getrennten Abfällen gelegt wird. Es besteht keine Gewähr, dass die für die Abfallüberwachung eingesetzten Systeme und Datenbanken zuverlässige Daten liefern. Niedrigere Interventionssätze werden nicht systematisch angewendet. Zielvorgaben im Bereich der Abfallvermeidung wurden nicht festgelegt.
5	SB Nr. 23/2012	Wurde die Revitalisierung von Industrie- und Militärbrachen im Rahmen von EU-Strukturmaßnahmen erfolgreich gefördert?	Die integrierte nachhaltige Stadtentwicklung und Revitalisierung werden eindeutig gefördert. Die Revitalisierung und Dekontaminierung von Brachflächen bilden im Programmplanungszeitraum 2014-2020 eine Priorität. Eine Definition des Verursacherprinzips sowie Leitlinien für seine Anwendung sind vorhanden. Die Einhaltung der EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen wird geprüft und bei Verstößen können Zwischenzahlungen ausgesetzt werden. Weitere Leitlinien wurden herausgegeben, um den Mitgliedstaaten in Erinnerung zu rufen, dass sie das Finanzierungsdefizit ermitteln müssen.	Es gibt keine EU-Standards für die Definition kontaminierter Flächen und der damit jeweils verbundenen Umwelt- und Gesundheitsrisiken. Es gibt keine EU-Methode zur Definition flächenspezifischer Sanierungsstandards. Die Einhaltung der Rückzahlungsklauseln wird nicht überwacht.
6	SB Nr. 5/2013	Werden die Mittel der EU-Kohäsionspolitik für Straßenprojekte effizient eingesetzt?	Die im Jahr 2014 veröffentliche neue Anleitung zur Kosten-Nutzen-Analyse enthält eine Fallstudie zu Straßenprojekten mit einer Aufschlüsselung der Kosten und den Hauptgründen für Unterschiede bei den Einheitskosten. Die wesentlichen Grundsätze für die Kosten-Nutzen-Analysen sind in Rechtsakten festgelegt, und es gibt ausführlichere Anleitungen. Voraussetzung für die Kofinanzierung von großen Straßenprojekten und Projekten im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ ist in Zukunft eine Kosten-Nutzen-Analyse, einschließlich einer Durchführbarkeitsstudie, einer Optionsanalyse sowie einer Nachfrageanalyse mit Verkehrsprognosen und -modellen. Die Qualität wird von unabhängigen Experten geprüft. Vorbildliche Verfahren für Verkehrsprognosen werden ausgetauscht, und die Mitgliedstaaten erhalten spezifische Hilfe (im Rahmen von JASPERS).	Die Berechnung der Einheitskosten ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Bedenken bestehen weiterhin in Bezug auf andere Projekte als Großprojekte, die zur Gänze auf Ebene der Mitgliedstaaten konzipiert, ausgewählt und umgesetzt werden. Es gibt keine EU-weite Datenbank mit Kostenrichtwerten.

Nr.	SB	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
7	SB Nr. 17/2013	EU climate finance in the context of external aid	Der Fahrplan für die Klimaschutzfinanzierung wurde veröffentlicht. Die Kommission hat Leitlinien für die Berichterstattung herausgegeben und eine Methode für die Ermittlung der Zusätzlichkeit vorgeschlagen. Mittel für Verpflichtungen werden offengelegt. Eine unabhängige Bewertung der Globalen Allianz gegen den Klimawandel ist öffentlich zugänglich. Der Aktionsplan für die Klimadiplomatie wurde 2015 angenommen. Sachverständigen-Arbeitsgruppen wurden eingesetzt und halten regelmäßig Sitzungen ab.	Es gibt keinen Hinweis darauf, ob das Ziel, 20 % des EU-Haushalts für klimabezogene Maßnahmen aufzuwenden, im Bereich der Entwicklungshilfe erreicht wird. In der unabhängigen Bewertung wird die Frage, weshalb sich die meisten Mitgliedstaaten gegen eine Kofinanzierung der Globalen Allianz gegen den Klimawandel entschieden haben, nur am Rande untersucht.
8	SB Nr. 14/2013	EU direct financial support to the Palestinian Authority	Zusammenhänge zwischen dem Aktionsplan der EU und der Palästinensischen Behörde und der EU-Unterstützung für Palästina wurden ermittelt. Die EU-Unterstützung wird auf mehrjähriger Basis programmiert. Der ergebnisorientierte Rahmen umfasst konkrete und terminierte Indikatoren. Es wurden wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren durchgeführt. Es wurde entschieden, die Finanzierung von Gehältern und Renten von Beamten im Gazastreifen einzustellen. Konkrete Probleme im Zusammenhang mit der EU-Unterstützung wurden in Fachsitzungen mit den israelischen Behörden erörtert.	Die Konditionalität wurde nicht systematisch angewandt. Unterlagen zur Umsetzung der Entscheidung bezüglich der Gehälter und Renten hat der Hof bisher nicht erhalten. Die Kommission und der EAD haben nicht in einem detaillierten Aktionsplan festgelegt, welche Schritte Israel unternehmen muss, damit die EU-Unterstützung für Palästina eine größere Wirksamkeit entfaltet. Sie haben auch nicht die im Rahmen der breiteren Zusammenarbeit zwischen der EU und Israel gegebenen Einflussmöglichkeiten genutzt.

Nr.	SB	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
9	SB Nr. 13/2013	EU-Entwicklungshilfe für Zentralasien	Die EU-Werte werden durch einen pragmatischeren und flexibleren Ansatz gefördert. Die Zahl der Sektoren wurde reduziert. Schätzungen der erforderlichen Personalressourcen (in Personenjahren) werden erstellt. Die Bedingungen für die Gewährung von Budgethilfen werden angewendet. Das öffentliche Finanzmanagement wird überwacht, Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung werden umgesetzt. Neue Programme wurden ausgearbeitet. Zentrale Leistungsindikatoren werden gemeldet und überwacht.	Über Verwaltungskosten (Personal, Ausrüstung usw.) auf regionaler oder Landesebene wird nicht Bericht erstattet. Berichte über die tatsächlichen gegenüber den geplanten Ausgaben und über die auf regionaler Ebene erreichten Ziele sind nicht verfügbar.
10	SB Nr. 9/2013	Die Unterstützung der EU für verantwortungsvolle Staatsführung in der Demokratischen Republik Kongo	Die Programmierung wurde verbessert und ist nun auch auf die Entwicklung des ländlichen Raums und die Infrastrukturentwicklung ausgerichtet. Lokale Akteure waren in die Ausgestaltung des Umweltprogramms einbezogen, ihre Bedürfnisse werden berücksichtigt. Ein politischer Dialog hat stattgefunden. Die EU hat wiederholt auf die Notwendigkeit hingewiesen, Wahlen abzuhalten, wie in der Verfassung vorgeschrieben. Verbesserungen bei der Transparenz im Umgang mit den natürlichen Ressourcen. Die verbesserte Staatsführung, Transparenz und Rechenschaftspflicht haben sich positiv auf Betrug und Korruption ausgewirkt. Die Kommission ermittelt die größten Risiken und schlägt Maßnahmen zur Minderung vor. Die EU-Hilfe ist gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum auf weniger Sektoren ausgerichtet. Die Indikatoren sind in der Regel terminiert und realistischer. Programmänderungen werden dokumentiert. Es wurden Sitzungen auf Führungsebene abgehalten und gemeinsame Erklärungen abgegeben.	Die Kommission stellt nicht gezielt Mittel für die Unterstützung der Wahlen bereit. Der politische Dialog zu den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zeigt nach wie vor keine Wirkung. Im nationalen Richtprogramm ist keine Unterstützung für die Durchsetzung der externen Prüfung und für nationale Aufsichtsbehörden vorgesehen. Es fehlen klar definierte Korruptionsindikatoren. Die Durchsetzung der Gesetze zur Korruptionsbekämpfung wird im Programm nicht erwähnt. Viele wichtige Fachgruppen sind nicht aktiv. Hinzu kommt, dass sie in der Regel keine Informationen zu ihren Aufgaben, Zielen, Strategien, Budgets und Zuständigkeiten haben und sich die Mitglieder nicht abstimmen.

Nr.	SB	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
11	SB Nr. 4/2013	Die Zusammenarbeit der EU mit Ägypten im Bereich der verantwortungsvollen Staatsführung	Einige Prioritäten im Bereich Menschenrechte und Demokratie wurden festgelegt und der diesbezügliche Dialog wurde wieder aufgenommen. Die Mittel für das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte und die Organisationen der Zivilgesellschaft wurden aufgestockt. Die Koordinierung und ordnungsgemäße Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Instrumente ist sichergestellt. Die Unterstützung für die Organisationen der Zivilgesellschaft ist in einem Fahrplan präzise dargelegt, und die Haushaltsordnung ermöglicht ein beschleunigtes Verfahren. Auf das öffentliche Finanzmanagement und die Bekämpfung der Korruption wird in Sitzungen verstärkt abgehoben. Die Konditionalität wird angewandt: Die Kommission hat Budgethilfemaßnahmen in Ägypten ausgesetzt.	
12	SB Nr. 12/2012	Wurden die Verfahren zur Erstellung zuverlässiger und glaubwürdiger europäischer Statistiken von der Kommission und Eurostat verbessert?	Das System europäischer Statistiken wurde gestärkt. Der Rechtsrahmen wurde geändert und die Bedeutung des Verhaltenskodex anerkannt. Das Europäische Beratungsgremium für die statistische Governance war an Peer Reviews beteiligt, die nun öffentlich zugänglich sind. Leitlinien und Verfahren für das statistische Programm der EU werden festgelegt. Die Prioritäten werden überarbeitet. Über die Fortschritte bei der Umsetzung von Modernisierungsprojekten wird regelmäßig berichtet. Die Personalkosten wurden mit Blick auf die Erhöhung der Effizienz analysiert. Beschaffungsleitlinien fördern den Wettbewerb.	Es müssen transparente und objektive Verfahren für die Einstellung und Entlassung der Leiter der statistischen Ämter eingeführt werden. Für den Zugang zu den Daten und deren effektive Nutzung bestehen jedoch nach wie vor Hindernisse. Die Koordinierung bei Statistiken und Ressourcen gibt Anlass zur Sorge. Die Aufsichtsfunktion zur Beaufsichtigung von Überprüfungen und Kontrollen wurde nicht eingerichtet.

Nr.	SB	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
13	SB Nr. 2/2013	Hat die Kommission eine effiziente Durchführung des Siebten Forschungsrahmenprogramms sichergestellt?	Das Programm Horizont 2020 ermöglicht eine größere Flexibilität bei der Meldung von Kosten. Straffung der Anforderungen an Antragsteller. Mehr Kohärenz durch die Verwaltung des Siebten Rahmenprogramms über die Zentrale Unterstützungsstelle. Integrierte IT-Workflows, Indikatoren, gemeinsamer Prüfungsdienst. Flexiblerer Rahmen für die gemeinsamen Technologieinitiativen.	Das Europäische Innovations- und Technologieinstitut ist nicht an die zentrale Unterstützungsstelle gekoppelt und seine Bestimmungen sind nicht durchgängig auf Horizont 2020 abgestimmt, was zu Ineffizienz für die Begünstigten führt. Die Kommission hat keine wirksamen Maßnahmen ergriffen, um die Zusätzlichkeit der Nachfolgeregelung zur Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis zu gewährleisten. Dies wurde im November 2016 durch eine unabhängige Bewertung bestätigt, in der Bedenken wegen der bei 28 % der Projekte nicht gegebenen Zusätzlichkeit angemeldet wurden und empfohlen wurde, die Zusätzlichkeit durch Festlegung eindeutiger Auswahlkriterien sicherzustellen.

Antworten der Kommission

SB Nr. 12/2012:

Es bestehen ein geeigneter Rechtsrahmen und die notwendigen Schutzmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die Ernennungs- und Abberufungsverfahren für den Generaldirektor von Eurostat transparent sind, sodass gewährleistet ist, dass der Grundsatz der Unabhängigkeit in dieser Hinsicht vollständig eingehalten wird, wie in der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 vorgesehen.

Mit dem jüngsten Verfahren zur Besetzung der Position des Generaldirektors von Eurostat, das externen Bewerbern offenstand, wurde die Transparenz unterstrichen. Zudem profitiert die unabhängige Berichterstattung des ESGAB über die Umsetzung des Verhaltenskodex durch die Kommission (Eurostat) davon, wenn das Gremium nicht direkt an der Ernennung des Generaldirektors von Eurostat beteiligt ist. Außerdem bestehen langjährige und enge interinstitutionelle Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission, z. B. im Hinblick auf das Legislativverfahren, aber auch was die Rechenschaftspflicht der Kommission gegenüber dem Parlament insgesamt betrifft. Mit dem in der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 vorgesehenen jährlichen statistischen Dialog soll die angemessene Einbindung und Information des Parlaments in und über statistische Belange sichergestellt werden; so ist z. B. festgelegt, dass der Generaldirektor von Eurostat unmittelbar nach seiner Ernennung vor dem zuständigen Ausschuss des Parlaments erscheint.

ANHANG 3.3

WEITERVERFOLGUNG 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	Die Kommission sollte **Empfehlung 1:** bei der nächsten Überarbeitung der Haushaltsordnung den Rahmen für ihre Leistungsberichterstattung straffen.			X				
	Empfehlung 2: 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				
	Empfehlung 3: 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			

KAPITEL 4

Einnahmen

INHALT

	Ziffer
Einleitung	4.1-4.6
Kurzbeschreibung der Einnahmen	4.2-4.5
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	4.6
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.7
Untersuchung Jährlicher Tätigkeitsberichte und sonstiger Elemente der internen Kontrollsysteme	4.8-4.20
Überblick über die BNE- und MwSt.-Vorbehalte sowie die offenen TEM-Punkte	4.9
Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Rahmen des ESVG 2010	4.10-4.13
Verwaltung der TEM	4.14-4.18
Berechnung der EWR-/EFTA-Beiträge und der Beiträge der Mitgliedstaaten durch die Kommission infolge des Inkrafttretens des Eigenmittelbeschlusses 2014	4.19
Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen	4.20
Schlussfolgerung und Empfehlungen	4.21-4.23
Schlussfolgerung	4.21
Empfehlungen	4.22-4.23

Anhang 4.1 — Ergebnisse der Prüfung von Einnahmenvorgängen

Anhang 4.2 — Anzahl der am 31.12.2016 noch bestehenden BNE-Vorbehalte, MwSt.-Vorbehalte und offenen TEM-Punkte nach Mitgliedstaat

Anhang 4.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Einnahmen

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

4.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zu den Einnahmen, die aus *Eigenmitteln* und sonstigen Einnahmen bestehen. Aus ***Illustration 4.1*** ist die Aufschlüsselung der Einnahmen im Jahr 2016 zu ersehen.

Illustration 4.1 — Einnahmen — Aufschlüsselung 2016

(Milliarden Euro)

Einnahmen 2016 ([1]) insgesamt	**144,7**

([1]) Dieser Betrag entspricht dem Einnahmenhaushalt der EU. Die Beträge in der Ergebnisrechnung stellen sich anders dar, da hier das Periodenrechnungssystem zugrunde gelegt wurde. Infolge der Anwendung dieses Systems sind in der Ergebnisrechnung die Einnahmen der EU mit 146,2 Milliarden Euro ausgewiesen.

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2016 der Europäischen Union.

Kurzbeschreibung der Einnahmen

4.2. Der Großteil (91 %) der Einnahmen beruht auf drei Kategorien von Eigenmitteln:

— Die **Eigenmittel auf der Grundlage des *Bruttonationaleinkommens* (BNE-Eigenmittel)** stellen 66 % der EU-Einnahmen. Nach Berechnung aller sonstigen Einnahmequellen dienen die BNE-Eigenmittel zum Ausgleich des EU-Haushalts. Jeder Mitgliedstaat trägt hierzu anteilmäßig auf der Grundlage seines Bruttonationaleinkommens bei ([1]).

([1]) Die anfängliche Berechnung basiert auf vorausgeschätzten BNE-Daten. Die Unterschiede zwischen den vorausgeschätzten und den endgültigen BNE-Daten werden in den Folgejahren ausgeglichen. Dies wirkt sich aber eher auf die Verteilung der Eigenmittel unter den Mitgliedstaaten als auf den erhobenen Gesamtbetrag aus.

BEMERKUNGEN DES HOFES

— Auf die **traditionellen Eigenmittel (TEM-Eigenmittel)** entfallen 14 % der EU-Einnahmen. Sie umfassen auf Einfuhren erhobene Zölle (20,0 Milliarden Euro) und Produktionsabgaben für Zucker (0,1 Milliarden Euro), die beide von den Mitgliedstaaten erhoben werden. Ein Anteil von 80 % des Gesamtbetrags wird an den EU-Haushalt abgeführt, die verbleibenden 20 % werden von den Mitgliedstaaten zur Deckung der Erhebungskosten einbehalten.

— Die **Eigenmittel auf der Grundlage der Mehrwertsteuer (MwSt.-Eigenmittel)** machen 11 % der EU-Einnahmen aus. Die Beiträge unter dieser Eigenmittel-Kategorie berechnen sich auf der Grundlage eines einheitlichen Satzes, der auf die harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten angewandt wird.

4.3. Zu den Einnahmen gehören auch aus anderen Quellen erhaltene Beträge, vor allem Beiträge und Erstattungen aufgrund von Abkommen und Programmen der Union (5,9 Milliarden Euro — 4 % der EU-Einnahmen) sowie Geldbußen und Zwangsgelder (3,1 Milliarden Euro — 2 % der EU-Einnahmen).

4.4. Am 1. Oktober 2016 trat ein neuer Beschluss über das Eigenmittelsystem der EU in Kraft (Eigenmittelbeschluss 2014) ([2]). Da der Beschluss rückwirkend ab dem 1. Januar 2014 galt, nahm die Kommission eine nachträgliche Neuberechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten für 2014 und 2015 vor. Sie passte ferner die geplanten Beiträge der Mitgliedstaaten für 2016 an ([3]).

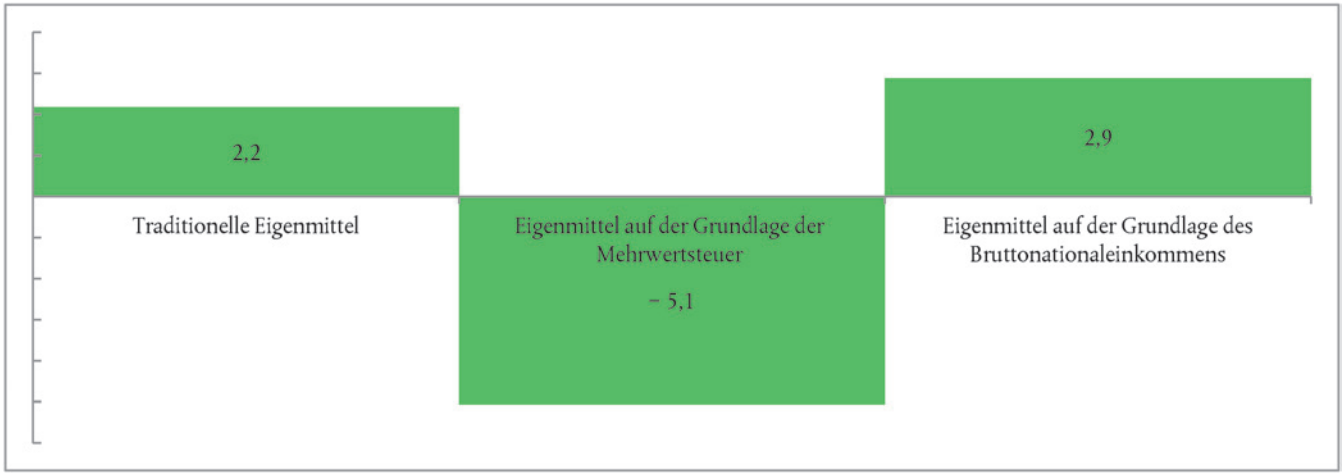
4.5. ***Illustration 4.2*** zeigt, wie sich die aufgrund des Eigenmittelbeschlusses 2014 erfolgte Neuberechnung auf den Betrag der Einnahmen auswirkt, der in den Jahren 2014 und 2015 zusammengenommen aus Eigenmitteln erhoben wurde. Aus ***Illustration 4.3*** sind die Auswirkungen der Neuberechnung auf die Beiträge einzelner Mitgliedstaaten für die Jahre 2014 und 2015 zusammengenommen zu ersehen. Diese Neuberechnung hatte keine Änderung des Gesamtbetrags der EU-Einnahmen zur Folge.

([2]) Beschluss 2014/335/EU, Euratom des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 105).

([3]) Die Beiträge der Mitgliedstaaten wurden unter Berücksichtigung der folgenden Prämissen neu berechnet:
— Für Deutschland, die Niederlande und Schweden gilt ein geringerer Abrufsatz für die MwSt.-Eigenmittel (0,15 %), während für die anderen Mitgliedstaaten der Abrufsatz bei 0,3 % bleibt.
— Österreich, Dänemark, die Niederlande und Schweden kommen in den Genuss einer Bruttoverminderung ihrer BNE-Beiträge.
— Der Einbehaltungssatz der erhobenen TEM wurde (von vorher 25 %) auf 20 % herabgesetzt.
— Für Eigenmittelzwecke wird das BNE gemäß dem ESVG 2010 berechnet (vorher wurde das ESVG 95 verwendet). Siehe Fußnote 10.

Illustration 4.2 — Auswirkungen des neuen Eigenmittelbeschlusses auf den in den Jahren 2014 und 2015 erhobenen Betrag nach Eigenmittelkategorie

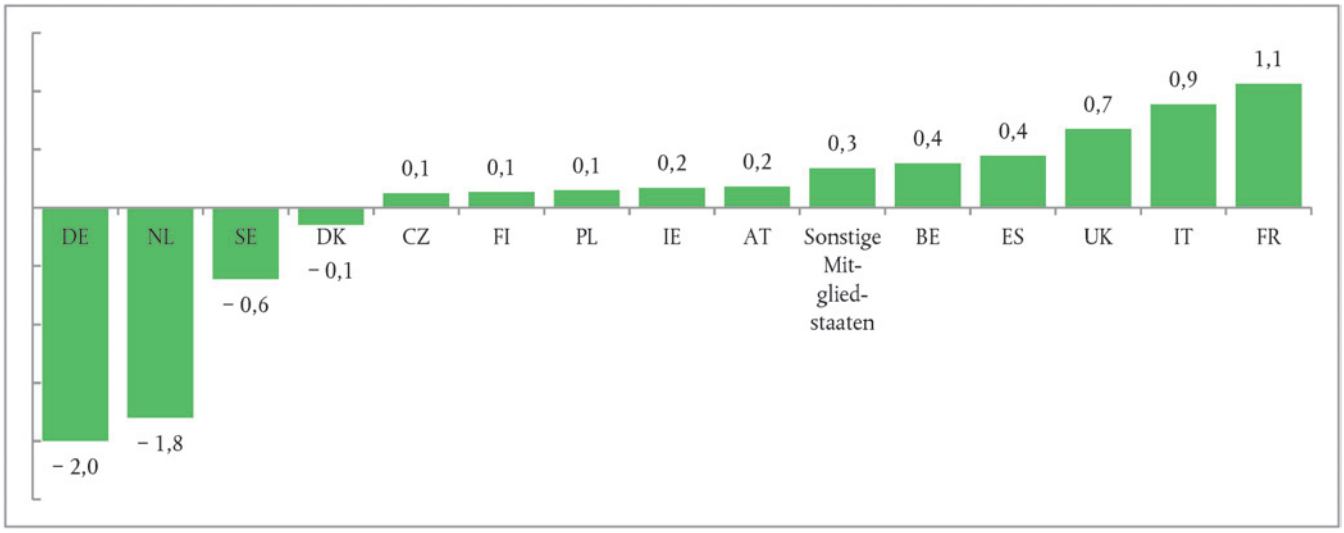
(Milliarden Euro)



Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2016 der Europäischen Union.

Illustration 4.3 — Auswirkungen des neuen Eigenmittelbeschlusses auf die Höhe der Beiträge einzelner Mitgliedstaaten in den Jahren 2014 und 2015

(Milliarden Euro)



Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2016 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

4.6. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe ***Anhang 1.1***) untersuchte der Hof für die Einnahmen in Bezug auf das Jahr 2016 Folgendes:

a) eine Stichprobe von 55 Einziehungsanordnungen der Kommission ([4]), die so angelegt war, dass sie für alle Einnahmequellen repräsentativ ist;

b) ob die in den *Jährlichen Tätigkeitsberichten* der Generaldirektion Haushalt (GD Haushalt) und von Eurostat enthaltenen Angaben zur *Ordnungsmäßigkeit* der Einnahmen weitgehend mit den Ergebnissen des Hofes übereinstimmten;

c) die Systeme der Kommission zur

   i) Sicherstellung der Angemessenheit der BNE- und MwSt.-Daten der Mitgliedstaaten als Grundlage für die Berechnung der Eigenmittelbeiträge sowie ihre Systeme zur Berechnung und Erhebung dieser Beiträge ([5]);

   ii) Verwaltung der TEM, einschließlich der Verfahren für das Monitoring der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Zollprüfungen nach Einführung der Waren in die EU (nachträgliche Prüfungen);

   iii) Verwaltung der Geldbußen und Zwangsgelder;

   iv) Berechnung der Beiträge der Länder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) gemäß dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) ([6]), der Korrekturmechanismen sowie der Auswirkungen des Inkrafttretens des Eigenmittelbeschlusses 2014 auf die mitgliedstaatlichen Beiträge in den Jahren 2014 und 2015;

d) die TEM-Rechnungsführungssysteme ([7]), einschließlich der nachträglichen Prüfungen, in drei ausgewählten Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien und Schweden) ([8]).

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

([5]) Als Ausgangspunkt dienten dem Hof die vereinbarten BNE-Daten und die von den Mitgliedstaaten berechnete harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage. Von der Kommission und den Mitgliedstaaten erstellte Statistiken und Daten wurden vom Hof nicht direkt geprüft.

([6]) Im Rahmen des EWR-Abkommens leisten Island, Liechtenstein und Norwegen einen Beitrag zum EU-Haushalt. Auch die Schweiz trägt aufgrund verschiedener Abkommen zum EU-Haushalt bei.

([7]) Die Prüfung des Hofes stützte sich auf die in den TEM-Rechnungsführungssystemen der besuchten Mitgliedstaaten enthaltenen Daten. Nicht angemeldete Einfuhren oder Einfuhren, die der zollamtlichen Überwachung entzogen wurden, konnten nicht geprüft werden.

([8]) Die Auswahl dieser drei Mitgliedstaaten erfolgte aufgrund des Rotationsprinzips unter Berücksichtigung der Höhe des jeweils geleisteten Beitrags.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

4.7. In ***Anhang 4.1*** sind die Ergebnisse der Prüfung von *Vorgängen* überblicksmäßig dargestellt. Keiner der vom Hof untersuchten 55 Vorgänge wies *Fehler* auf.

UNTERSUCHUNG JÄHRLICHER TÄTIGKEITSBERICHTE UND SONSTIGER ELEMENTE DER INTERNEN KONTROLLSYSTEME

4.8. Wie in Ziffer 4.6 ausgeführt, wählte der Hof eine Reihe von Systemen zur Untersuchung aus. Das Gesamtprüfungsurteil des Hofes zu den EU-Einnahmen (siehe Kapitel 1) bleibt durch die nachstehenden Bemerkungen unberührt, die vielmehr dazu dienen, Bereiche aufzuzeigen, in denen die Berechnung und Erhebung der Einnahmen noch weiter verbessert werden könnten.

Überblick über die BNE- und MwSt.-Vorbehalte sowie die offenen TEM-Punkte

4.9. Ermittelt die Kommission Fälle, in denen möglicherweise ein Verstoß gegen die Eigenmittelverordnungen vorliegt ([9]), so werden die entsprechenden Daten als „offen“ und „vorbehaltlich Änderungen“ gekennzeichnet. Betreffen solche Fälle das BNE oder die MwSt., so handelt es sich bei diesem Verfahren um die „Geltendmachung eines Vorbehalts“. In Fällen, welche die TEM betreffen, wird das entsprechende Verfahren als „Festlegung eines offenen Punkts“ bezeichnet. Ende 2016 bestanden noch zwei BNE-Vorbehalte. Die Anzahl der MwSt.-Vorbehalte und offenen TEM-Punkte war ähnlich wie in den Vorjahren. Aus ***Anhang 4.2*** ist die Anzahl der noch bestehenden BNE-Vorbehalte, MwSt.-Vorbehalte und offenen TEM-Punkte nach Mitgliedstaat ersichtlich. Die Auswirkungen dieser Vorbehalte und offenen Punkte müssen noch bestimmt werden und könnten Änderungen bei den Beiträgen der Mitgliedstaaten nach sich ziehen.

([9]) Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates vom 26. Mai 2014 zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel (ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 39) und Verordnung (EU, Euratom) Nr. 608/2014 des Rates vom 26. Mai 2014 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 29).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Rahmen des ESVG 2010

4.10. Gemäß dem Eigenmittelbeschluss 2014 sollte bei der Kompilierung von BNE-Daten für Eigenmittelzwecke der Rechnungsführungsrahmen gemäß ESVG 2010 ([10]) anstelle des Rahmens gemäß ESVG 95 ([11]) zur Anwendung kommen. Ein wichtiger Unterschied zwischen den beiden Rechnungsführungsrahmen betrifft die Art und Weise der Behandlung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben. Nach der Methodik des ESVG 95 wurden Ausgaben für Forschung und Entwicklung als laufende Ausgaben betrachtet, während sie im Rahmen des ESVG 2010 als Investition behandelt werden ([12]). Multinationale Unternehmen können Vermögenswerte für Forschung und Entwicklung aus wirtschaftlichen oder steuerrechtlichen Gründen problemlos zwischen Ländern transferieren.

4.11. Der Hof verglich die vorausgeschätzten mit den vorläufigen BNE-Daten für alle Mitgliedstaaten, wobei er keine generell signifikanten Unterschiede feststellte. In erheblichem Maße angestiegen ist jedoch das für Irland im Jahr 2015 gemeldete BNE. Dies war darauf zurückzuführen, dass multinationale Unternehmen Vermögenswerte für Forschung und Entwicklung in dieses Land verlagerten (siehe ***Illustration 4.4***).

([10]) Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene (ESVG 2010) ist der aktuelle international vereinheitlichte Rechnungsführungsrahmen der EU. Es dient der systematischen und detaillierten Beschreibung einer Volkswirtschaft (siehe Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (ABl. L 174 vom 26.6.2013, S. 1)).

([11]) Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 310 vom 30.11.1996, S. 1).

([12]) Die geänderten Vorschriften hinsichtlich der Behandlung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung bei Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (im ESVG 2010 gegenüber dem ESVG 95) führten zu einem Anstieg des Bruttonationaleinkommens von Mitgliedstaaten. Laut einer jüngsten Schätzung der Kommission lag als Ergebnis dieser Änderungen der Anstieg beim angegebenen BNE im Durchschnitt bei 2,0 %.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 4.4 — Verlagerung von Vermögenswerten für Forschung und Entwicklung: Auswirkungen auf die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung Irlands

Im September 2016 setzte Irland die Kommission davon in Kenntnis, dass sein BNE im Jahr 2015 um 23,9 % (+ 39,4 Milliarden Euro) angestiegen ist. Ursächlich hierfür war der Transfer umfangreicher immaterieller Vermögenswerte durch einige wenige multinationale Unternehmen nach Irland. Diese bestanden im Wesentlichen aus aktivierten Forschungs- und Entwicklungsausgaben, die in der Bilanz als geistiges Eigentum ausgewiesen werden. Die für dieses geistige Eigentum festgelegten technischen Spezifikationen gelten als Grundlage für die Auftragsfertigung in verschiedenen Ländern überall auf der Welt.

Überdies wird bei einer Verlagerung von Vermögenswerten für Forschung und Entwicklung die Kompilierung von BNE-Daten durch folgende Faktoren erschwert:

— Anwendung der Kriterien der Gebietsansässigkeit: Im Rahmen des ESVG 2010 wird der mit diesen Vermögenswerten verbundene Output in dem Land verbucht, wo die effektive Kontrolle über die Vermögenswerte ausgeübt wird.

— Bewertung von Vermögenswerten: In Irland wurden die Informationen anhand der Jahresabschlüsse der Unternehmen gegengeprüft.

4.12. Die Kommission reagierte unverzüglich auf den Anstieg bei den von Irland vorgelegten BNE-Daten und überprüfte die Stichhaltigkeit der bei Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Irlands benutzten Methodik. Außerdem ersuchte die Kommission die Mitgliedstaaten, einen Fragebogen zum Thema Forschung und Entwicklung sowie zu sonstigen Fragen im Zusammenhang mit der Wirtschaftstätigkeit multinationaler Unternehmen auszufüllen. Die Antworten der Mitgliedstaaten ließen darauf schließen, dass diese nicht über genügend diesbezügliche Informationen verfügten. Infolgedessen standen der Kommission lediglich begrenzte Angaben darüber zur Verfügung, wie diese Fragen bei der Kompilierung von BNE-Daten behandelt wurden.

4.13. Es wird sich daher als notwendig erweisen, dass die Kommission zusätzliche Bemühungen unternimmt, um hinsichtlich der potenziellen Auswirkungen der Wirtschaftstätigkeit multinationaler Unternehmen auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sowohl im Hinblick auf die Methodik als auch auf den Überprüfungsprozess Gewissheit zu erlangen. Da die BNE-Daten, die für die Berechnung der Eigenmittel für den Zeitraum ab 2010 herangezogen werden, noch nicht endgültig sind ([13]), sind die Beiträge der Mitgliedstaaten nach wie vor Änderungen unterworfen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.12. *Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 4.11, 4.12 und 4.13.*

Dieses Thema hat hohe Priorität und wird in der derzeitigen Überprüfungsrunde behandelt.

Die Kommission untersucht gegenwärtig einige weitere Beispiele für dieses Phänomen. Es wurde eine hochrangige Taskforce mit Vertretern der Mitgliedstaaten eingesetzt, zu deren ersten Aufgaben die Einrichtung eines „Frühwarn"-Verfahrens gehörte. Von den nationalen statistischen Ämtern wird erwartet, dass sie Eurostat informieren, sobald ihnen auf nationaler Ebene ein wichtiger Umstrukturierungsfall bekannt wird; außerdem wird eine einzelfallbezogene Taskforce der betroffenen Mitgliedstaaten eingesetzt, die sich über Aspekte der Methodik und der Statistikerstellung für diesen Fall abstimmt.

Der Erfolg dieser Initiative hängt einerseits von der Intensität der Zusammenarbeit zwischen den multinationalen Unternehmen selbst und den nationalen statistischen Ämtern und andererseits von der Zusammenarbeit, insbesondere dem Informationsaustausch, zwischen den nationalen statistischen Ämtern in den verschiedenen Mitgliedstaaten ab.

([13]) Es ist vier Jahre lang möglich, diese Daten zu berichtigen. Danach tritt die Verjährung ein, sofern von der Kommission keine Vorbehalte geltend gemacht werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verwaltung der TEM

4.14. 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).

4.15. Der Hof untersuchte die Erhebung der TEM in Belgien, Bulgarien und Schweden, wobei er den Schwerpunkt seiner Analyse auf die Erstellung der A-Buchführung, auf die Verfahren zur Erhebung der in der B-Buchführung erfassten Beträge und auf die nachträglichen Prüfungen legte (siehe Ziffer 4.6). Hinsichtlich der Erstellung der A-Buchführung ergab die Prüfung keine signifikanten Probleme, wohingegen die Prüfer wiederkehrende Mängel feststellten, was die Verwaltung der B-Buchführung angeht ([14]).

4.15. *Die nationalen Zollbehörden müssen zwar ihre B-Buchführung sorgfältig pflegen, es liegt jedoch auf der Hand, dass bei einer derartigen Buchführung, nämlich einer Sammlung von Problemfällen, immer das Risiko von Mängeln besteht. Daher wird im Rahmen jeder von der Kommission durchgeführten Kontrolle auch die B-Buchführung der besuchten Zollbehörde(n) überprüft. Die Kommission wird die vom EuRH erkannten Mängel mit den betreffenden Mitgliedstaaten weiterverfolgen.*

4.16. Waren können nach ihrer Überlassung in den zollrechtlich freien Verkehr in der EU Zollkontrollen unterzogen werden (im Unterschied zu ihrer Überprüfung zum Zeitpunkt der Einfuhr). Dieses Verfahren wird als nachträgliche Kontrolle bezeichnet, zu der auch die nachträglichen Prüfungen zählen.

4.17. Wie in den Vorjahren ([15]) stellte der Hof Schwachstellen fest bezüglich der Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten die Einführer zwecks nachträglicher Prüfung ermitteln und auswählen, und wie diese Prüfungen durchgeführt werden. Schweden und Bulgarien hatten ihren Rahmen für die nachträglichen Kontrollen nach Maßgabe des Leitfadens Zollprüfung der Kommission festgelegt. In Belgien jedoch wurden die nachträglichen Kontrollen auf der Grundlage der Merkmale einzelner Transaktionen und nicht auf der Grundlage der Risikoprofile der Unternehmen ausgewählt. Die Prüfer des Hofes machten dort zudem die Feststellung, dass die Vornahme nachträglicher Prüfungen keine generelle Praxis war.

4.17. *Bei ihren Kontrollen zu traditionellen Eigenmitteln empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten stets — auch bei der Vorbereitung und Durchführung der nachträglichen Kontrollen —, den Vorgaben des Leitfadens Zollprüfung zu folgen. Sie wird die Mitgliedstaaten weiterhin zu einem solchen Vorgehen auffordern. Das Ausbleiben nachträglicher Prüfungen in Belgien wird mit den nationalen Behörden überprüft.*

Die Kommission arbeitet weiterhin auf der Grundlage des EU-Strategie- und Aktionsplans zum Zollrisikomanagement gemeinsam mit den Mitgliedstaaten an der Stärkung des gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement bei Zollkontrollen in Bezug auf die finanziellen Risiken. Eigens eingerichtete Projektgruppen sollen für die EU gemeinsame Kriterien und Standards für Finanzrisiken entwickeln und die Möglichkeit zur Festlegung weiterer Leitlinien für nachträgliche Kontrollen in Bezug auf vom EuRH vorgebrachte Angelegenheiten untersuchen. Siehe auch die Antwort zu Ziffer 4.18.

([14]) Siehe Ziffer 4.18 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015, 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.

([15]) Siehe Ziffern 4.15-4.16 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015, 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

4.18. Im Juli 2016 ([16]) stellte die Kommission fest, dass sechs Mitgliedstaaten ([17]) entweder keine nachträglichen Prüfungen durchführten oder aber keine Angaben zu diesen Prüfungen machten ([18]). Auf diese Mitgliedstaaten entfielen rund 20 % aller in der EU erhobenen Zölle.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.18. *Die Kommission stellt allen Mitgliedstaaten regelmäßig Klarstellungen zu den Methoden zur Verfügung, betont die Notwendigkeit einer exakten und verlässlichen Berichterstattung und fordert sie nötigenfalls zur Vorlage fehlender Angaben und/oder zur Klarstellung der gemachten Angaben auf. Die Kommission wird die Mitteilungen der Mitgliedstaaten nach Artikel 6 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 608/2014 des Rates weiter prüfen und ihnen gegenüber deutlich machen, dass ordentliche Kontrollen, einschließlich nachträglicher Kontrollen, durchgeführt werden müssen.*

Die Kommission wird die in den Bemerkungen 4.17 und 4.18 neu angesprochenen Phänomene im Rahmen der unter Ziffer 4.17 genannten laufenden Arbeiten mit den Mitgliedstaaten erörtern.

Berechnung der EWR-/EFTA-Beiträge und der Beiträge der Mitgliedstaaten durch die Kommission infolge des Inkrafttretens des Eigenmittelbeschlusses 2014

4.19. Der Hof stellte keine signifikanten Probleme im Zusammenhang mit der Neuberechnung der mitgliedstaatlichen Beiträge infolge des Inkrafttretens des Eigenmittelbeschlusses 2014 fest. Geringfügige Fehler ermittelte er hingegen bei der Berechnung des EWR-/EFTA-Beitrags für 2016. Die vom Hof aufgedeckten Fehler ähneln den im letzten Jahr festgestellten Fehlern ([19]).

4.19. *Im April 2017 wurde ein internes Überprüfungssystem für die Berechnung des EWR-/EFTA-Beitrags eingerichtet, um künftig Irrtümern beim Abruf der Mittel vorzubeugen.*

Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen

4.20. Die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes werden durch die Angaben in den von der GD Haushalt und Eurostat veröffentlichten Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2016 bekräftigt. Der Hof nimmt zur Kenntnis, dass die GD Haushalt einen *Vorbehalt* geltend gemacht hat, der vom Vereinigten Königreich nicht erhobene TEM betrifft. Dies war das Ergebnis einer OLAF-Untersuchung zur Zollwertermittlung von Bekleidungs- und Schuheinfuhren aus China. Das OLAF legte seinen Abschlussbericht und seine Empfehlungen im März 2017 vor. Der von dem Vorbehalt betroffene TEM-Betrag muss unter Berücksichtigung von Daten, die vom Vereinigten Königreich vorzulegen sind, noch bestätigt werden.

([16]) Auf der Sitzung des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel (BAEM) vom 7. Juli 2016 informierte die Kommission über die Berichte der Mitgliedstaaten für 2015 gemäß Artikel 17 Absatz 5 der Eigenmittel-Verordnung (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 Gemeinschaften (ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1)).

([17]) Belgien, Estland, Italien, Portugal, Rumänien und Slowenien.

([18]) Der Hof empfahl der Kommission in früheren Berichten (siehe Empfehlungen 3 und 4 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013 und die Empfehlung 3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014), die bestehenden Leitlinien zu nachträglichen Prüfungen zu verbessern und die Mitgliedstaaten zu ihrer Umsetzung anzuhalten. Obgleich die Kommission in diesem Bereich gewisse Fortschritte erzielt hat, wurden die Empfehlungen des Hofes bislang noch nicht vollständig umgesetzt.

([19]) Siehe Ziffer 4.20 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung

4.21. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Fehlerquote bei den Einnahmen nicht wesentlich war. Nach Beurteilung des Hofes waren die von ihm untersuchten einnahmenbezogenen Systeme insgesamt wirksam. Die vom Hof in bestimmten Mitgliedstaaten bewerteten wichtigsten internen Kontrollen im Bereich der TEM waren bedingt wirksam.

Empfehlungen

4.22. ***Anhang 4.3*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den fünf Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 ([20]) ausgesprochen hatte. Die Kommission hat zwei Empfehlungen vollständig und drei weitgehend umgesetzt.

4.23. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2016 spricht der Hof folgende Empfehlungen aus:

— **Empfehlung 1**: Die Kommission sollte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sämtliche potenziellen Auswirkungen der Wirtschaftstätigkeit multinationaler Unternehmen auf die Schätzung des BNE analysieren und den Mitgliedstaaten Anleitungen an die Hand geben, wie diese Tätigkeiten bei Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu behandeln sind.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Es wird bereits daran gearbeitet, die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, dieser Arbeit eine höhere Priorität einzuräumen, insbesondere der Analyse in Bezug auf große multinationale Unternehmen. Die Kommission wird Leitlinien zur Verfügung stellen und gegebenenfalls werden Vorbehalte eingelegt. Bitte hierzu auch die gemeinsame Antwort zu den Ziffern 4.11, 4.12 und 4.13 beachten.

— **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte während des laufenden BNE-Überprüfungszyklus bestätigen, dass die Vermögenswerte für Forschung und Entwicklung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten korrekt erfasst wurden, wobei der Bewertung dieser Vermögenswerte und den Kriterien der Gebietsansässigkeit in Fällen, in denen multinationale Tätigkeiten verlagert wurden, besondere Aufmerksamkeit gelten sollte.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. In der laufenden Überprüfungsrunde bildet der Aspekt Forschung und Entwicklung einen Schwerpunkt. Die Umsetzung der diesbezüglichen ESVG 2010-Regeln wird für alle Mitgliedstaaten in Einzelheiten geprüft, einschließlich der Auswirkungen der Globalisierung.

([20]) Der Hof wählte für die diesjährige Weiterverfolgungsprüfung seinen Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 aus, da angesichts der verstrichenen Zeit normalerweise davon ausgegangen werden kann, dass es der Kommission möglich war, die Empfehlungen des Hofes umzusetzen.

ANHANG 4.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON EINNAHMENVORGÄNGEN

	2016	2015
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

ANZAHL DER AM 31.12.2016 NOCH BESTEHENDEN BNE-VORBEHALTE, MwSt.-VORBEHALTE UND OFFENEN TEM-PUNKTE NACH MITGLIEDSTAAT

Mitgliedstaat	BNE-Vorbehalte (Stand: 31.12.2016)	MwSt.-Vorbehalte (Stand: 31.12.2016)	„Offene“ TEM-Punkte (Stand: 31.12.2016)
Belgien	0	4	29
Bulgarien	0	2	4
Tschechische Republik	0	0	6
Dänemark	0	3	19
Deutschland	0	8	8
Estland	0	1	2
Irland	0	12	12
Griechenland	2	8	26
Spanien	0	1	26
Frankreich	0	5	26
Kroatien	0	1	0
Italien	0	4	18
Zypern	0	1	5
Lettland	0	2	2
Litauen	0	0	0
Luxemburg	0	10	1
Ungarn	0	1	8
Malta	0	0	2
Niederlande	0	5	46
Österreich	0	10	6
Polen	0	4	8
Portugal	0	0	20
Rumänien	0	2	16
Slowenien	0	0	4
Slowakei	0	0	2
Finnland	0	4	10
Schweden	0	3	7
Vereinigtes Königreich	0	4	22
INSGESAMT 31.12.2016	**2**	**95**	**335**
INSGESAMT 31.12.2015	55	85	325

Die verfahrensspezifischen BNE-Vorbehalte sind in der Tabelle nicht enthalten.
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANHANG 4.3

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	**Empfehlung 1:** 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						
	Empfehlung 2: 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						
	Empfehlung 3: 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					
	Empfehlung 4: 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 wird die Mitteilungen der Mitgliedstaaten nach Artikel 6 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 608/2014 des Rates weiter prüfen und ihnen gegenüber deutlich machen, dass ordentliche Kontrollen, einschließlich nachträglicher Kontrollen, durchgeführt werden müssen. Bei ihren Kontrollen zu traditionellen Eigenmitteln empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten stets, den Vorgaben des Leitfadens Zollprüfung zu folgen. Bei ihren Kontrollen im Jahr 2017 hat die Kommission die Mitgliedstaaten aufgefordert, zu bestätigen, dass sie bei der Vorbereitung und Durchführung ihrer nachträglichen Kontrollen nach dem Leitfaden vorgehen. Die Empfehlung bezieht sich auf die Weiterverfolgung durch die Kommission.*

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 5**: Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten anhalten, die A- und B-Buchführungen sachgerecht zu führen und sicherzustellen, dass diese nachweislich vollständig und korrekt sind.		X					*Nach geltender Rechtslage sind die Mitgliedstaaten für die Durchführung von Kontrollen zuständig. Die Kommission fordert im Zuge ihrer Kontrollen die Mitgliedstaaten auf, eine ordnungsgemäße A- und B-Buchführung zu pflegen, und wird dies auch weiterhin tun. Sie wird die A- und B-Buchführungen weiterhin im Rahmen ihrer Kontrollen überprüfen und die Mitgliedstaaten anhalten, sicherzustellen, dass diese vollständig und korrekt sind.*

KAPITEL 5

Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung

INHALT

	Ziffer
Einleitung	5.1-5.6
Kurzbeschreibung der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“	5.2-5.5
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	5.6
Teil 1 — Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	5.7-5.27
Hauptursache für quantifizierbare Fehler ist die Erstattung nicht förderfähiger Kosten, die von Empfängern geltend gemacht wurden	5.9-5.11
Die meisten nicht quantifizierbaren Fehler traten bei Forschungs- und Innovationsprojekten auf	5.12
Horizont 2020: Fortsetzung der Vereinfachung, aber weitere Anstrengungen erforderlich	5.13-5.19
Jährliche Tätigkeitsberichte untermauern Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes, verfolgen jedoch unterschiedliche Ansätze bei der Darstellung der Fehlerquoten und Risikobeträge	5.20-5.23
Gemeinsamer Auditdienst: die Planungs-, Überwachungs- und Berichterstattungsverfahren für Horizont 2020 müssen erheblich verbessert werden	5.24-5.27
Schlussfolgerung und Empfehlungen	5.28-5.31
Schlussfolgerung	5.28-5.29
Empfehlungen	5.30-5.31
Teil 2 — Leistungsaspekte bei Forschungs- und Innovationsprojekten	5.32-5.35
Bei den meisten Projekten wurden die erwarteten Outputs und Ergebnisse erzielt	5.34-5.35

Anhang 5.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

Anhang 5.2 — Überblick über Fehler mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 % in der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

Anhang 5.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

5.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zur *MFR*-Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung". ***Illustration 5.1*** gibt einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten und Ausgaben in dieser Teilrubrik im Jahr 2016.

Illustration 5.1 — Teilrubrik 1a des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) — „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung" — Aufschlüsselung 2016

(Milliarden Euro)

Zahlungen des Jahres insgesamt	18,5
- *Vorschüsse* ([1])	*12,2*
+ *abgerechnete Vorschüsse* ([1])	*8,9*
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	**15,2**

([1]) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 10 von ***Anhang 1.1***).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2016 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kurzbeschreibung der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

5.2. In diese Teilrubrik fallen u. a. die folgenden politischen Ziele: 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 59 % der Ausgaben. Die erforderlichen Mittel werden aus dem Siebten Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung 2007-2013 (das „Siebte Forschungsrahmenprogramm“) und dem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) („Horizont 2020“) aufgebracht.

5.4. Fast die gesamten Ausgaben fließen in Form von *Finanzhilfen* an öffentliche oder private Empfänger, die an Projekten teilnehmen. Die Kommission leistet bei Unterzeichnung einer Finanzhilfevereinbarung oder eines Finanzierungsbeschlusses Vorschusszahlungen an die Empfänger und erstattet die von Empfängern gemeldeten von der EU für eine Finanzierung akzeptierten Kosten, wobei sie Vorschusszahlungen in Abzug bringt.

5.5. 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 berichtigt werden. Dieses Risiko ist beim Siebten Forschungsrahmenprogramm mit seinen komplexen Förderfähigkeitsregeln, die von Empfängern (insbesondere Empfängern, die mit den Regeln weniger vertraut sind, wie KMU, erstmalige Teilnehmer und außerhalb der EU ansässige Rechtspersonen) häufig falsch interpretiert werden, besonders hoch.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

5.6. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe ***Anhang 1.1***) untersuchte der Hof für die Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung" in Bezug auf das Jahr 2016

a) eine Stichprobe von 150 Vorgängen (in Einklang mit Ziffer 7 von ***Anhang 1.1***). Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb dieser MFR-Teilrubrik repräsentativ ist. Sie umfasste 92 Vorgänge aus dem Bereich Forschung und Innovation (79 zum Siebten Forschungsrahmenprogramm und 13 zum Programm Horizont 2020) und 58 Vorgänge zu anderen Programmen und Tätigkeiten;

b) ob die in den *Jährlichen Tätigkeitsberichten* der Generaldirektion Forschung und Innovation (GD RTD), der Generaldirektion Bildung und Kultur (GD EAC) und der Generaldirektion Mobilität und Verkehr (GD MOVE) enthaltenen Angaben zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben weitgehend mit den Ergebnissen des Hofes übereinstimmten ([1]);

c) die 2016 vom Internen Auditdienst (IAS) der Kommission durchgeführte Prüfung der Fortschritte, die die Kommission bei der Umsetzung von Ex-post-Prüfungen der Forschungs- und Innovationsausgaben erzielt hat.

([1]) Außerdem unterzog der Hof die Berechnung der in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (GD CNECT), der Generaldirektion für Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GD GROW), der Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats (ERCEA) und der Exekutivagentur für die Forschung (REA) veröffentlichten Fehlerquoten einer begrenzten Überprüfung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

TEIL 1 — ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

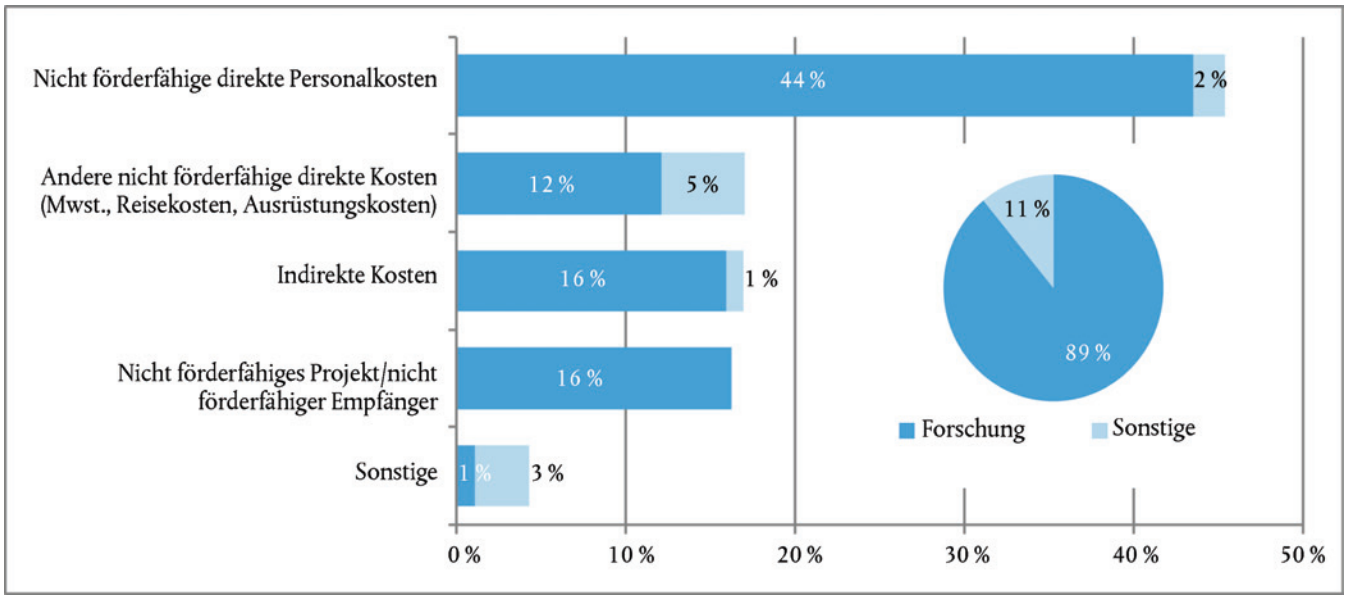
5.7. In ***Anhang 5.1*** sind die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen überblicksmäßig dargestellt. Von den 150 untersuchten Vorgängen wiesen 74 (49 %) *Fehler* auf. Auf der Grundlage der quantifizierten 48 Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote auf 4,1 % ([2]).

5.8. ***Illustration 5.2*** enthält eine Aufschlüsselung der für 2016 *geschätzten Fehlerquote*. Der Hof ermittelte quantifizierbare Fehler im Zusammenhang mit nicht förderfähigen Kosten bei 37 der 92 in der Stichprobe erfassten Vorgänge aus dem Bereich Forschung und Innovation, was nahezu 90 % der für die Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ für 2016 geschätzten Fehlerquote ausmacht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.7. *Die vom EuRH gemeldete geschätzte Fehlerquote ist ein Indikator für die wirksame Ausführung der EU-Ausgaben. Die Kommission verfolgt jedoch eine mehrjährige Kontrollstrategie. Auf dieser Grundlage schätzen ihre Dienststellen eine Restfehlerquote, die Einziehungen, Finanzkorrekturen und die Auswirkungen aller ihrer Kontrollen und Prüfungen im Durchführungszeitraum des Programms berücksichtigt.*

Illustration 5.2 — Die meisten Fehler traten bei Forschungs- und Innovationsprojekten auf



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

([2]) Der Hof berechnet die 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 2,1 % (untere Fehlergrenze) und 6,1 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Hauptursache für quantifizierbare Fehler ist die Erstattung nicht förderfähiger Kosten, die von Empfängern geltend gemacht wurden

5.9. Sechs der quantifizierten Fehler machten mehr als 20 % des Werts des entsprechenden Vorgangs aus (siehe ***Anhang 5.2***). Alle sechs Fälle betrafen nicht förderfähige Personalkosten, die Empfänger bei Projekten des Siebten Forschungsrahmenprogramms geltend machten.

5.10. Was die 58 Stichprobenvorgänge zu anderen Programmen und Tätigkeiten betrifft, so ermittelte der Hof bei acht Vorgängen quantifizierbare Fehler. Die Fehler betrafen Verstöße der Empfänger gegen die Förderfähigkeitsregeln, wie nicht korrekt berechnete Personalkosten und die Meldung von Kosten, für die entweder keine Belege vorgelegt wurden oder die außerhalb des Anerkennungszeitraums der Kostenaufstellung angefallen waren ([3]).

5.11. In 19 Fällen quantifizierbarer Fehler auf der Ebene der Empfänger verfügten die Kommission bzw. die unabhängigen Prüfer ([4]) über ausreichende Informationen, um die Fehler vor Anerkennung der Ausgaben zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen. Hätten die Kommission bzw. die unabhängigen Prüfer alle ihnen vorliegenden Informationen angemessen genutzt, wäre die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 1,2 Prozentpunkte niedriger ausgefallen ([5]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.9. *Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 5.9 und 5.10.*

Personalkosten machen bei Forschungs- und Innovationsprojekten einen großen 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 Kosten je Einheit oder Pauschalsätzen zu erstatten. Dies erklärt ihre Fehleranfälligkeit, die in Illustration 5.2 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.

5.11. *Die Kommission verfügt über ein solides System von Ex-ante-Kontrollen, das detaillierte automatisierte Checklisten, schriftliche Leitlinien und ständige Weiterbildung umfasst. Dieses System zu verbessern, ohne den Empfängern zusätzliche Verwaltungslasten aufzuerlegen und gleichzeitig die umgehende Auszahlung an die Wissenschaftler sicherzustellen, ist eine ständige Herausforderung. Die Feststellungen des EuRH werden wie bereits in der Vergangenheit dazu dienen, die Ex-ante-Kontrollen weiter zu verbessern.*

Die Bescheinigung von Kostenaufstellungen durch unabhängige Prüfer, die in 15 der 19 vom EuRH erwähnten Fälle erfolgte, ist ein bekanntes Problem, das bereits in früheren Berichten angesprochen wurde. Um den Empfehlungen des EuRH nachzukommen, hat die Kommission eine Reihe von Besprechungen mit Empfängern und unabhängigen bescheinigenden Prüfern veranstaltet, um ihnen so die häufigsten Fehler vor Augen zu führen. Darüber hinaus wurden bescheinigende 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. Auch wenn durch Bestätigungsvermerke nicht jeder Fehler aufgedeckt wird, sind sie dennoch ein wichtiges Hilfsmittel zur Verringerung der Gesamtfehlerquote.

([3]) Die Fehler betrugen zwischen 1 % und 20 % des geprüften Werts und betrafen Projekte des Programms für die transeuropäischen Verkehrsnetze (2 Fälle), des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2 Fälle), des Programms für lebenslanges Lernen (2 Fälle) und der Fazilität „Connecting Europe“ (1 Fall) sowie die Zahlung des jährlichen Zuschusses an das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (1 Fall).

([4]) In bestimmten Fällen, wie z. B. 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.

([5]) Informationen, die Belegen und Datenbanken zu entnehmen sind oder aus standardmäßigen Gegenkontrollen und (anderen) obligatorischen Kontrollen hervorgehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die meisten nicht quantifizierbaren Fehler traten bei Forschungs- und Innovationsprojekten auf

5.12. In der Stichprobe von 150 Vorgängen ermittelte der Hof außerdem 61 nicht quantifizierbare Fehler im Zusammenhang mit Verstößen gegen die Fördervorschriften ([6]). Diese Fälle betrafen überwiegend Forschungs- und Innovationsprojekte und waren hauptsächlich auf Mängel in den Zeiterfassungssystemen der Empfänger sowie auf Verzögerungen auf der Ebene des Projektkoordinators bei der Verteilung des EU-Beitrags an die anderen Projektteilnehmer zurückzuführen. Auch wenn es in einigen Fällen nachvollziehbare Gründe dafür gab, können solche Verzögerungen bei der Weiterleitung des EU-Beitrags für Empfänger, insbesondere für KMU, schwerwiegende finanzielle Folgen haben ([7]).

Horizont 2020: Fortsetzung der Vereinfachung, aber weitere Anstrengungen erforderlich

5.13. Der Hof hat bereits in früheren Berichten darauf hingewiesen, dass die Fördervorschriften des Programms Horizont 2020 einfacher sind als die des Siebten Forschungsrahmenprogramms und dass die Kommission sich sehr um Verringerung des Verwaltungsaufwands bemüht hat ([8]).

5.14. Vereinfachung ist wichtig, weil sie den Verwaltungsaufwand verringert. Im Jahr 2016 stellte die Kommission weitere Vereinfachungsmaßnahmen vor: Die zusätzlichen Vergütungen für Forscher wurden neu definiert, das Horizont-2020-Arbeitsprogramm für die Jahre 2018-2020 gestrafft und eine gezielte Unterstützung für Start-up-Unternehmen und Innovatoren sowie die verstärkte Nutzung von Pauschalbeträgen für die Projektfinanzierung vorgesehen. Diese Maßnahmen stellen gegenüber früheren Rahmenprogrammen eine Verbesserung dar.

5.15. Vereinfachungsmaßnahmen sollen die Gefahr von Rechtsunsicherheit und einer uneinheitlichen Behandlung der Empfänger verringern. Dies war ein wiederkehrendes Problem bei früheren Rahmenprogrammen, und der Hof sieht Möglichkeiten für eine weitere Vereinfachung des Rechtsrahmens.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.12. *Die Kommission hält es für das Beste, dass die Weiterleitung der Mittel zwischen den Mitgliedern eines Konsortiums im Innenverhältnis des Konsortiums bewerkstelligt wird.*

Die Kommission hat die Koordinatoren daran erinnert, dass sie zur sofortigen Weiterleitung der Mittel verpflichtet sind und es im Falle der Aufdeckung einer verzögerten Weiterleitung der Mittel oder im Falle einer diesbezüglichen Beschwerde gängige Praxis der Kommission ist, den Gründen für diese Verzögerung zusammen mit dem Projektkoordinator nachzugehen.

5.15. *Die Vereinfachung ist ein kontinuierlicher Prozess. Die Einrichtung des gemeinsamen Unterstützungszentrums ist eine Schlüsselmaßnahme zur Gewährleistung der Rechtssicherheit und der einheitlichen Behandlung aller Empfänger.*

([6]) Bei 25 Vorgängen lagen sowohl quantifizierbare als auch nicht quantifizierbare Fehler vor.

([7]) Siehe auch Ziffer 8.18 und Ziffer 8.42 (Empfehlung 2) des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 und Ziffer 8.12 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.

([8]) Siehe Ziffer 5.12 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.16. Die Kommission veröffentlichte im Juli 2016 überarbeitete Regeln für die Berechnung der Personalkosten, doch die wichtigste Orientierungshilfe (die kommentierte Muster-Finanzhilfevereinbarung) wurde erst im November 2016 aktualisiert. Die überarbeiteten Regeln enthalten eine komplizierte Formel, die für die Berechnung bestimmter Personalkosten herangezogen werden kann. Dadurch erhöht sich die Komplexität für die Empfänger. Der Hof stellte fest, dass Empfänger in der Praxis selbst bei korrekter Anwendung der Formel immer noch höhere Kosten melden könnten, als tatsächlich angefallen sind.

5.17. Vereinfacht wurden die Regeln auch hinsichtlich der Hinzuziehung von Beratern, was beim Siebten Forschungsrahmenprogramm ebenfalls eine Fehlerquelle war ([9]). Die Änderung der Regeln hat jedoch einen Flexibilitätsverlust für die Empfänger zur Folge: Beim Siebten Forschungsrahmenprogramm traf die Definition eines internen Beraters sowohl auf natürliche als auch auf juristische Personen zu, während beim Programm Horizont 2020 nur natürliche Personen als interne Berater betrachtet werden können.

5.18. Die kommentierte Muster-Finanzhilfevereinbarung ist inzwischen ein sehr ausführliches, mehr als 700 Seiten starkes Dokument. Bei zwei Horizont-2020-Projekten stellte der Hof fest, dass die Kommission Finanzhilfevereinbarungen genehmigte, in denen einige der erforderlichen Klauseln entweder fehlten oder nicht korrekt formuliert waren, was die Rechtsunsicherheit erhöht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.16. *Mit der neuen Option zur Berechnung der Personalkosten, die für die Finanzhilfen im Rahmen von Horizont 2020 gilt, hat die Kommission auf die wiederholte Bitte der Teilnehmer reagiert, ihnen die Anwendung ihrer üblichen Kostenrechnungsverfahren zu erleichtern. Außerdem gibt es eine einfache Option, die alle Empfänger wählen können. Die Richtigkeit der Berechnungen wird zusätzlich durch die Versicherung des Empfängers gewährleistet, dass die gesamten Personalkosten, die im Rahmen von EU- oder Euratom-Finanzhilfen (pro Person und pro Jahr) geltend gemacht werden, nicht überstiegen werden.*

Die Kommission hat am 25.8.2016 auf dem Teilnehmerportal Antworten auf die am häufigsten gestellten Fragen veröffentlicht, die Erklärungen und Beispiele enthalten, wie die neue Option für die Berechnung der Personalkosten anzuwenden ist.

5.17. *Die Kommission hat nach den Erfahrungen beim Siebten Forschungsrahmenprogramm beschlossen, dass nur natürliche Personen als Berater betrachtet werden können. Bei Prüfungen im Rahmen des Siebten Forschungsrahmenprogramms stellten sich Kosten für Berater, die als direkte Personalkosten geltend gemacht worden waren, regelmäßig als nicht förderfähig heraus.*

Die Regeln von Horizont 2020 bezüglich interner Berater sind einfacher und besser verständlich. In diesen Regeln werden die nationalen Besonderheiten der Mitgliedstaaten stärker berücksichtigt. Kosten für juristische Personen, die als Berater auftreten, können als Kosten für die Vergabe von Unteraufträgen geltend gemacht werden.

5.18. *In der kommentierten Muster-Finanzhilfevereinbarung (AGA — Annotated Grant Agreement) sind in einer Unterlage alle erforderlichen Erläuterungen zu den Finanzhilfebestimmungen im Rahmen von Horizont 2020 enthalten. Im Siebten Forschungsrahmenprogramm waren diese Erläuterungen auf verschiedene Unterlagen verstreut zu finden, die insgesamt mehr als 1 000 Seiten umfassten. Die AGA behandelt 24 verschiedene Finanzhilfen. Empfänger müssen jedoch nicht das gesamte Dokument lesen, sondern nur die für ihre Finanzhilfe maßgeblichen Artikel oder Passagen.*

Die Kommission räumt ein, dass die ersten Finanzhilfevereinbarungen im Rahmen von Horizont 2020 in einigen wenigen Fällen geringfügige Fehler enthielten. Die Kommission achtet genauestens auf die praktischen Aspekte der Umsetzung der Finanzhilfevereinbarungen im Rahmen von Horizont 2020 (IT-Verfahren, Arbeitsabläufe usw.), aktualisiert das IT-System regelmäßig und schult ihre Bediensteten fortlaufend, um Fehler bei der Unterzeichnung und Durchführung von Finanzhilfevereinbarungen nach Kräften zu vermeiden.

([9]) Siehe z. B. Ziffer 5.13 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.19. Wie der Hof bereits in einem früheren Bericht angemerkt hat, verwendet das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) zwar Mittel des Programms Horizont 2020 für die Umsetzung von Projekten, ist aber nach wie vor nicht in den gemeinsamen Verwaltungs- und Kontrollrahmen der Kommission für Forschungs- und Innovationsausgaben eingebunden ([10]). In einigen Fällen wendet das EIT Bedingungen an, die von den Regeln für Horizont 2020 abweichen. Beispielsweise können Empfänger gemäß den Regeln für Horizont 2020 einen unabhängigen Prüfer ihrer Wahl mit der Bescheinigung der von ihnen gemeldeten Kosten beauftragen, während das EIT seinen eigenen externen Prüfer benennt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.19. *Die Finanzhilfevereinbarungen zwischen dem EIT und den Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KIC) beruhen auf der Musterfinanzhilfevereinbarung für Horizont 2020. Durch den von der Kommission überwachten Verwaltungs- und Kontrollrahmen des EIT wird die Einhaltung dieser Regeln gewährleistet.*

Die Verpflichtung zur Vorlage einer Bescheinigung über den Abschluss gilt über das gesamte Rahmenprogramm hinweg. Die Zentralisierung der Beschaffung von Bestätigungsvermerken ist eine praktische und für die spezifische Situation des EIT angemessene Lösung. Hierdurch wird der Verwaltungsaufwand für Empfänger verringert und die Gewissheit zugleich erhöht, was sich mit früheren Empfehlungen des EuRH deckt.

Jährliche Tätigkeitsberichte untermauern Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes, verfolgen jedoch unterschiedliche Ansätze bei der Darstellung der Fehlerquoten und Risikobeträge

5.20. Die im Zuge der Prüfung untersuchten Jährlichen Tätigkeitsberichte enthalten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements der jeweiligen Generaldirektionen im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge, und die vorgelegten Informationen untermauern die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes. Alle Generaldirektionen, die Ausgaben im Bereich Forschung und Innovation ausführen, machen beispielsweise in ihren Berichten einen *Vorbehalt* zu Zahlungen geltend, mit denen im Rahmen des Siebten Forschungsrahmenprogramms gemeldete Kosten erstattet wurden.

5.20. *Die Kommission begrüßt die Einschätzung des EuRH.*

5.21. Obwohl die in den untersuchten Berichten enthaltenen Informationen seine Feststellungen und Schlussfolgerungen untermauern, ermittelte der Hof unterschiedliche Ansätze bei der Berechnung der Fehlerquoten für Teile des Siebten Forschungsrahmenprogramms. Die GD GROW und die GD Migration und Inneres berechneten für die Teilprogramme im Bereich Raumfahrt und Sicherheit eine kombinierte *Restfehlerquote*, während die Exekutivagentur für die Forschung für den ihr übertragenen Teil der Haushaltsmittel für diese Teilprogramme spezifische Fehlerquoten je Teilprogramm berechnete.

5.21. *Jede GD und jede Dienststelle muss in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht eine Restfehlerquote schätzen.*

Die Exekutivagentur für die Forschung (REA) verwaltet drei Programme, die alle unterschiedliche Risikomerkmale aufweisen. Es ist daher normal, dass die REA bei den einzelnen Teilprogrammen in Bezug auf die Restfehlerquote unterschiedlich vorgeht.

5.22. Für die Teilprogramme „Marie Curie“ und „Forschung zugunsten von KMU“ beruhte die von der Kommission verwendete Fehlerquote nicht nur auf den Ergebnissen ihrer zufällig ausgewählten Ex-post-Prüfungen, sondern auch auf den Ergebnissen ihrer gezielten Prüfungen der Empfänger, die die höchsten Förderungen erhalten haben. Beim Teilprogramm „Marie Curie“ ergab dieser Ansatz eine Fehlerquote von 1,2 %. Die ausschließlich anhand der zufällig ausgewählten Prüfungen ermittelte Fehlerquote hätte hingegen 4,1 % betragen.

5.22. *Die REA hat in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht erläutert, weshalb auch wichtige Empfänger geprüft wurden. 80 % der Mittel für Marie-Curie-Maßnahmen entfallen auf rund 15 % der Empfänger, die gemessen an dem Wert ihrer Teilnahme am höchsten eingestuft wurden. Somit sind die Prüfungen dieser wichtigen Empfänger für die Beurteilung des Fehlerrisikos bei der Grundgesamtheit der Marie-Curie-Finanzhilfen in höchstem Maße relevant.*

([10]) Siehe Ziffer 5.23 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.23. Wie im Jahr 2014 ([11]) stellte der Hof uneinheitliche Vorgehensweisen der Kommission auch bei der Berechnung der geschätzten Gesamtrisikobeträge fest. Bei den Verwaltungsausgaben ermittelte er vier unterschiedliche Vorgehensweisen ([12]). Bei den operativen Ausgaben bestand die Uneinheitlichkeit in der Verwendung unterschiedlicher Fehlerquoten für die Teile des Forschungs- und Innovationshaushalts, deren Ausführung Gemeinsamen Unternehmen übertragen wurde oder die über Finanzinstrumente verwaltet werden.

Gemeinsamer Auditdienst: die Planungs-, Überwachungs- und Berichterstattungsverfahren für Horizont 2020 müssen erheblich verbessert werden

5.24. Die von der Kommission durchgeführten Ex-post-Prüfungen von Empfängern sind im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge eine Schlüsselkontrolle. Die Prüfungen liefern wesentlichen Input für die von der Kommission vorgenommene Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge und bilden die Grundlage für die Wiedereinziehung von Mitteln, mit denen nicht förderfähige Kosten erstattet wurden. Seit 2014 ist der Gemeinsame Auditdienst für Forschungs- und Innovationsausgaben für die Umsetzung der Ex-post-Prüfungsstrategien der Kommission für das Siebte Forschungsrahmenprogramm und Horizont 2020 zuständig.

5.25. Im Jahr 2016 prüfte der Interne Auditdienst (IAS), welche Fortschritte der für den Bereich Forschung und Innovation zuständige Gemeinsame Auditdienst bei der Erreichung der Ziele der Ex-post-Prüfungsstrategie der Kommission für das Siebte Forschungsrahmenprogramm gemacht hatte.

5.26. Der IAS bescheinigte dem Gemeinsamen Auditdienst gute Ergebnisse bei der Erreichung der jährlichen strategischen Zielvorgaben für die Anzahl der in den Jahren 2014 und 2015 abgeschlossenen Prüfungen. Dessen ungeachtet lautete die Schlussfolgerung des IAS, dass der Gemeinsame Auditdienst seine internen Verfahren erheblich nachbessern muss, um die allgemeinen Ziele der Strategie zu erreichen und angemessen auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Ex-post-Prüfungsstrategie für Horizont 2020 vorbereitet zu sein. Der IAS betonte insbesondere, dass die für den Abschluss der Prüfungen benötigte Zeit verkürzt werden muss und dass die internen Verfahren für die Planung und Überwachung dieser Prüfungen und die Berichterstattung darüber verbessert werden müssen. Der Gemeinsame Auditdienst akzeptierte alle Empfehlungen des IAS.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.23. *Die Kommission hat Schritte eingeleitet, um die Vorgehensweise bei den großen Ausgabenposten, insbesondere für die Rahmenprogramme, einheitlicher darzustellen. Sie räumt jedoch ein, dass bei manchen Ausgabenposten wie den Verwaltungsausgaben Uneinheitlichkeit bestand. Wenngleich sich verschiedene Ansätze rechtfertigen lassen, wird die Kommission künftig nach Möglichkeit für Einheitlichkeit sorgen.*

5.25. *Der Interne Auditdienst (IAS) ist ein wichtiger Bestandteil des Kontrollsystems der Kommission als Ganzes und verschafft ihr Gewissheit bezüglich der Funktionsweise ihrer internen Systeme. Er stützt sich auf einen mehrjährigen risikobasierten Prüfplan.*

5.26. *Der Gemeinsame Auditdienst hat 2016 seine strategischen Jahresziele für Abschlussprüfungen erreicht. Der Gemeinsame Auditdienst hat einen detaillierten Maßnahmenplan erstellt, den der IAS für die Minderung der aufgezeigten Risiken als zufriedenstellend erachtet. Der IAS plant 2018 eine Folgeprüfung, um zu beurteilen, ob die Empfehlungen wirksam umgesetzt wurden.*

([11]) Ziffern 5.29-5.31 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.
([12]) Minimale/maximale Fehlerquoten von 0 %/0,5 %, 0 %/0,6 %, 0 %/1,99 % bzw. 0 %/2 %.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.27. Der Hof hat in einem früheren Bericht darauf hingewiesen, dass es den verschiedenen Durchführungsstellen schwer fiel, sich auf eine gemeinsame Vorgehensweise für die Umsetzung der infolge von Ex-post-Prüfungen ausgesprochenen Empfehlungen zur Wiedereinziehung nicht förderfähiger Kosten zu einigen, wodurch sich das Risiko einer uneinheitlichen Behandlung der Empfänger erhöht und Rechtsunsicherheit entsteht ([13]). Die Kommission hätte im April 2017 einen gemeinsamen Ansatz festlegen sollen, den die Durchführungsstellen bei der Umsetzung von Prüfungsergebnissen anwenden sollten. Dies wurde aber auf Januar 2018 verschoben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.27. *Die Kommission unternimmt derzeit erhebliche Ad-hoc-Koordinierungsanstrengungen, mit denen eine angemessene Minderung des festgestellten Risikos und eine einheitliche Behandlung der Empfänger sichergestellt werden soll. Zur Steigerung der Wirksamkeit wird die Gemeinsame Unterstützungsstelle diese Koordinierung ab Januar 2018 übernehmen, wenn die ersten Prüfungen im Rahmen von Horizont 2020 anstehen.*

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung

5.28. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben für die Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet waren.

5.29. Für diese MFR-Teilrubrik ergab die Prüfung von Vorgängen eine geschätzte Gesamtfehlerquote von 4,1 % (siehe ***Anhang 5.1***).

Empfehlungen

5.30. ***Anhang 5.3*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den drei Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 ([14]) ausgesprochen hatte. Die Kommission hat diese Empfehlungen weitgehend umgesetzt.

5.31. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2016 unterbreitet der Hof die folgenden Empfehlungen:

— **Empfehlung 1**: Die Kommission sollte die Regeln und Verfahren für Horizont 2020 weiter straffen, indem sie die in der überarbeiteten *Haushaltsordnung* vorgesehenen *vereinfachten Kostenoptionen* wie Kosten je Einheit, Pauschalbeträge, Pauschalfinanzierung und Preisgelder stärker berücksichtigt.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu. Einige vereinfachte Kostenoptionen werden unter Horizont 2020 bereits genutzt und die Kommission erwägt kontinuierlich, wie diese verstärkt eingesetzt werden können.

([13]) Siehe Ziffer 5.26 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

([14]) Der Hof wählte für die diesjährige Weiterverfolgungsprüfung seinen Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, weil die Kommission normalerweise für die Umsetzung seiner Empfehlungen genügend Zeit gehabt haben müsste.

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
— **Empfehlung 2**: Die Kommission sollte sicherstellen, dass ihre Dienststellen bei der Berechnung der Fehlerquoten und der Gesamtrisikobeträge einheitlich vorgehen.	*Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.* *Durch die spezifischen Umstände der einzelnen GD und der einzelnen Ausgabenprogramme ist es immer möglich, dass bei dem Ansatz zur Berechnung der Fehlerquoten etwas Feinabstimmung notwendig ist. Die Kommission arbeitet jedoch ständig daran, diese Berechnungen einheitlicher durchzuführen.*
— **Empfehlung 3**: Die Kommission sollte die vom IAS in ihren Ex-post-Prüfungen aufgezeigten Schwachstellen unverzüglich beheben, indem sie diese Prüfungen zügiger abschließt und die internen Verfahren für die Planung und Überwachung von Prüfungen und die Berichterstattung darüber verbessert.	*Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und hat bereits einen Maßnahmenplan erstellt, der derzeit umgesetzt wird.*

TEIL 2 — LEISTUNGSASPEKTE BEI FORSCHUNGS- UND INNOVATIONSPROJEKTEN

5.32. Der Hof untersuchte die Leistung bei 60 der zur Stichprobe gehörenden Forschungs- und Innovationsprojekte ([15]). In 23 Fällen waren diese Projekte bereits abgeschlossen. Die Qualität der durchgeführten Forschungsarbeiten und die *Auswirkungen* die Projekte auf die Erreichung des politischen Ziels der Verbesserung von Forschung und Innovation wurden nicht unmittelbar beurteilt.

5.33. Für jedes Projekt wurde der Bewertungsbericht analysiert, der vom Projektbetreuer der Kommission im Rahmen der Kontrollen vor Erstattung der gemeldeten Kosten erstellt wird. Der Hof überprüfte, ob nach Auffassung des Projektbetreuers

— die für *Outputs* und *Ergebnisse* gemeldeten Fortschritte mit den Zielen gemäß Finanzhilfevereinbarung in Einklang standen;

— die zulasten des Projekts abgerechneten Kosten im Verhältnis zu den gemeldeten Fortschritten angemessen waren;

— die Outputs und Ergebnisse des Projekts gemäß den Vorgaben der Finanzhilfevereinbarung verbreitet worden waren.

([15]) Der Hof bezog in seine Beurteilung die Leistung von Kooperationsprojekten mit zahlreichen Beteiligten ein und klammerte Vorgänge wie Zahlungen an Einzelpersonen im Zusammenhang mit der Mobilität von Forschern aus.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Bei den meisten Projekten wurden die erwarteten Outputs und Ergebnisse erzielt

5.34. Ausgehend von den Berichten der Kommission stellte der Hof fest, dass die erwarteten Outputs und Ergebnisse bei den meisten Projekten erzielt wurden. In 12 Fällen waren die Projekte laut Bewertung der Kommission außerordentlich erfolgreich. Die Berichte der Kommission zeigten allerdings auch, dass bei einigen Projekten Probleme vorlagen, die ihre Leistung beeinträchtigten:

— In neun Fällen entsprachen die gemeldeten Fortschritte nur teilweise den mit der Kommission vereinbarten Zielen.

— In vier Fällen ([16]) waren die gemeldeten Kosten nach Auffassung der Kommission im Verhältnis zum erzielten Fortschritt nicht angemessen.

— In sechs Fällen ([17]) waren die Projektoutputs und -ergebnisse nur teilweise verbreitet worden und in einem Fall hatte gar keine Verbreitung stattgefunden.

5.35. Generell stellte der Hof fest, dass die Verwaltung und Koordinierung von Projekten bei hohen Teilnehmerzahlen schwieriger wurde.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.34. *Zweck des Überwachungsprozesses ist es, festzustellen, welche Projekte nicht in vollem Umfang erfolgreich sind, und angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um das Problem zu lösen.*

Je nach Situation kann die Kommission den Vertrag abändern (etwa, wenn das ursprüngliche Ziel aufgrund wissenschaftlicher Entwicklungen überholt ist), Gespräche mit den Projektpartnern führen, um das Projekt wieder in die richtigen Bahnen zu lenken, die Zahlungen kürzen oder den Vertrag auflösen. Ziel ist es, das Problem während der Projektlaufzeit zu lösen, um hervorragende Forschungsergebnisse sicherzustellen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass oft erst nach Projektende eine Verbreitung stattfindet, etwa aufgrund der für die Veröffentlichung/Patentanmeldung erforderlichen Zeit.

([16]) In zwei dieser vier Fälle standen die erzielten Fortschritte auch mit den Zielen nur teilweise in Einklang.

([17]) In einem dieser sechs Fälle standen die erzielten Fortschritte auch mit den Zielen nur teilweise in Einklang.

ANHANG 5.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER TEILRUBRIK „WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG“

	2016	2015
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	**150**	150
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	**4,1 %**	4,4 %
Obere Fehlergrenze	6,1 %	
Untere Fehlergrenze	2,1 %	

ANHANG 5.2

ÜBERBLICK ÜBER FEHLER MIT AUSWIRKUNGEN IN HÖHE VON MINDESTENS 20 % IN DER TEILRUBRIK „WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG“

Einleitung

Unter Anwendung der in ***Anhang 1.1*** dargelegten allgemeinen Prüfungsmethodik untersuchte der Hof eine repräsentative Stichprobe von Vorgängen, um das Ausmaß der *Unregelmäßigkeiten* in der Grundgesamtheit für diese MFR-Teilrubrik zu schätzen. Die Auflistung der bei der Prüfung aufgedeckten Fehler ist weder im Hinblick auf die einzelnen Fehler noch auf mögliche Fehlerarten erschöpfend. Bei den nachstehenden Feststellungen zu Fehlern mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 % des geprüften Vorgangswerts handelt es sich um Beispiele ([1]). Diese Fehler wurden in Vorgängen mit einem Wert zwischen 155 000 Euro und 1,3 Millionen Euro, mit einem Medianwert ([2]) von 273 000 Euro, festgestellt.

Beispiele für Fehler

Projekte des Siebten Forschungsrahmenprogramms

Beispiel 1 — Gemeldete Kosten durch die Finanzhilfevereinbarung nicht gedeckt

Der Empfänger (eine außerhalb der EU angesiedelte öffentliche Einrichtung, die an einem Projekt zur Entwicklung von Schutzbeschichtungen für Schiffe teilnahm) meldete Kosten, die tatsächlich einer anderen, nicht an der Finanzhilfevereinbarung beteiligten Einrichtung entstanden waren. Von den insgesamt geprüften Kosten waren 100 % nicht förderfähig.

Beispiel 2 — Meldung überhöhter Personalkosten

Die zur Rückerstattung geltend gemachten Beträge konnten nicht mit der Buchführung des Empfängers (einer Forschungseinrichtung ohne Erwerbszweck, die an einem Kooperationsprojekt zur Entwicklung sicherer Versorgungskettensysteme teilnahm) abgeglichen werden, und der Empfänger war außerstande, sämtliche für die Erstellung der Kostenaufstellung verwendeten zugrunde liegenden Berechnungen vorzulegen. Der Hof stellte fest, dass der für die Berechnung der Gehaltskosten verwendete Stundensatz viel zu hoch war. Von den insgesamt geprüften Kosten waren 81 % nicht förderfähig.

Beispiel 3 — Nicht förderfähige indirekte Kosten und Bonuszahlungen

Der Empfänger (eine öffentliche Einrichtung, die an einem Projekt zur Entwicklung einer Cloud-basierten Internet-Infrastruktur für Dienstleistungen teilnahm) machte Personalkosten geltend, die nicht förderfähige Bonuszahlungen enthielten. Außerdem meldete der Empfänger tatsächliche *indirekte Kosten*, erfüllte aber nicht das Kriterium, wonach ein analytisches Buchführungssystem zur Ausweisung projektbezogener indirekter Kosten vorhanden sein muss. Von den insgesamt geprüften Kosten waren 51 % nicht förderfähig.

Beispiel 4 — Nicht korrekt berechnete Personalkosten und andere nicht förderfähige Kosten

Der Empfänger (eine außerhalb der EU angesiedelte öffentliche Einrichtung, die an einem Projekt im Bereich der Biokraftstofftechnologie teilnahm) berechnete die Personalkosten nicht korrekt und machte zudem Kosten ohne ausreichenden Nachweis für ihren Bezug zum Projekt geltend. Von den insgesamt geprüften Kosten waren 38 % nicht förderfähig.

Beispiel 5 — Überhöhte Personalkosten

Der Empfänger (ein KMU, das an einem Projekt zur Entwicklung koordinierter Lösungen für gesundheitliche Krisensituationen in der EU teilnahm) meldete übermäßig hohe Personalkosten und machte außerdem Personalkosten geltend, die außerhalb des Anerkennungszeitraums der Kostenaufstellung angefallen waren. Von den insgesamt geprüften Kosten waren 37 % nicht förderfähig.

Beispiel 6 — Diskrepanzen bei der Zeiterfassung

Der Hof ermittelte zahlreiche Unstimmigkeiten in den Zeiterfassungsbögen, die den Personalkosten zugrunde lagen, welche der Empfänger (eine öffentliche Einrichtung, die an einem Projekt zur Entwicklung von auf Internet-Technologien basierenden energieeffizienten Systemen teilnahm) gemeldet hatte. Von den insgesamt geprüften Kosten waren 21 % nicht förderfähig.

([1]) Diese Fehler machen mehr als die Hälfte der geschätzten Gesamtfehlerquote für die Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ aus.

([2]) D. h., die Hälfte aller Fehler mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 % wurde bei Vorgängen mit einem Wert von weniger als 273 000 Euro festgestellt, und die übrigen Fehler bei Vorgängen mit einem darüber liegenden Wert.

ANHANG 5.3

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE TEILRUBRIK „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 bezog sich ursprünglich auf das Siebte Forschungsprogramm und richtete sich an eine große Bandbreite von Teilnehmern (rund 4 500). Die Kommission konzentriert sich nun darauf, Leitlinien für Horizont 2020 bereitzustellen. An diesen Sitzungen nehmen Empfänger und die jeweiligen Prüfer teil. Zusätzlich stehen allen Interessenträgern online Leitlinien zu allen wesentlichen Aspekten der Finanzhilfeverwaltung zur Verfügung.*
	Empfehlung 2: ihre Kontrolltätigkeiten im gesamten Themenkreis stärker risikoorientiert gestalten, indem sie die Prüfungen auf Empfänger mit hohem Risiko konzentriert (z. B. mit EU-Förderungen weniger erfahrene Einrichtungen) und die Belastung durch Kontrollen bei Begünstigten mit geringerem Risiko verringert;		X					*Die Kontrollstrategien der Kommission in Bezug auf die aktuellen Förderprogramme sind so ausgelegt, dass mehr risikobasierte Kontrollen durchgeführt werden.*
	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					*Für die laufenden Förderprogramme hat die Kommission den Empfängern umfangreiche Leitlinien zu allen wichtigen Aspekten im Zusammenhang mit der Umsetzung des jeweiligen Programms an die Hand gegeben. Diese Informationen werden regelmäßig von der Kommission aktualisiert. Sie wurden über das Internet verbreitet, aber auch durch Werbekampagnen, auf Sitzungen mit den Mitgliedstaaten und auf Ad-hoc-Sitzungen mit Teilnehmern und den entsprechenden Prüfern.*

KAPITEL 6

Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt

INHALT

	Ziffer
Einleitung	6.1-6.6
Kurzbeschreibung der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“	6.2-6.4
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	6.5-6.6
Teil 1 — Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	6.7-6.37
Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen	6.7-6.19
Einsatz von Finanzierungsinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung im Programmplanungszeitraum 2007-2013	6.20-6.25
Jährliche Tätigkeitsberichte der Kommission und sonstige Governance-Fragen	6.26-6.27
Zuverlässigkeitserklärung der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2007-2013	6.28-6.29
Zuverlässigkeitserklärung der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2014-2020	6.30-6.37
Schlussfolgerung und Empfehlungen	6.38-6.41
Schlussfolgerung	6.38-6.39
Empfehlungen	6.40-6.41
Teil 2 — Beurteilung der Leistung von Projekten	6.42-6.57
Beurteilung der Gestaltung des Leistungssystems	6.44-6.50
Beurteilung der Leistung von Projekten	6.51-6.55
Schlussfolgerung	6.56-6.57

Anhang 6.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“

Anhang 6.2 — Überblick über die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in den einzelnen Mitgliedstaaten

Anhang 6.3 — Überblick über Fehler mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 % in der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“

Anhang 6.4 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

6.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zur MFR-Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“. ***Illustration 6.1*** gibt einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten und Ausgaben in dieser Teilrubrik im Jahr 2016.

Illustration 6.1 — MFR-Teilrubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ — Aufschlüsselung 2016

(Milliarden Euro)

Zahlungen des Jahres insgesamt	37,8
- *Vorschüsse* (1) (2)	*11,7*
+ *abgerechnete Vorschüsse* (1)	*15*
+ *Auszahlungen an Endbegünstigte aus Finanzierungsinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung*	*2,5*
- *Zahlungen für den MFR-Zeitraum 2014-2020*	*7,9*
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	**35,7**

(1) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender *Vorgänge* (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 10 von ***Anhang 1.1***).
(2) Dieser Betrag umfasst Beiträge zu *Finanzierungsinstrumenten* unter *geteilter Mittelverwaltung*.

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2016 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kurzbeschreibung der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“

6.2. Die Ausgaben in der MFR-Teilrubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ sind darauf ausgerichtet, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Mitgliedstaaten und Regionen zu verringern, die Wettbewerbsfähigkeit aller Regionen zu stärken und die interregionale Zusammenarbeit zu fördern ([1]). Diese Ziele werden mit folgenden Fonds/Instrumenten umgesetzt:

— dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE, 56 % der Zahlungen im Jahr 2016), der auf den Ausgleich der stärksten regionalen Ungleichgewichte ausgerichtet ist, indem finanzielle Unterstützung für die Schaffung von Infrastrukturen sowie für produktive, beschäftigungswirksame Investitionen, insbesondere zugunsten von Unternehmen, bereitgestellt wird;

— dem Kohäsionsfonds (KF, 20 %), aus dem Umwelt- und Verkehrsprojekte in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BNE von weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts finanziert werden ([2]);

— dem Europäischen Sozialfonds (ESF, 21 %), mit dem darauf abgezielt wird, die Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten zu verbessern und eine hohe Beschäftigungsquote sowie die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen zu fördern;

— sonstigen kleineren Instrumenten/Fonds (3 %), wie dem Europäischen Nachbarschaftsinstrument (Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und politischer Initiativen, durch die die EU und ihre Nachbarländer näher zusammengebracht werden sollen) und dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD — materielle Unterstützung, damit Menschen ein Weg aus der Armut eröffnet wird).

6.3. Für den EFRE, den KF und den ESF gelten abgesehen von wenigen Ausnahmen gemeinsame Regeln. Diese Fonds werden im Rahmen mehrjähriger Programme eingesetzt, wobei die Mittelverwaltung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geteilt ist. Für jeden *Programmplanungszeitraum* arbeiten die Mitgliedstaaten *operationelle Programme (OP)* aus, die der Kommission zur Genehmigung übermittelt werden ([3]). Die im Rahmen eines OP zu finanzierenden Projekte werden auf Ebene der Mitgliedstaaten ausgewählt. Die Begünstigten machen die angefallenen Kosten bei den zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden geltend. Diese bescheinigen die Ausgaben und übermitteln der Kommission entsprechende Ausgabenerklärungen. Die Ausgaben werden von funktionell unabhängigen Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten geprüft. Die Kommission kann zudem Korrekturmaßnahmen einleiten.

([1]) Diese Ziele sind in den Artikeln 174 bis 178 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt.

([2]) In den Programmplanungszeiträumen 2007-2013 und 2014-2020 wurden Mittel aus dem Kohäsionsfonds in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Estland, Griechenland, Kroatien, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien und der Slowakei eingesetzt. Während des Zeitraums 2007-2013 kam auch Spanien für die Mittelvergabe in Betracht, allerdings nur für eine Übergangsunterstützung.

([3]) Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 genehmigte die Kommission 440 OP (322 EFRE/KF und 118 ESF); für 2014-2020 genehmigte sie 392 OP (für die meisten davon wurde mehr als ein Fonds eingesetzt).

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.4. 2016 war das letzte Jahr, in dem sich alle geprüften Zahlungen auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013 bezogen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

6.5. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe ***Anhang 1.1***) untersuchte der Hof dieses Jahr für die Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" Folgendes:

a) eine Stichprobe von 180 Vorgängen ([4]) in Einklang mit Ziffer 7 von ***Anhang 1.1***. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb dieser MFR-Teilrubrik repräsentativ ist. Sie umfasste Vorgänge aus 14 Mitgliedstaaten und ein Programm für Europäische territoriale Zusammenarbeit ([5]);

b) eine Stichprobe von zwölf Finanzierungsinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung in acht Mitgliedstaaten ([6]). Hier überprüfte der Hof auch die Auszahlungsquoten (d. h. den Anteil der Mittel, der die Endbegünstigten erreicht hat) sowie im Falle von Garantien das im Fortschrittsbericht der Kommission für 2015 angegebene Multiplikatorverhältnis;

c) ob die in den *Jährlichen Tätigkeitsberichten* der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) enthaltenen Angaben zur *Ordnungsmäßigkeit* der Ausgaben weitgehend mit den Ergebnissen des Hofes übereinstimmten.

6.6. Für Teil 2 dieses Kapitels, in dem die *Leistung* im Vordergrund steht, prüfte der Hof die Systeme der Mitgliedstaaten zur Messung der Leistung physisch abgeschlossener Projekte (alle Vorgänge in der geprüften Stichprobe mit Ausnahme der zwölf Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung).

([4]) Die Stichprobe wurde aus allen Abrechnungen und Zahlungen mit Ausnahme der Vorschüsse gezogen. Die 180 Vorgänge fielen unter 54 Zwischenzahlungen für den Zeitraum 2007-2013 und bezogen sich auf 92 EFRE-Projekte, 36 KF-Projekte, 40 ESF-Projekte, 11 EFRE-Finanzierungsinstrumente und ein ESF-Finanzierungsinstrument.

([5]) Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Irland, Griechenland, Spanien, Italien, Ungarn, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Vereinigtes Königreich und Europäische territoriale Zusammenarbeit Griechenland-Bulgarien.

([6]) Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Italien, Polen, Portugal, Slowakei und Vereinigtes Königreich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

TEIL 1 — ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

Ergebnisse der Prüfungen von Vorgängen

6.7. In ***Anhang 6.1*** sind die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen überblicksmäßig dargestellt. Von den 180 untersuchten Vorgängen wiesen 87 (48 %) *Fehler* auf. Auf der Grundlage der quantifizierten 25 Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote auf 4,8 % ([7]).

6.7. *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 betont, 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 der Art der betreffenden Zahlungen" gewährleisten muss.*

Angesichts des Mehrjahrescharakters der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Kohäsionspolitik im Programmplanungszeitraum 2007-2013 können Fehler bis zum Abschluss berichtigt werden. Die Kommission prüft zurzeit die Abschlusserklärungen, um sicherzustellen, dass alle erforderlichen Berichtigungen vorgenommen wurden; sie wird kein Programm abschließen, wenn keine ausreichende Sicherheit besteht, dass das Restrisiko für das betreffende Programm unter der Wesentlichkeitsschwelle (2 %) liegt.

Die Kommission stellt ferner fest, dass sich die vom Rechnungshof berechnete wahrscheinlichste Fehlerquote mit den Jahren verbessert hat.

Dies bestätigt, dass die Fehlerquote für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 deutlich unter den Quoten bleibt, die für den Zeitraum 2000-2006 gemeldet wurden. Dies ist, wie in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2016 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration dargelegt, auf die verschärften Kontrollvorschriften im Zeitraum 2007-2013 und die konsequente Politik der Kommission zurückzuführen, Zahlungen zu unterbrechen bzw. auszusetzen, sobald Mängel festgestellt werden. Die Kommission hat im Jahr 2016 angesichts der Vorbereitungen für den Programmabschluss ihre Maßnahmen weiter auf die risikoreichsten Programme/Mitgliedstaaten konzentriert und erforderlichenfalls Korrekturmaßnahmen in Form einer strikten Politik der Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen bis zum Abschluss ergriffen.

([7]) Der Hof berechnet die 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 2,2 % (untere Fehlergrenze) und 7,4 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.8. Der Hof stellt fest, dass außerdem das schwerwiegende Problem bestand, dass Mittel aus Finanzierungsinstrumenten nach Ablauf des Förderzeitraums am 31. Dezember 2015 verwendet wurden (siehe Ziffern 6.20-6.21).

6.9. ***Illustration 6.2*** enthält eine Aufschlüsselung der für 2016 *geschätzten Fehlerquote*. Die häufigsten Fehlerquellen waren die Einbeziehung nicht förderfähiger Kosten in die Abrechnungen der Begünstigten, Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften (EU- und nationale Rechtsvorschriften für die *Vergabe öffentlicher Aufträge*) und die Auswahl nicht förderfähiger Projekte, Tätigkeiten oder Begünstigter.

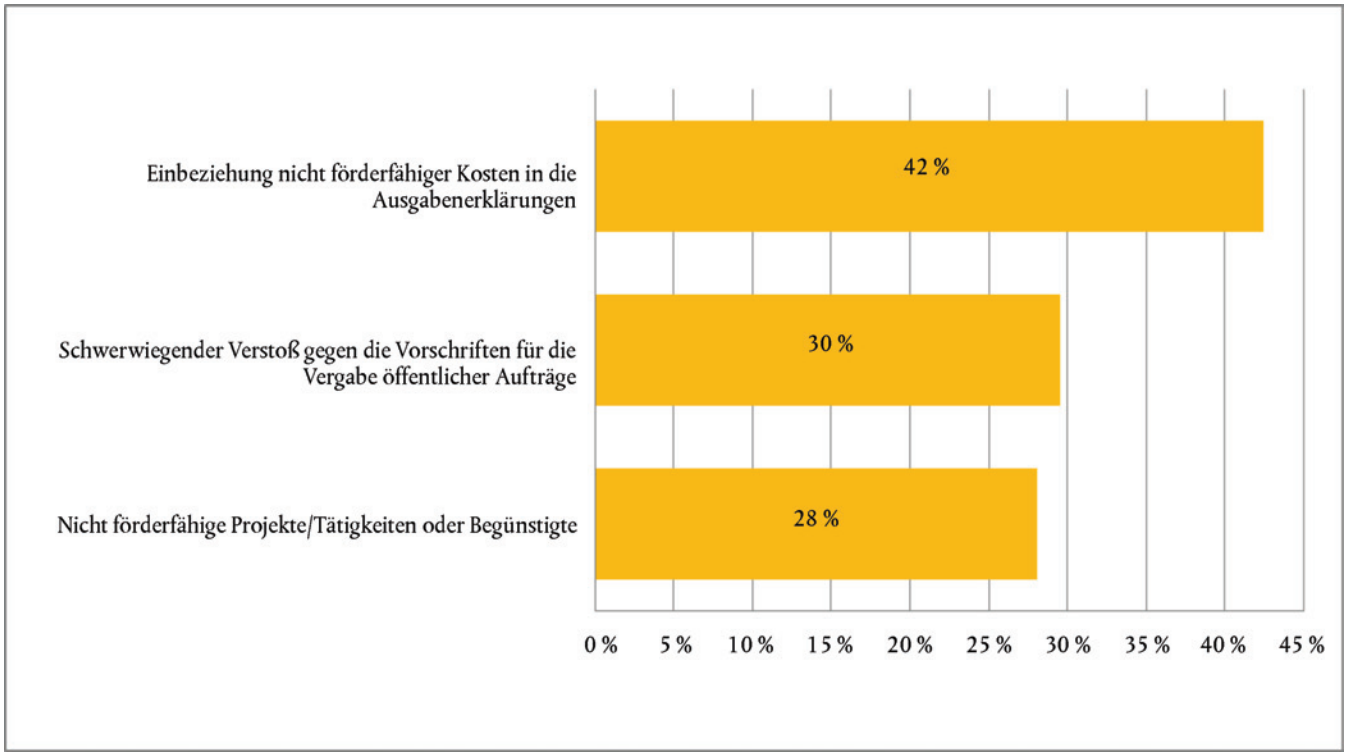
ANTWORTEN DER KOMMISSION

Für den neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurde die Korrekturkapazität der Kommission generell weiter gestärkt, da sie Nettofinanzkorrekturen vornehmen kann, wenn sie oder der Rechnungshof schwerwiegende Mängel aufdecken, die vom Mitgliedstaat zuvor nicht festgestellt wurden. Dies gibt den Mitgliedstaaten einen wichtigen Anreiz, gravierende Mängel aufzudecken und zu berichtigen, bevor sie der Kommission ihre bescheinigten Jahresrechnungen übermitteln, wie aus den ersten bis zum 15. Februar 2017 übermittelten Jahresrechnungen und Zuverlässigkeitspaketen ersichtlich wird.

6.8. *Die Kommission verweist auf ihren Standpunkt, den sie in Bezug auf diese Bemerkung bereits in ihren Antworten auf die Jahresberichte des Rechnungshofs für 2014 und 2015 vertreten hat.*

Siehe auch die Antwort der Kommission zu den Ziffern 6.20 und 6.21.

Illustration 6.2 — „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Nicht förderfähige Ausgaben

6.10. Bei 10 % aller untersuchten Vorgänge waren nicht förderfähige Kosten gemeldet worden (siehe ***Anhang 6.3***, Beispiele 1 bis 6). Derartige Fälle machten 72 % aller quantifizierbaren Fehler bzw. etwa 2,0 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote aus.

6.11. Die wichtigsten Ursachen für nicht förderfähige Ausgaben waren Verstöße gegen die auf nationaler und EU-Ebene bestehenden Regeln für die Förderfähigkeit. Die Mehrheit der Verstöße betraf nationale Vorschriften. Die häufigsten Fehler waren das Fehlen eines Prüfpfads zur Begründung der Ausgaben, nicht förderfähige Gehaltskosten, die fehlerhafte (oder fehlende) Berechnung der Finanzierungslücke für Einnahmen schaffende Projekte, die Meldung erstattungsfähiger Mehrwertsteuer, die fehlerhafte Anwendung von Finanzkorrekturen und die Nichteinhaltung anderer spezifischer Regeln für die Förderfähigkeit.

6.12. In den letzten fünf Jahren wurden für 135 der 1 437 untersuchten Vorgänge *vereinfachte Kostenoptionen* zur Geltendmachung der Kosten verwendet. Für diesen Zeitraum stellte der Hof im Falle der Nutzung vereinfachter Kostenoptionen keine quantifizierbaren Fehler fest. Er ermittelte allerdings zehn nicht quantifizierbare Fehler ([8]). Dies zeigt, dass bei der Verwendung vereinfachter Kostenoptionen für Projekte weniger Fehler auftreten als bei der Erstattung der tatsächlich angefallenen Kosten. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 werden die Mitgliedstaaten allgemein dazu angehalten, im Bereich Kohäsion stärkeren Gebrauch von vereinfachten Kostenoptionen zu machen; für alle ESF-Projekte im Wert von unter 50 000 Euro ist dieser Gebrauch obligatorisch ([9]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.10. *Die Kommission wird die vom Rechnungshof ermittelten Fälle weiterverfolgen und Maßnahmen vorschlagen, soweit sie solche für notwendig erachtet.*

6.11. *Die Kommission geht davon aus, dass ihr Appell an die Mitgliedstaaten, die nationalen Vorschriften weiter zu vereinfachen und verstärkt vereinfachte Kostenoptionen (VKO) zu nutzen, zu einer Verringerung der Fehler beitragen dürfte, die auf eine Unterbrechung des Prüfpfads oder nicht förderfähige Ausgaben zurückzuführen sind.*

6.12. *Die Kommission ist der Auffassung, dass vereinfachte Kostenoptionen weniger fehleranfällig sind, und hat daher seit der Einführung der vereinfachten Kostenoptionen (VKO) aktiv mit Programmbehörden daran gearbeitet, deren Nutzung 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 gesenkt, die Ergebnisorientierung gefördert und das Fehlerrisiko weiter verringert wird.

Neben der Bereitstellung von umfangreichen Anleitungen und direkter Unterstützung für die Mitgliedstaaten in Bezug auf den Einsatz von VKO hat die GD Beschäftigung, Soziales und Integration zahlreiche Vereinfachungsseminare durchgeführt, und zwar vor allem in bestimmten vorrangigen Mitgliedstaaten, die wiederholt hohe Fehlerraten im Programmplanungszeitraum 2007-2013 aufgewiesen und die noch nicht ausreichenden Gebrauch von VKO gemacht haben.

Im Zusammenhang mit der Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens hat die Kommission 2016 Vorschläge vorgelegt, um weitere Vereinfachungsmaßnahmen und größere Flexibilität in den Rechtsrahmen für die ESI-Fonds einzubringen. Diesem Vorschlag zufolge würde der Geltungsbereich der vereinfachten Kostenoptionen deutlich erweitert und ihre Nutzung für ESIF-Vorhaben im Wert von unter 100 000 EUR verbindlich gemacht.

([8]) Siehe auch die Jahresberichte zu den Haushaltsjahren 2012 (Ziffer 6.23), 2013 (Ziffer 6.16), 2014 (Ziffer 6.29) und 2015 (Ziffer 6.15).

([9]) 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. 376).

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.13. *Großprojekte* bedürfen der Genehmigung durch die Kommission ([10]). Die Stichprobe des Hofes umfasste drei Großprojekte, für die von den Behörden der Mitgliedstaaten bis zum Ablauf der Abschlussfrist (31. März 2017) der erforderliche Antrag nicht eingereicht worden war. Da ein Kommissionsbeschluss zur Genehmigung dieser Großprojekte fehlt, sind die geltend gemachten Ausgaben nicht förderfähig und sollten wiedereingezogen werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.13. *Die Kommission hat alle Anträge für Großprojekte bzw. Änderungsanträge, die von den Mitgliedstaaten eingereicht wurden, intensiv begleitet und wird bis zum Programmabschluss alle erforderlichen Entscheidungen treffen. Auf dieser Grundlage wird die Kommission die Förderfähigkeit der betreffenden Ausgaben zum Abschluss bewerten. Im Falle von Großprojekten, bei denen der Kommission keine Angaben gemäß Artikel 40 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 übermittelt wurden, wird die Kommission den betreffenden Mitgliedstaaten vorschlagen, einen Großprojektantrag einzureichen oder andernfalls eine finanzielle Berichtigung vorzunehmen. Wenn ein Mitgliedstaat einen entsprechenden Antrag einreicht, kann die Kommission über das Großprojekt entscheiden.*

Nicht förderfähige Projekte

6.14. Der Hof ermittelte drei Projekte, bei denen die in der Verordnung vorgesehenen Regeln für die Förderfähigkeit und/oder die Förderkriterien im OP oder in der jeweiligen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen nicht eingehalten wurden. Diese Projekte machten 12 % aller quantifizierbaren Fehler und damit etwa 1,3 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote aus (siehe ***Anhang 6.3***, Beispiele 7 und 8).

6.14. *Die Kommission wird die vom Rechnungshof ermittelten Fälle weiterverfolgen und Maßnahmen vorschlagen, soweit sie solche für notwendig erachtet.*

([10]) Siehe Artikel 39 und 41 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25). Großprojekte sind Vorhaben, die eine Gesamtheit nicht zu trennender Arbeiten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen mit einer genauen wirtschaftlichen oder technischen Funktion und klar ausgewiesenen Zielen bilden. Ihre Gesamtkosten betragen mehr als 50 Millionen Euro.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften

Vergabe öffentlicher Aufträge

6.15. In diesem Jahr untersuchte der Hof 121 Vergabeverfahren für Bauleistungen, Dienstleistungen und Lieferungen, die mit den von ihm geprüften Vorgängen in Verbindung standen. Der geschätzte Gesamtwert betrug etwa 3 Milliarden Euro ([11]) und die große Mehrheit dieser Aufträge bezog sich auf EFRE-/KF-Projekte ([12]).

6.16. Der Hof stellte bei 23 Verfahren Verstöße gegen EU- und/oder nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge fest. In vier Fällen handelte es sich um schwerwiegende Verstöße, die als quantifizierbare Fehler eingestuft wurden. Diese Projekte machten 16 % aller quantifizierbaren Fehler und damit etwa 1,4 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote aus (siehe ***Anhang 6.3***, Beispiele 9 bis 11).

6.15 und 6.16. *Die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge gelten für alle öffentlichen Ausgaben in den Mitgliedstaaten und sind nicht nur spezifisch für die Kohäsionspolitik. Die Nichteinhaltung EU- oder nationaler Vorschriften zur öffentlichen Auftragsvergabe ist im Laufe der Jahre eine bedeutende Ursache 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.*

Die Kommission verweist insbesondere auf ihren Aktionsplan zur Vergabe öffentlicher Aufträge, der im Jahr 2013 erstellt und von der Kommission im Dezember 2015 angenommen wurde; dieser Aktionsplan zielt auf eine weitere Verbesserung der Durchsetzung der Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen in den Mitgliedstaaten durch zusätzliche Präventivmaßnahmen ab, zu denen die Veröffentlichung neuer Leitlinien und eines Leitfadens zur Vermeidung der häufigsten Fehler sowie der Austausch bewährter Verfahren, Schulungen und Integritätspakte zählen (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/). Der Aktionsplan zur Vergabe öffentlicher Aufträge wurde im März 2017 aktualisiert, um neue Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe einzubeziehen und um einer stärkeren Ausrichtung auf strategische Beschaffung und Transparenz Rechnung zu tragen.

Der Rechtsrahmen für die ESI-Fonds 2014-2020 hat auch eine spezifische Ex-ante-Konditionalität in Bezug auf die Vergabe öffentlicher Aufträge eingeführt, die — zusammen mit den vereinfachten Richtlinien von 2014 — zu weiteren Verbesserungen in diesem Bereich führen dürften.

Die Kommission wird allen durch den Rechnungshof in Bezug auf die Vergabe öffentlicher Aufträge gemeldeten Fehlern in Übereinstimmung mit dem Beschluss der Kommission C(2013)9527 final zur „Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge […] anwendet" nachgehen.

([11]) Bei diesem Betrag handelt es sich um die Gesamtausgaben für die erteilten Aufträge. Ein Teil dieser Ausgaben wurde im Rahmen der untersuchten Ausgabenerklärungen bescheinigt.

([12]) Bei rund 49 % der 121 Verfahren lag der Auftragswert über dem Schwellenwert, ab dem die (in nationales Recht umgesetzten) EU-Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge angewendet werden müssen; 33 von ihnen betrafen den EFRE/KF, eines den ESF.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.17. Im Jahr 2014 nahmen der Rat und das Europäische Parlament drei Richtlinien an, mit denen die Verfahren für die öffentliche Auftragsvergabe vereinfacht und flexibilisiert werden sollten ([13]). Die Mitgliedstaaten hatten bis April 2016 Zeit, die neuen Vorschriften in nationales Recht umzusetzen (für das elektronische Beschaffungswesen gilt die Frist Oktober 2018). Zum 2. Juni 2017 hatten 17 Mitgliedstaaten diese Anforderung erfüllt ([14]). In dem seit Ablauf der Frist vergangenen Jahr wurden gegenüber letztem Jahr keine ausreichenden Fortschritte erzielt ([15]). Die Kommission übermittelte einer Reihe von Mitgliedstaaten mit Gründen versehene Stellungnahmen. Zum Stand Juni 2017 ist jedoch festzustellen, dass die Verfahren noch voranschreiten und im Falle der Mitgliedstaaten, die gegen die Verpflichtungen verstoßen haben, baldmöglichst an den Gerichtshof der Europäischen Union verwiesen werden müssen ([16]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.17. *Bis Juni 2017 hatten 17 Mitgliedstaaten die Umsetzung der drei Richtlinien in nationales Recht abgeschlossen; vier Mitgliedstaaten haben die Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe, aber nicht die Richtlinie über die Konzessionsvergabe umgesetzt, und sieben Mitgliedstaaten haben bisher noch keine der drei Richtlinien umgesetzt. Die Kommission findet diese Situation nicht zufriedenstellend, insbesondere da sie den Mitgliedstaaten verstärkte Unterstützung geboten hat und immer noch bietet. Daher hat die Kommission fristgerecht ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gegen alle Mitgliedstaaten eingeleitet, die ihrer Umsetzungspflicht nicht nachgekommen sind; im Mai 2016 hat die Kommission 21 Aufforderungsschreiben und anschließend, im Dezember 2016, 15 mit Gründen versehene Stellungnahmen an die betreffenden Mitgliedstaaten übermittelt. Die von den Mitgliedstaaten zugestellten Antworten und die jüngsten Entwicklungen werden derzeit angesichts der bevorstehenden Anrufung des Gerichtshofs geprüft. Im Anschluss an eine intensive Prüfung aller Einzelheiten in Bezug auf bereits verabschiedete und notifizierte Vorschriften wird die Kommission, wie im Vertrag vorgesehen, in jedem Einzelfall über die Notwendigkeit einer Erhebung angemessener Geldbußen entscheiden.*

Staatliche Beihilfen

6.18. Der Hof ermittelte in diesem Jahr 11 Projekte in sieben Mitgliedstaaten ([17]), bei denen gegen die EU-Vorschriften über *staatliche Beihilfen* verstoßen wurde. Der häufigste Grund für die Nichteinhaltung der Vorschriften war das Versäumnis, staatliche Beihilfevorhaben zu prüfen und/oder anzumelden. Der Hof quantifizierte jedoch keine Fehler im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen, da sich diese Verstöße nach seiner Auffassung nicht auf die Höhe der von der EU und/oder den Mitgliedstaaten bereitgestellten öffentlichen Mittel auswirkten. ESF-Projekte fallen sehr häufig unter die *De-minimis*-Regelung und sind daher weniger anfällig für Verstöße gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen als EFRE- und KF-Projekte.

6.18. *Die Kommission stellt fest, dass die Zahl der Verstöße gegen die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen, die sich in der vom Rechnungshof geschätzten Fehlerquote niederschlagen, seit Jahren rückläufig ist. In Anbetracht der Risiken, die mit einer Nichteinhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen in diesem Bereich einhergehen, hat die Kommission jedoch Präventiv- und Korrekturmaßnahmen gemäß dem „Aktionsplan Staatliche Beihilfen" ergriffen, der 2015 mit Blick auf die weitere Verbesserung der Umsetzung der Vorschriften über staatliche Beihilfen in den Mitgliedstaaten vorgelegt wurde. Dies betrifft auch die Weiterverfolgung der Empfehlungen, die der Rechnungshof in seinem Sonderbericht 24/2016 ausgesprochen hat.*

Die Kommission wird die vom Rechnungshof ermittelten Fälle weiterverfolgen und Maßnahmen vorschlagen, soweit sie solche für notwendig erachtet.

([13]) Richtlinien 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).

([14]) Die Mitgliedstaaten, die alle drei Richtlinien innerhalb der Frist umgesetzt hatten, sind die Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Irland, Griechenland, Frankreich, Italien, Zypern, Lettland, Ungarn, Malta, die Niederlande, Polen, Rumänien, die Slowakei, Schweden und das Vereinigte Königreich.

([15]) Ziffer 6.24 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015. Acht Mitgliedstaaten hatten bis Mai 2016 alle drei Richtlinien umgesetzt.

([16]) Siehe Artikel 258 AEUV.

([17]) Neun EFRE-/KF-Projekte (darunter zwei JESSICA-Finanzierungsinstrumente) und zwei ESF-Projekte (darunter ein Finanzierungsinstrument).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Informationen wurden nicht immer angemessen verwendet

6.19. Die Kommission und noch stärker die Behörden der Mitgliedstaaten hatten Korrekturmaßnahmen angewendet, die sich direkt auf neun in die Stichprobe einbezogene Vorgänge ausgewirkt hatten. Diese Maßnahmen waren für die Berechnungen des Hofes relevant, da durch sie die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 3,3 Prozentpunkte verringert wurde. In 18 Fällen quantifizierbarer Fehler verfügten die Mitgliedstaaten über ausreichende Informationen ([18]), um die Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Hätten die Mitgliedstaaten alle ihnen vorliegenden Informationen angemessen genutzt, wäre die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 3,7 Prozentpunkte niedriger ausgefallen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.19. *Die Kommission verfolgt diese Fälle aufmerksam weiter und stimmt zu, dass ordnungsgemäße und zeitnahe Verwaltungskontrollen vorgesehen sein müssen, um zu verhindern, dass Unregelmäßigkeiten überhaupt entstehen oder in Zahlungsansprüche eingehen.*

Seit 2010 führt die Kommission gezielte Kontrollen von Verwaltungsprüfungen bei stark risikobehafteten Programmen durch, bei denen sie festgestellt hat, dass Mängel von der für das jeweilige Programm zuständigen Prüfbehörde gegebenenfalls nicht oder nicht rechtzeitig aufgedeckt wurden. Die Ergebnisse der bis 2016 durchgeführten Prüfungen sind den jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration für das Jahr 2016 (siehe die Seiten 61-64 bzw. 65-66) zu entnehmen.

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 müssen Verwaltungsprüfungen und Kontrollen (einschließlich Vor-Ort-Kontrollen) fristgerecht erfolgen, damit der Kommission die Bescheinigungen der Jahresabschlüsse und die Verwaltungserklärungen übermittelt werden können und die Berechnung zuverlässiger Restfehlerquoten in den Abschlüssen infolge aller seit dem Ende des Rechnungsjahres vorgenommenen Korrekturen möglich ist. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten aktualisierte Leitlinien, die auf den Erfahrungen des vorangegangenen Programmplanungszeitraums gründen, übermittelt, und die — zusammen mit der geforderten Nutzung der VKO — zu einer Verbesserung der Qualität der Verwaltungsprüfungen beitragen sollten.

Die Kommission ist der Auffassung, dass diese verstärkten Kontrollverfahren zu einer dauerhaften Reduzierung der Fehlerquote führen werden, was bereits aus den 2017 übermittelten Zuverlässigkeitspaketen ersichtlich wird.

([18]) In Form von Belegen einschließlich standardmäßiger Gegenkontrollen, Angaben in Datenbanken und der Ergebnisse obligatorischer Kontrollen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Einsatz von Finanzierungsinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung im Programmplanungszeitraum 2007-2013

6.20. Nach Artikel 56 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 lief die Frist für die Förderfähigkeit der Ausgaben im Zeitraum 2007-2013 am 31. Dezember 2015 ab. Im April 2015 legte die Kommission in den Leitlinien für den Abschluss ihre eigene Ansicht dar, wonach der Förderzeitraum bis zum 31. März 2017 weiterläuft ([19]), ohne jedoch den Rat und das Europäische Parlament um eine Änderung der Verordnung zu ersuchen.

6.21. Wie der Hof in seinen letzten beiden Jahresberichten ([20]) bereits festgestellt hat, betrachtet er diese Auslegung des Förderzeitraums als eine Verletzung der Normenhierarchie, wonach eine Rechtsvorschrift nur durch eine gleichrangige oder höherrangige Rechtsvorschrift geändert werden kann. Auf dieser Grundlage geht der Hof bei allen Zahlungen oder Garantien, die nach dem 31. Dezember 2015 aus Finanzierungsinstrumenten für Endbegünstigte bereitgestellt wurden, davon aus, dass sie außerhalb des Förderzeitraums nach Maßgabe von Artikel 56 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 liegen. Der Hof schätzt den Wert der seit dem 31. Dezember 2015 für Endbegünstigte bereitgestellten Zahlungen und Garantien auf insgesamt 2,5 Milliarden Euro.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.20 und 6.21. *Die Kommission ist der Auffassung, dass 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.*

Die Kommission hat ihren Standpunkt zu der gleichen Bemerkung bereits in ihrer Antwort auf die Jahresberichte des Rechnungshofs für 2014 und 2015 vertreten. Die Kommission hat im Einklang mit den Empfehlungen des Europäischen Rates vom Dezember 2014 und innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens gehandelt. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Auszahlungen an Endempfänger, die bis Ende März 2017 getätigt wurden, innerhalb des Förderzeitraums liegen. Die Kommission wird die betreffenden Beträge, die von den Mitgliedstaaten beim Abschluss gemeldet wurden, überprüfen, und die betreffenden Zahlen in ihrem Bericht, der im Oktober 2017 veröffentlicht werden soll, bestätigen.

([19]) Beschluss C(2015) 2771 der Kommission.
([20]) Siehe Ziffer 6.52 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 und Ziffer 6.45 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

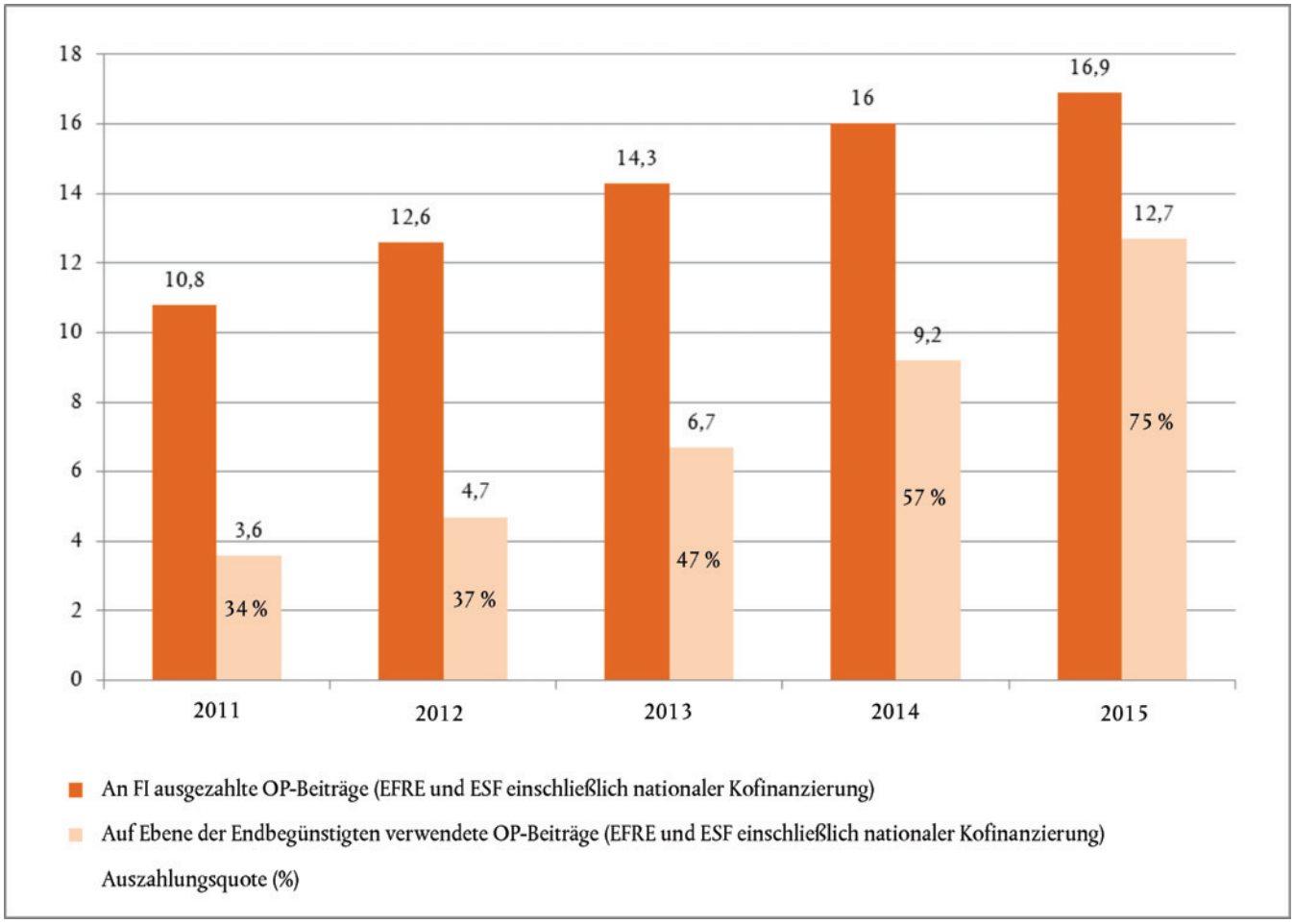
BEMERKUNGEN DES HOFES

Beiträge wurden nicht in ausreichendem Maße genutzt und Instrumente entfalteten nicht ihr volles Potenzial

6.22. Die kumulierte Mittelausstattung bis 2015 lag bei etwa 16,9 Milliarden Euro ([21]). In ***Illustration 6.3*** wird gezeigt, wie dieser Betrag bisher ausgezahlt worden ist.

Illustration 6.3 — Kumulierte Auszahlungsquoten für 2011-2015 beim EFRE und beim ESF

(Milliarden Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Durchführungsberichts der Kommission.

([21]) 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 2015“ (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 2015), EGESIF 16-0011-00 vom 20. September 2016. Die Zahlen für 2016 werden bis zum 1. Oktober 2017 veröffentlicht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.23. Bis zum 31. Dezember 2015 waren erst 75 % aller Mittel aus Finanzierungsinstrumenten des EFRE und des ESF verwendet worden. Wie der Hof bereits in seinem letzten Jahresbericht ([22]) festgestellt hatte, deutet diese geringe Quote darauf hin, dass mehrere Mitgliedstaaten trotz der Verlängerung des Förderzeitraums nicht in der Lage sein werden, ihre Mittelausstattungen aus den Finanzierungsinstrumenten vollständig einzusetzen. Bei einer Auszahlungsquote unter 100 % wird das Potenzial der Instrumente, die auf einen „revolvierenden" Einsatz ausgelegt sind ([23]) — einer ihrer wichtigsten Vorteile gegenüber *Finanzhilfen* —, nicht vollständig ausgeschöpft.

6.24. In ***Illustration 6.4*** ist der Stand der Auszahlungsquoten zum 31. Dezember 2015 für Finanzierungsinstrumente im Kohäsionsbereich dargestellt. Die Quoten in vier Mitgliedstaaten (Spanien, Italien, Niederlande und Slowakei) lagen deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 75 %.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.23 und 6.24. *Die Kommission betont, dass die durchschnittliche Auszahlungsquote von 75 % (Ende 2015) — eine gegenüber 57 % (Ende 2014) deutlich erhöhte Quote — die sehr heterogene Situation zwischen den Mitgliedstaaten verdeutlicht, die das Resultat einer Reihe von Faktoren (einschließlich der Finanzkrise, der begrenzten Erfahrung in einigen Mitgliedstaaten und des späten Beginns einiger Instrumente im gesamten Programmplanungszeitraum) ist. Unter Berücksichtigung des Lebenszyklus von Finanzierungsinstrumenten wird weiterhin ein bedeutender Anstieg der Auszahlungsquoten im letzten Jahr der Umsetzung erwartet; daher können abschließende Feststellungen zu den Auszahlungsquoten erst beim Abschluss getroffen werden.*

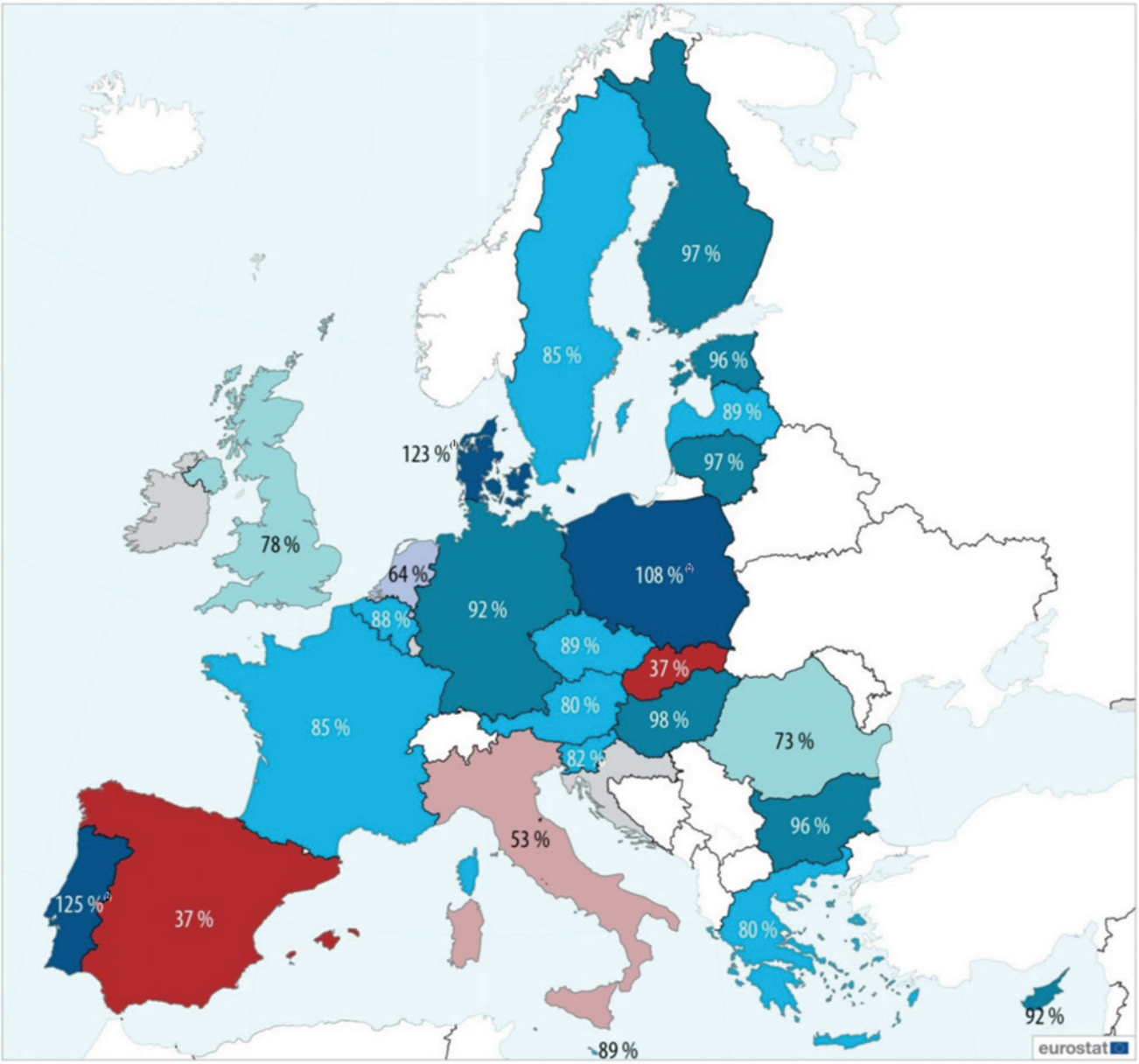
Die Kommission wird auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten zum 1. Oktober 2017 über die Situation beim Abschluss (Ende März 2017) berichten. Die Mitgliedstaaten müssen beim Abschluss die restlichen Beträge der an Finanzierungsinstrumente ausgereichten Mittel, die nicht in vollem Umfang gemäß Artikel 78 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 genutzt wurden, aus der Ausgabenerklärung herausrechnen.

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wird durch die Ausreichung der Mittel an die Finanzierungsinstrumente in Tranchen (und zwar in Abhängigkeit von den tatsächlichen Auszahlungen an die Endempfänger) das Risiko einer zu niedrigen Ausschöpfung der an die Finanzierungsinstrumente ausgereichten Mittel und einer Entstehung ungenutzter Mittelausstattungen bei der Umsetzung begrenzt.

([22]) Ziffer 6.42 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

([23]) Finanzierungsinstrumente bieten den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Finanzmittel mehr als einmal einzusetzen, d. h., alle Erträge aus Investitionen oder Darlehen, einschließlich der Gewinne, werden in die gleichen Aktivitäten reinvestiert.

Illustration 6.4 — Stand der Auszahlung aus Finanzierungsinstrumenten im Kohäsionsbereich zum 31. Dezember 2015



Legende

Spannen der Auszahlungsquoten bei im Rahmen der Rubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" finanzierten Finanzierungsinstrumenten

- Keine Instrumente
- 30-39 %
- 40-49 %
- 50-59 %
- 60-69 %
- 70-79 %
- 80-89 %
- 90-100 %
- > 100 %

Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat

Kartografie: Eurostat - GISCO, 01/2015

0 200 400 600 800 km

(1) In Dänemark erhalten Finanzintermediäre erst dann eine Erstattung, wenn sie die Zahlungen an die Endbegünstigten geleistet haben. Daher liegen die OP-Beiträge an Endbegünstigte über den Beiträgen an Finanzierungsinstrumente.

(2) In Polen und Portugal schließen die gemeldeten Zahlungen an Endbegünstigte Gewinne und Rückflüsse ein. Da es sich bei diesen Beträgen nicht um OP-Mittel handelt, sollten sie insgesamt nicht über 100 % liegen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Kommissionsleitfadens EGESIF_16-0011-00 vom 20. September 2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Unvollständige oder fehlerhafte Berichterstattung über Finanzierungsinstrumente seitens der Mitgliedstaaten

6.25. Die von der Kommission vorgelegten Informationen über den Einsatz von EFRE- und ESF-Finanzierungsinstrumenten beruhen auf Daten, die sie direkt von den Mitgliedstaaten erhalten hat. Seit 2011 hat die Kommission erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung der Datenqualität unternommen, aber in einigen Fällen sind die Angaben weiterhin unvollständig oder fehlerhaft. Dieses Jahr stellte der Hof bei vier der zwölf geprüften Instrumente fehlerhafte Angaben fest. Diese Fehler führen zu einer Überbewertung der Leistung und könnten, falls sie nicht korrigiert werden, den bei Abschluss geltend gemachten Betrag der förderfähigen Ausgaben künstlich erhöhen, insbesondere im Fall von Garantiefonds.

Jährliche Tätigkeitsberichte der Kommission und sonstige Governance-Fragen

6.26. Der Hof untersuchte die Jährlichen Tätigkeitsberichte (JTB) und die zugehörigen Erklärungen der GD REGIO und der GD EMPL für 2016 ([24]). Er prüfte insbesondere, ob die von der Kommission vorgenommene Berechnung der Risikobeträge kohärent und richtig war und ob die Fehlerquote mit seiner eigenen Schätzung in Einklang stand.

6.27. Diese JTB enthalten sowohl für den Abschluss des Zeitraums 2007-2013 als auch für das jährliche Zuverlässigkeitspaket, das für den Zeitraum 2014-2020 entwickelt wurde, vorläufige Angaben zu den Risikobeträgen und zum Restrisiko ([25]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.25. *Beim Abschluss müssen die Mitgliedstaaten die effektive Verwendung der Finanzmittel aus den Finanzierungsinstrumenten bescheinigen. Diese Ausgaben müssen von den Verwaltungs- und Prüfbehörden kontrolliert werden, bevor das Abschlusspaket eingereicht wird. In der Tat haben die Prüfbehörden bei einer Reihe von operationellen Programmen darauf hingewiesen, dass ihre Prüfungsurteile aufgrund der Notwendigkeit, ihre Prüfungsarbeit in diesem Bereich abzuschließen, eingeschränkt sind. Diese laufenden Prüfungsarbeiten betreffen, neben anderen Bereichen, die Auszahlungen an die Endempfänger. Die Kommission wird die in Frage stehenden Programme nicht abschließen, bis ausreichende Sicherheit über die effektiv ausgezahlten Beträge und deren Förderfähigkeit gegeben ist, oder aber geeignete finanzielle Berichtigungen vornehmen.*

6.27. *Bei Veröffentlichung der jährlichen Tätigkeitsberichte 2016 waren die Generaldirektionen noch nicht in der Lage, die von den Prüfbehörden mitgeteilten Angaben zu den Risikobeträgen und Restrisikoquoten zu validieren. Dies ist auf die Frist für den Abschluss (31.3.2017) und den gesetzlichen Zeitrahmen für die Einreichung der Unterlagen 2014-2020 für die jährliche Rechnungslegung (bis zum 1. März) und die Rechnungsannahme durch die Kommission (bis zum 31. Mai 2017) zurückzuführen.*

Dennoch hat die Kommission alle Angaben, die bis zur Veröffentlichung der jährlichen Tätigkeitsberichte 2016 vorlagen, einschließlich der von den Prüfbehörden übermittelten Angaben, mit nur wenigen Änderungen, in vollem Umfang einbezogen.

([24]) Bis Ende April jedes Jahres erstellt jede GD einen Jährlichen Tätigkeitsbericht über das Vorjahr, der an das Europäische Parlament und den Rat übermittelt und anschließend veröffentlicht wird. Zusammen mit dem Bericht gibt der Generaldirektor eine Erklärung darüber ab, ob die Haushaltsmittel, für die er zuständig ist, rechtmäßig und ordnungsgemäß ausgeführt wurden — d. h. im Wesentlichen, ob das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten unterhalb der von der Kommission festgesetzten *Wesentlichkeitsschwelle* von 2 % liegt. Bei OP, wo dies nicht der Fall ist, kann der Generaldirektor einen vollständigen Vorbehalt oder einen Teilvorbehalt geltend machen.

([25]) In ihren JTB verwendet die Kommission im Zusammenhang mit dem Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013 den Begriff „*Restrisikoquote*“ und im Zusammenhang mit dem Programmplanungszeitraum 2014-2020 den Begriff „Restfehlerquote“. Diese beiden Quoten sind von der Konzeption her gleich, beziehen sich aber auf unterschiedliche Zeiträume. In diesem Kapitel bezeichnet der Hof beide Quoten als „Restquoten“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Zuverlässigkeitserklärung der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2007-2013

6.28. Die endgültige Frist für die Übermittlung der Abschlussunterlagen für den Zeitraum 2007-2013 ist zwar am 31. März 2017 abgelaufen ([26]), die Kommission hat aber für ihre Bewertung dieser Unterlagen bis zum 31. August 2017 Zeit. Sollte sie bei ihrer Bewertung erhebliche Probleme feststellen, könnte diese Frist noch verlängert werden. Die Kommission wird über die Ergebnisse ihrer Bewertung der von den Prüfbehörden mitgeteilten Restquoten in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten 2017 (April 2018) berichten.

6.29. Die Kommission kann ein Programm erst dann abschließen, wenn die Restquote unter Berücksichtigung aller Finanzkorrekturen auf unter 2 % gesenkt worden ist ([27]). In einem kürzlich veröffentlichten Sonderbericht über die Vorbereitungen für den Abschluss der Programme 2007-2013 ([28]) stellte der Hof fest, dass die Kommission für die Mitgliedstaaten angemessene Regelungen für den Abschluss ihrer OP im Kohäsionsbereich getroffen hatte. In einem anderen Sonderbericht über die Finanzkorrekturen, die die Kommission während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 im Kohäsionsbereich vorgenommen hatte ([29]), gelangte der Hof außerdem zu dem Schluss, dass die Kommission wirksamen Gebrauch von den Maßnahmen gemacht hatte, die ihr zum Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen Ausgaben zur Verfügung standen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.28. *Die Kommission nimmt eine detaillierte Bewertung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Abschlussunterlagen vor, die bis zur vorgeschriebenen Frist (31.8.2017) abgeschlossen sein wird. Das Ergebnis dieser Bewertung wird in der Tat erst im jährlichen Tätigkeitsbericht für das Jahr 2017 mitgeteilt werden.*

([26]) Außer für Kroatien, das bis 31. März 2018 Zeit hat.

([27]) Leitlinien für den Abschluss der operationellen Programme, Beschluss der Kommission C(2015) 2771, Anhang VI.

([28]) Sonderbericht Nr. 36/2016: „Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007-2013“.

([29]) Sonderbericht Nr. 4/2017: „Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen Ausgaben: Die Kommission machte während des Zeitraums 2007-2013 im Bereich Kohäsion zunehmend von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen Gebrauch“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Zuverlässigkeitserklärung der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2014-2020

Anmerkungen zum Beginn des Zeitraums 2014-2020

6.30. Drei Jahre nach Beginn des Zeitraums 2014-2020 haben die Mitgliedstaaten erst 77 % der für die Fonds der Kohäsionspolitik ([30]) zuständigen Programmbehörden benannt. Zum Stand 1. März 2017 deckten die bei der Kommission eingegangenen endgültigen Abrechnungen über die Ausgaben lediglich 0,7 % der Haushaltsmittel ab, die für den gesamten Programmplanungszeitraum zugewiesen wurden. Mitte 2017 waren die Verzögerungen beim Haushaltsvollzug größer als zum gleichen Zeitpunkt im Zeitraum 2007-2013 ([31]).

6.30. *Die benannten Programmbehörden (77 %) sind für 88 % der für die Kohäsionspolitik veranschlagten Gesamtmittel zuständig. Die Kommission weist darauf hin, dass die Benennung der 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.*

Dies hat bislang nicht dazu geführt, dass die Mitgliedstaaten Auszahlungsanträge in vergleichbarem Maße wie im Zeitraum 2007-2013 gestellt haben, doch wurden alle Voraussetzungen für eine Mittelausschöpfung vor Ort geschaffen. Die Ausschöpfungsquote belief sich Ende 2016 auf insgesamt 3,7 % für EFRE/KF-Projekte und 3,3 % für Projekte im Zusammenhang mit der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (ESF/YEI), was (auf der Grundlage der bis zum 1. März 2017 eingegangenen Abschlüsse) bereits eine gewisse Verbesserung im Vergleich zu den Zahlen aufzeigt, die Mitte 2016 vorlagen.

Die Kommission betont jedoch, dass in diesen ersten Jahren der Umsetzung die Auswahl der kozufinanzierenden Projekte ein wichtiger Schritt zur erfolgreichen Umsetzung der Kohäsionspolitik ist. In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, dass sich die Projektauswahl im Jahr 2016 beschleunigt und nach Angaben der Mitgliedstaaten eine Gesamtauswahlquote von 26 % der Gesamtausstattung für EFRE/KF-Projekte bzw. 32 % für ESF/YEI-Projekte erreicht hat. Dieser prozentuale Anteil ist mit dem vergleichbar, der zu diesem Zeitpunkt im Programmplanungszeitraum 2007-2013 erzielt wurde.

Das neue Zuverlässigkeitsmodell der Kommission für Kohäsionsausgaben

6.31. Die Mitgliedstaaten übermitteln ein „Zuverlässigkeitspaket“, das die Rechnungslegung nach Bescheinigung durch die *Bescheinigungsbehörden* einschließt. Mit dem Paket bestätigen die Mitgliedstaaten die Wirksamkeit der Verwaltungssysteme und internen Kontrollen eines OP sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der bescheinigten Ausgaben. Zudem weisen sie die von den Prüfbehörden errechneten Restquoten aus. In den Restquoten werden angewendete und in der Rechnungslegung erfasste Finanzkorrekturen zur Minderung der durch Prüfungen von Vorgängen ermittelten Risiken berücksichtigt.

([30]) EFRE, KF und ESF/Beschäftigungsinitiative für junge Menschen.

([31]) Auf das Problem der Verzögerungen hat der Hof in seinem Sonderbericht Nr. 2/2017 „Die Verhandlungen der Kommission über die *Partnerschaftsvereinbarungen* und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020“ hingewiesen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.32. Die Kommission hat bis zum 31. Mai Zeit, die Rechnungslegung anzunehmen oder abzulehnen, und muss den Restbetrag innerhalb eines weiteren Monats auszahlen. Vor Annahme der Rechnungslegung führt sie hauptsächlich Verwaltungskontrollen zur Vollständigkeit und Richtigkeit durch. Zu diesem Zeitpunkt nimmt die Kommission keine Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit vor, sie kann jedoch anschließend Prüfungen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit in den Mitgliedstaaten einleiten, um die Arbeit der Prüfbehörden zu überprüfen ([32]). Ihre Schlussfolgerungen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit werden daher in den JTB für das Jahr n+1 vorgelegt.

Anmerkungen zu den Angaben in den JTB für den Zeitraum 2014-2020

6.33. Für den Zeitraum 2014-2020 übermittelten 18 Mitgliedstaaten die Rechnungslegung mit den Ausgaben für 71 der 419 genehmigten OP ([33]) mit einem Gesamtwert von 3,3 Milliarden Euro ([34]). In 69 Fällen wurde diese Rechnungslegung von der Kommission bis zum Ablauf der vorgeschriebenen Frist (31. Mai 2017) akzeptiert ([35]). Wie im Falle der Abschlusserklärung für den vorhergehenden Zeitraum (siehe Ziffer 6.29) fand die administrative Annahme der Rechnungen erst nach der Verabschiedung der Jährlichen Tätigkeitsberichte statt. Außerdem leitete die Kommission die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der 71 OP erst im Juni 2017 ein. Die Ergebnisse werden daher nicht vor den JTB für 2017, d. h. im Juni 2018, veröffentlicht.

6.34. Der Hof ermittelte einige methodische Risiken, die beseitigt werden müssten, um die Transparenz und Zuverlässigkeit der mitgeteilten Restquoten sicherzustellen:

— Der Berichtszeitraum für die Jährlichen Tätigkeitsberichte stimmt nicht mit dem Berichtszeitraum für die jährliche Rechnungslegung der Mitgliedstaaten überein. Die Generaldirektionen müssen über die Ausführung der Zahlungen für das Kalenderjahr n Bericht erstatten, während die Mitgliedstaaten über die Ausgaben berichten, die bei der Kommission für das Haushaltsjahr von Juli des Jahres n-1 bis Juni des Jahres n geltend gemacht wurden. Das bedeutet, dass die Kommission ihre Zuverlässigkeitserklärung für einen anderen Zeitraum (Kalenderjahr) abgibt als die Behörden der Mitgliedstaaten (Haushaltsjahr). Entsprechend sollte jeder JTB genaue Angaben dazu enthalten, zu welchen Ergebnissen die Kommission bei ihrer vollständigen Bewertung der ursprünglich im JTB des Vorjahrs präsentierten Rechnungen gelangt ist.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.32. *Die Kommission nimmt weiterhin eine intensive Aktenprüfung aller in den Zuverlässigkeitspaketen übermittelten Unterlagen, und zwar insbesondere der gemeldeten Fehlerquoten, der Restrisiken und der Prüfungsurteile der Prüfbehörden, vor. In Einklang mit dem Grundsatz der „Einzigen Prüfung", die von den betreffenden Generaldirektionen vorgenommen wird, wird diese Aktenprüfung durch risikobasierte Compliance-Prüfungen ergänzt. Hauptziel ist, — durch die Überprüfung der Arbeit der Prüfbehörden nach der Rechnungsannahme — hinreichende Gewähr zu erhalten, dass keine schwerwiegenden Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem unentdeckt, ungemeldet und somit unberichtigt bleiben.*

6.33. *Im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2014-2020 wird die Kommission ihre Aktenprüfung in Bezug auf die von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten durch risikobasierte Vor-Ort-Prüfungen ergänzen. Bevor die Kommission die Zuverlässigkeit der gemeldeten Daten in den folgenden jährlichen Tätigkeitsberichten bestätigt, wird sie folglich auch die Bemerkungen berücksichtigen können, die der Rechnungshof unter Umständen bis zu diesem Zeitpunkt übermittelt hat. Auf diese Weise wird eine Verstärkung der Qualität der Daten ermöglicht, die den Entlastungsbehörden in den jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten zur Verfügung gestellt werden.*

6.34.

— *Wie in vielen Jahren zuvor verwendet die Kommission alle Informationen, die ihr für den Berichtszeitraum des jährlichen Tätigkeitsberichts vorliegen.*

Die Kommission betont, dass die Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 und der für das Zuverlässigkeitspaket vorgegebene Zeitrahmen, im Vergleich zum Programmplanungszeitraum 2007-2013, eine bessere Abstimmung der Berichtszeiträume mit den Programmbehörden ermöglicht. Der Generaldirektor muss, unter Berücksichtigung der von der Programmbehörde in ihrem Zuverlässigkeitspaket gebotenen Gewähr und der Einbehaltung von 10 % auf alle Zwischenzahlungen, für die Ausgaben im Kalenderjahr einstehen. Die Kommission erklärt sich bereit, das Ergebnis ihrer anhand der von den Mitgliedstaaten im Vorjahr übermittelten Zuverlässigkeitspakete vorgenommenen Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit im jährlichen Tätigkeitsbericht darzulegen (siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 6.33).

([32]) Artikel 139 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.
([33]) 391 ESI-Fonds- und 28 FEAD-OP.
([34]) Einschließlich 0,7 Milliarden Euro Vorabdotierungen für Finanzinstrumente.
([35]) Für 61 ESI-Fonds- und acht FEAD-OP.

BEMERKUNGEN DES HOFES

— Gemäß Artikel 137 Absatz 2 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen müssen die Mitgliedstaaten Beträge, die zuvor in einem Zahlungsantrag ausgewiesen wurden, die jedoch Gegenstand einer laufenden Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sind, aus ihrer Rechnungslegung ausschließen. Alle Teile solcher Beträge, sie anschließend als rechtmäßig und ordnungsgemäß befunden werden, können in einen künftigen Zahlungsantrag aufgenommen werden. Der Hof ermittelte einen Fall, in dem die *Prüfbehörde* Beträge dieser Art in die Berechnung der Restquoten einbezog. Die Kommission sollte die Prüfbehörden erneut daran erinnern, dass die unter Artikel 137 Absatz 2 fallenden Beträge klar erkennbar sein müssen und bei der Berechnung der Restquoten nicht berücksichtigt werden dürfen.

— Die Berichtsformulare für die Rechnungslegung enthalten keinen detailliert aufgeschlüsselten Abschnitt für einzelne Einbehaltungen und unter Artikel 137 Absatz 2 fallende Beträge. Zwar werden aggregierte Zahlen angegeben, für einen geeigneten Prüfpfad zur Annahme der Rechnungslegung bedarf es aber detaillierter Angaben auf Vorhabensebene. Die direkte Bereitstellung solcher Angaben im gemeinsamen Berichterstattungssystem würde die Transparenz erhöhen und die erforderlichen Kontrollen ermöglichen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

— *Die Kommission hat den Prüfbehörden in einem Leitfaden („Guidance Note on Annual Control Report und Audit Opinion“ ([1])) die Kriterien für die Ermittlung der Finanzkorrekturen bei der Berechnung der Restrisikoquote erläutert. Wie der Rechnungshof festgestellt hat, ist die entscheidende Frage, ob die Finanzkorrektur das von den Prüfbehörden im Zuge der Prüfung der Operationen festgestellte Risiko verringern soll (siehe die Bemerkungen des Rechnungshofes zu Ziffer 6.32).*

Die Beträge, die gemäß Artikel 137 Absatz 2 einer laufenden Bewertung unterliegen und nicht in der Rechnungslegung ausgewiesen werden, bieten eine weitere Gewähr, dass alle in den Jahresabschlüssen bescheinigten Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß sind und keine Auswirkung auf die Berechnung der Restrisikoquote durch die Prüfbehörden haben dürften. Die Kommission wird daher den Mitgliedstaaten gegenüber ihre Leitlinien weiter verdeutlichen.

— *Die Beträge, die einer laufenden Bewertung unterliegen, müssen global in Anlage 8 zu den Jahresabschlüssen mit einer Erläuterung der Bescheinigungsbehörde ausgewiesen werden, wobei diese Erläuterungen und potenzielle Abweichungen durch die Prüfbehörde verifiziert werden müssen.*

Die Bescheinigungsbehörde muss im Programmbegleitungssystem vollständige und detaillierte Buchführungsunterlagen über einzelne Entwicklungen und Änderungen zwischen den Anträgen auf Zwischenzahlung und den in den Jahresabschlüssen ausgewiesenen Beträgen führen, um die Möglichkeit einer späteren Ausweisung dieser Beträge gemäß Artikel 137 Absatz 2 zu verfolgen. Solche Beträge werden — sofern sie als recht- und ordnungsmäßig befunden und in einen Zahlungsantrag für ein nachfolgendes Geschäftsjahr aufgenommen wurden — denselben Prüfungs- und Kontrollmechanismen unterliegen, wie dies bei allen anderen neuen Ausgaben der Fall ist.

([1]) *EGESIF_15-0002-03 vom 9.10.2015.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Für die Bestimmung der zu prüfenden Grundgesamtheit bei Finanzinstrumenten und bei Vorschüssen im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen sind Erläuterungen erforderlich

6.35. Die Kommission sollte die Regeln näher erläutern, nach denen die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten die zu prüfenden Grundgesamtheiten bei Finanzinstrumenten bestimmen sollten ([36]). Zahlungen an ein Instrument werden geleistet, sobald seine Rechtsstruktur geschaffen wurde, und diese Zahlungen werden in Anträge auf *Zwischenzahlungen* an die Kommission einbezogen ([37]). Im Rahmen der Verordnung wird der Begriff der förderfähigen Ausgaben auf Zahlungen an Endbegünstigte, auf für Garantieverträge gebundene Mittel und auf die Erstattung entstandener Verwaltungskosten und -gebühren beschränkt ([38]). Wird statt der in der jährlichen Rechnungslegung ausgewiesenen förderfähigen Ausgaben die ursprüngliche Mittelausstattung als zu prüfende Grundgesamtheit betrachtet, so führt dies dazu, dass die Restquote zu niedrig angesetzt wird. Das gleiche Problem tritt bei Vorschüssen im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen auf.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.35. *Die Kommission wird mit den Prüfbehörden und dem Rechnungshof zusammenarbeiten, um ein Einvernehmen in Bezug auf die zu meldenden Fehlerquoten sicherzustellen. So hat die Kommission — insbesondere um eine qualitative Bewertung der Fehlerquote zu erhalten — den Prüfbehörden gegenüber angeregt, von der Option einer spezifischen Schichtung für Finanzierungsinstrumente (Artikel 28 Absatz 10 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014) Gebrauch zu machen. In diesem Zusammenhang werden den Prüfbehörden weitere Anleitungen übermittelt werden.*

Artikel 127 der für den Zeitraum 2014-2020 geltenden Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen legt fest, dass die Prüfungen anhand geeigneter Stichproben auf der Grundlage der erklärten Ausgaben vorgenommen werden.

Die Kommission betont, dass die Zahlungen an die Finanzierungsinstrumente im Programmplanungszeitraum 2014-2020 in Tranchen erfolgen wird, und zwar in Abhängigkeit von den regulatorischen Verpflichtungen in Bezug auf die tatsächliche Verwendung früherer Zahlungen, die in den Umfang der Prüfungen von Vorhaben durch die Prüfbehörden einbezogen werden müssen. In Bezug auf die erste Tranche müssen die Prüfbehörden kontrollieren, ob die geltenden Anforderungen (öffentliche Auftragsvergabe, Ex-ante-Bewertung) eingehalten werden und die ermittelten Fehler Auswirkungen auf die Fehlerquote haben.

Was die Vorschüsse in Form staatlicher Beihilfen betrifft, wird die Kommission — wie bereits für den Abschluss des Zeitraums 2007-2013 geschehen — den Prüfbehörden gegenüber klarstellen, dass sie Prüfungen (d. h. Systemprüfungen) vornehmen müssen, um zu bestätigen, dass die Verwaltungsbehörden über ein System verfügen, das sicherstellt, dass die Vorschüsse innerhalb der vorgeschriebenen Frist hinreichend gerechtfertigt sind.

([36]) Siehe Ziffern 6.60-6.63 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.
([37]) Artikel 41 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.
([38]) Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Übereinstimmung der Angaben in den JTB mit den Feststellungen des Hofes

6.36. ***Illustration 6.5*** enthält eine Zusammenfassung der Angaben in den Jährlichen Tätigkeitsberichten über den Programmplanungszeitraum 2007-2013.

Illustration 6.5 — Überblick über die Angaben in den JTB für den Zeitraum 2007-2013

(Milliarden Euro)

Tätigkeit	Fonds	Gesamtbetrag der maßgeblichen Ausgaben	Maßgebliche Ausgaben 2016	OP	Fehlerquote 2016		Restrisiko	Anzahl der Vorbehalte
					min.	max.		
Programmplanungszeitraum 2007-2013	EFRE/KF	254,5	26,2	322	2,2 %	4,2 %	0,4 %	66
	ESF	70,2	6,4	118	3,9 %	4,3 %	0,7 %	23
	Insgesamt	**324,7**	**32,6**	**440**	**2,6 %**	**4,2 %**	**0,5 %**	**89**

Quelle: Jährliche Tätigkeitsberichte der GD REGIO und der GD EMPL für 2016.

6.37. Die vom Hof geschätzte Fehlerquote ist höher als die Fehlerquoten, die die Kommission auf der Grundlage der Ergebnisse der Prüfbehörden in ihren JTB angegeben hat. Allerdings sind diese beiden Fehlerquoten insbesondere aus den folgenden Gründen nicht vollständig vergleichbar:

— Die in den JTB angegebenen Restquoten beziehen sich nicht auf denselben Zeitraum wie die vom Hof veröffentlichten Fehlerquoten ([39]).

— Die von der Kommission berechneten Restquoten haben mehrjährigen Charakter und werden unter Berücksichtigung aller Finanzkorrekturen auf EU- und nationaler Ebene ermittelt.

— Den Ergebnissen des Hofes liegt eine statistisch repräsentative Stichprobe von Vorgängen auf EU-Ebene zugrunde, während die Prüfbehörden — auch wenn sie im Allgemeinen statistische Stichprobenverfahren verwenden — Prüfungen von Vorhaben auch auf Grundlage nichtstatistischer Stichproben auswählen können.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.37. *Die Kommission betont, dass jedes Jahr alle vorhandenen Informationen intensiven 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. Falls erforderlich, ersucht die Kommission die Prüfbehörden um zusätzliche Informationen, die von diesen auch übermittelt werden. Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 6.27.*

Die Kommission ist in Bezug auf den Jahresbericht 2016 der Auffassung, dass ihre Bewertung im Ergebnis mit den vom Rechnungshof errechneten Fehlerquoten übereinstimmt, wie dies schon bei der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration in den vergangenen sechs Jahren in Folge und bei der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung in den vergangenen fünf Jahren in Folge der Fall war (siehe die jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichte, Seiten 75 bzw. 64).

([39]) Die von den Prüfbehörden für das Jahr n gemeldeten Fehlerquoten beziehen sich auf Ausgaben, die der Kommission für das Jahr n-1 bescheinigt wurden. Die Fehlerquoten des Hofes für das Jahr n beziehen sich auf Ausgaben, die die Kommission im Jahr n getätigt hat.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung

6.38. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben für die Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet waren.

6.39. Für diese MFR-Teilrubrik ergab die Prüfung von Vorgängen eine geschätzte Gesamtfehlerquote von 4,8 % (siehe ***Anhang 6.1***).

6.38 und 6.39. *Die Kommission merkt an, dass sich die vom Rechnungshof angegebene geschätzte Fehlerquote mit den Jahren verbessert hat und mit den Fehlerquoten in den jährlichen Tätigkeitsberichten der jeweiligen Kommissionsdienststellen in Einklang steht.*

Die Kommission hat sich angesichts der Vorbereitungen für den Programmabschluss auch 2016 bei ihren Prüfungen und Maßnahmen auf die risikoreichsten Programme bzw. Mitgliedstaaten konzentriert und gegebenenfalls strenge Korrekturmaßnahmen in Form einer strikten Politik der Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen bis zum Abschluss eingeleitet. Sie wendet rigorose Analysen und Verfahren beim Abschluss an, 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 Planungszeitraum 2007-2013 begangene Fehler noch bis zum Abschluss berichtigt werden können, wie in Abschnitt 2.1.3. der jährlichen Tätigkeitsberichte 2016 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration aufgezeigt wird.

Um das Problem der wesentlichen Fehlerquoten anzugehen, die der Rechnungshof im Bereich der Kohäsionspolitik festgestellt hat, wurden für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 verschärfte Anforderungen an die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sowie an die Rechenschaftspflicht der Programmbehörden eingeführt, darunter die Vorlage von Jahresrechnungen, die keine schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten aufweisen dürfen, und eine Stärkung der Korrekturkapazität der Kommission durch die Möglichkeit, unter bestimmten Umständen Nettofinanzkorrekturen vorzunehmen.

Diese Anforderungen werden den Mitgliedstaaten einen wichtigen Anreiz geben, gravierende Mängel aufzudecken, zu melden und zu berichtigen, bevor sie der Kommission ihre bescheinigten Jahresrechnungen übermitteln; sie sollten ferner zu einer anhaltenden Verringerung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten beitragen, was bereits aus den ersten im Jahr 2017 übermittelten Zuverlässigkeitspaketen ersichtlich wird.

Die Kommission verweist ferner auf ihre Antworten zu den Ziffern 6.7 und 6.19.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

6.40. ***Anhang 6.4*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den 11 Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 ([40]) ausgesprochen hatte. Die Kommission hatte acht Empfehlungen vollständig und zwei weitgehend umgesetzt. Eine Empfehlung wurde gar nicht umgesetzt.

6.40. *Die Kommission weist darauf hin, dass sie die Empfehlung, die bei dieser Ziffer als nicht umgesetzt gemeldet wurde, nicht angenommen hatte.*

6.41. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2016 unterbreitet der Hof die folgenden Empfehlungen:

— **Empfehlung 1:** Bei Abschluss der Programme 2007-2013 sollte die Kommission besonderes Augenmerk auf Bereiche richten, in denen ein höheres Risiko besteht, dass nicht förderfähige Ausgaben gemeldet oder unzutreffende Angaben gemacht werden, die zur Erstattung zu hoher Beträge führen. Die Kommission sollte insbesondere

  a) sicherstellen, dass die bei Abschluss für Finanzierungsinstrumente gemeldeten förderfähigen Beträge nicht künstlich erhöht werden, indem die auf Ebene der Endbegünstigten verwendeten Beträge zu hoch ausgewiesen werden. Das höchste Risiko besteht bei Garantiefonds, wo ein künstlich niedriger Multiplikator einen ungerechtfertigten Anstieg der förderfähigen Kosten bedeuten würde;

  b) überprüfen, dass den Vorschüssen im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen auf Projektebene tatsächliche Ausgaben gegenüberstehen, da nur diese förderfähig sind. Die Kommission sollte dafür sorgen, dass die Verwaltungsbehörden ausreichende Überprüfungen vorgenommen haben, sodass für die Abrechnung der Vorschüsse und den Abzug nicht gerechtfertigter Beträge ein geeigneter Prüfpfad vorhanden ist;

  c) sicherstellen, dass die Ausgaben für alle Großprojekte durch einen Beschluss der Kommission, mit dem das Projekt genehmigt wird, gestützt werden, da die gemeldeten Ausgaben andernfalls nicht förderfähig sind. Ein besonderes Risiko ergibt sich, wenn größere Projekte in kleinere Abschnitte unterteilt werden, bei denen der Schwellenwert für Großprojekte nicht erreicht wird.

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an und wird u. a. die bestimmten Bereiche, auf die der Rechnungshof in Bezug auf die Finanzierungsinstrumente, die staatlichen Beihilfen und Großprojekte hingewiesen hat, bereits in ihrer derzeit laufenden Prüfung der für den Zeitraum 2007-2013 eingereichten Abschlusspakete berücksichtigen.

Die Kommission erinnert daran, dass es in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, der Kommission Großprojekte mitzuteilen.

([40]) Der Hof wählte für die diesjährige Weiterverfolgungsprüfung seinen Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, weil die Kommission normalerweise für die Umsetzung seiner Empfehlungen genügend Zeit gehabt haben müsste.

BEMERKUNGEN DES HOFES

— **Empfehlung 2:** Für den Zeitraum 2014-2020 sollte die Kommission gegen mögliche Hindernisse für eine zuverlässige Berechnung der Restquote vorgehen, indem zu folgenden Aspekten gründliche Kontrollen und Anleitungen eingeführt werden:

a) die zu prüfende Grundgesamtheit der Finanzinstrumente und Vorschüsse im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen. In der Grundgesamtheit sollten im Falle von Finanzinstrumenten die auf Ebene der Endbegünstigten verwendeten Beträge und im Falle staatlicher Beihilfen die auf Projektebene tatsächlich getätigten Ausgaben, wie in der Rechnungslegung ausgewiesen, angemessen berücksichtigt werden;

b) die Prüfungsabdeckung für von der EIB verwaltete Finanzinstrumente. Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Prüfungsregelungen sowohl auf Ebene der Finanzintermediäre als auch auf Ebene der Endbegünstigten angemessen sind. In diesem Zusammenhang wäre es zweckdienlich, wenn die Änderungen der bestehenden Rechtsgrundlage, die die Kommission für die *Omnibus-Verordnung* vorgeschlagen hat ([41]), endgültig angenommen würden und wenn eine Prüfpflicht auf Ebene der Mitgliedstaaten eingeführt würde;

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

a. *Vor dem in ihren Antworten zu Ziffer 6.36 beschriebenen Hintergrund und mit Blick auf die Verordnungsbestimmungen in Bezug auf die förderfähigen Ausgaben und die Prüfgesamtheit wird die Kommission mit den Prüfbehörden und dem Rechnungshof zusammenarbeiten, um — mit dem Ziel, eine ausreichende Sicherheit zu gewährleisten — ein einvernehmliches Vorgehen in Bezug auf die Behandlung der Finanzierungsinstrumente und der Vorschüsse in Form von staatlichen Beihilfen in der Prüfgesamtheit sowie bei den damit einhergehenden erforderlichen Prüfungsarbeiten sicherzustellen.*

b. *Die Kommission hat in der Omnibus-Verordnung, die sie im September 2016 angenommen hat, vorgeschlagen, Artikel 40 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen zu ändern.*

Die vorgeschlagene Änderung von Artikel 40, die auf von der EIB und anderen internationalen Finanzinstitutionen eingesetzten Finanzinstrumenten Anwendung findet, stellt klar, dass auf zwei Ebenen Kontrollen und Prüfungen stattfinden: 1) auf der Ebene der EIB oder anderer internationaler Finanzinstitutionen; 2) auf der Ebene der zuständigen Stellen im Gebiet der Mitgliedstaaten.

Auf der ersten Ebene werden die EIB-Gruppe oder andere internationale Finanzinstitutionen Kontrollberichte vorlegen, die durch von den in der Finanzierungsvereinbarung benannten Prüfern erstellte jährliche Prüfberichte/Prüfungsurteile ergänzt werden.

Auf der zweiten Ebene würden die Mitgliedstaaten bei den Finanzmittlern Überprüfungen durch die Verwaltungsbehörden und Kontrollen durch die Prüfbehörden vornehmen; letztere könnten gegebenenfalls auch bei den Endempfängern im Gebiet der Mitgliedstaaten Kontrollen durchführen. Diese Überprüfungen und Kontrollen werden sich, unter Berücksichtigung der ermittelten Risiken, auf die Umsetzung der Instrumente erstrekken. Die Ergebnisse dieser Überprüfungen und Kontrollen werden die von der EIB-Gruppe und anderen internationalen Finanzinstitutionen vorgelegten Berichte ergänzen.

([41]) Vorschlag für eine Verordnung über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, COM(2016) 605 final vom 14. September 2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

c) die Nichteinbeziehung von Beträgen, die einer Bewertung unterliegen (siehe Artikel 137 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013), bei der Berechnung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Restquote, da die Einbeziehung dieser Beträge dazu führt, dass die Restquote zu niedrig angesetzt wird und sich die Transparenz und Zuverlässigkeit dieser wichtigen Kennzahl verringert.

— **Empfehlung 3:** Bei der Überarbeitung des Konzepts und des Ausführungsmechanismus für die ESI-Fonds nach 2020 sollten die Leistungsorientierung der Programme verstärkt und der Mechanismus für Zahlungen vereinfacht werden, indem ggf. die Einführung weiterer Maßnahmen gefördert wird, die keine einfache Erstattung der Kosten vorsehen, sondern eine Koppelung der Höhe der Zahlungen an die Leistung.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

c. *Die Kommission ist der Ansicht, bereits entsprechende Maßnahmen ergriffen zu haben, ist aber gerne bereit, ihre derzeitigen Leitlinien für die Mitgliedstaaten weiter zu erläutern.*

Wie in der Antwort der Kommission zu Ziffer 6.34 dargelegt, dürfen die Mitgliedstaaten gemäß dem Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 bestimmte Beträge nicht in ihre Rechnungslegung einbeziehen, die früher in einem Zahlungsantrag enthalten waren, die jedoch einer laufenden Bewertung ihrer Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben unterliegen. Diese Ausgaben oder ein Teil dieser Ausgaben können — sofern sie als recht- und ordnungsmäßig befunden werden — in einen künftigen Zahlungsantrag aufgenommen werden.

Aus diesem Grunde haben die Beträge, die gemäß Artikel 137 Absatz 2 einer laufenden Bewertung unterliegen, keine Auswirkung auf die Berechnung der Restrisikoquote. Die Kommission hat den Prüfbehörden in einem Leitfaden („Guidance Note on Annual Control Report und Audit Opinion“ ([2])) die Kriterien für die Ermittlung der Finanzkorrekturen bei der Berechnung der Restrisikoquote erläutert. Die Tatsache, dass die Verordnung in Bezug auf die einer laufenden Bewertung unterliegenden Beträge die Möglichkeit einräumt, dass diese in einen künftigen Antrag auf Zwischenzahlung aufgenommen werden können, sofern sie als recht- und ordnungsmäßig befunden werden, ist für die Berechnung der Restfehlerquote ohne Bedeutung und bietet weitere Gewähr, dass alle in den Jahresabschlüssen bescheinigten Ausgaben recht- und ordnungsmäßig sind.

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an, da sie dem Vorschlag, das Konzept und den Durchführungsmechanismus zu überarbeiten, und auch der vom Rechnungshof empfohlenen Änderung in vollem Umfang zustimmt. Allerdings kann die Kommission zu diesem Zeitpunkt zu den Vorschlägen für die ESI-Fonds nach 2020 noch nicht detailliert Stellung beziehen. Sie weist ferner darauf hin, dass bereits die vorgeschlagene Änderung der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (die sogenannte Omnibus-Verordnung), die von der Kommission Ende 2016 vorgelegt und verabschiedet wurde, (sofern sie von den anderen Organen angenommen wird) die Möglichkeit bieten würde, unter bestimmten Bedingungen von der Kostenerstattung zugunsten von an die Leistung der Vorhaben gekoppelten Zahlungen abzurücken.

Die Vorlage zeitnaher Legislativvorschläge für die Kohäsionspolitik ist für die Kommission ein vorrangiges Anliegen. Der genaue Zeitplan hängt jedoch von der Annahme des Vorschlags für die MFR-Verordnung ab. Anschließend wird der Vorschlag der Kommission hinsichtlich des Gesetzgebungspakets zur „Kohäsionspolitik nach 2020“ vorgelegt werden.

Die Kommission wird in Bezug auf eine zeitnahe Annahme und das Inkrafttreten des Rechtsrahmens eng mit den Mitgesetzgebern zusammenarbeiten.

([2]) *EGESIF_15-0002-03 vom 9.10.2015.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

TEIL 2 — BEURTEILUNG DER LEISTUNG VON PROJEKTEN

6.42. Nach dem Grundsatz der *Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung* bei der Ausführung des EU-Haushalts sollte nicht nur der Einhaltung der Rechtsvorschriften Bedeutung beigemessen werden, sondern auch der Verwirklichung der erklärten Ziele ([42]).

6.43. In den vergangenen drei Jahren beurteilte der Hof bei den untersuchten Projekten, sofern sie physisch abgeschlossen waren, neben der Ordnungsmäßigkeit auch die Leistung ([43]). Da der Förderzeitraum am 31. Dezember 2015 endete, hätten in diesem Jahr zum Zeitpunkt der Prüfung alle 168 untersuchten Projekte (Finanzierungsinstrumente ausgenommen) abgeschlossen sein müssen. Für alle 168 Projekte beurteilte der Hof Folgendes:

— maßgebliche Aspekte der Gestaltung des Leistungssystems (insbesondere, ob es für die OP Output- und Ergebnisindikatoren gab, die für ihre Ziele relevant waren, und ob die in den Projektunterlagen ([44]) festgelegten Output- und Ergebnisziele mit den Zielen der OP für die einzelnen Prioritätsachsen übereinstimmten);

— die Projektleistung, d. h., ob mit den Projekten die erklärten Ziele verwirklicht und die für die einzelnen Indikatoren festgelegten Zielvorgaben erreicht wurden.

Beurteilung der Gestaltung des Leistungssystems

6.44. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 waren Begünstigte gemäß den Rechtsvorschriften verpflichtet, *Outputs* festzulegen und darüber Bericht zu erstatten. Zur Bewertung des Beitrags eines Projekts zu den Zielen eines OP konnten die Mitgliedstaaten auch Ergebnisindikatoren festlegen, durch die die Projektergebnisse mit den entsprechenden Indikatoren für die Prioritätsachse des OP verknüpft wurden.

6.45. In den verordnungsrechtlichen Bestimmungen für den Zeitraum 2014-2020 sind einige Maßnahmen vorgesehen, die bei sachgerechter Umsetzung zur Beurteilung der Leistung der Programme beitragen dürften. Ein Beispiel ist die Verpflichtung der Prüfbehörden, die Zuverlässigkeit der Leistungsdaten zu untersuchen ([45]). Ein weiteres ist die Möglichkeit für die Kommission, nach ihrer Leistungsüberprüfung Sanktionen zu verhängen, wenn die Finanz- und Outputindikatoren einer Prioritätsachse weit unter den Zielvorgaben liegen ([46]).

([42]) Siehe Ziffer 10.10 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.
([43]) Siehe Ziffern 6.80-6.86 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 und Ziffern 6.77-6.89 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.
([44]) Projektanträge, Finanzhilfevereinbarungen, Verträge/Aufträge und/oder Kofinanzierungsbeschlüsse.
([45]) Artikel 22 Absätze 6 und 7 und Artikel 127 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.
([46]) Artikel 142 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Für ein Drittel der untersuchten Projekte bestand ein Leistungsmessungssystem mit Output- und Ergebnisindikatoren, die mit den OP-Zielen verknüpft waren

6.46. Der Hof stellte fest, dass für 63 der 168 Projekte (38 %) ein Leistungsmessungssystem bestand, mit dem die Outputs und Ergebnisse dieser Projekte mit den entsprechenden Zielen des OP verknüpft wurden.

6.47. In 101 weiteren Fällen (60 %) ermittelte der Hof eine Reihe von Schwachstellen im Hinblick darauf, wie die Leistungssysteme auf OP- und Projektebene von den mitgliedstaatlichen Behörden konzipiert worden waren. Folgende Mängel traten am häufigsten auf:

— Für 70 der 168 Projekte (42 %) hatten die Behörden keine Ergebnisindikatoren oder Zielvorgaben zur Leistungsmessung auf Projektebene festgelegt oder die festgelegten Ergebnisindikatoren stimmten nicht mit den Indikatoren für das OP überein. Unter diesen Umständen kann nicht ermittelt werden, ob diese Projekte einen Beitrag zu den übergeordneten Programmzielen geleistet haben (siehe auch Ziffer 6.55).

— In 13 Fällen hatten die Behörden im OP und/oder in den Genehmigungsunterlagen für das Projekt Outputs fälschlicherweise als Ergebnisse eingestuft oder umgekehrt.

— In zwölf Fällen stimmten die Outputindikatoren für ein Projekt nicht mit denen des OP überein.

6.48. In den anderen vier Fällen (2 %) ([47]) verfügten die Behörden nicht über ein Leistungssystem zur Festlegung und Messung von Outputs und Ergebnissen auf Projektebene. In diesen vier Fällen konnte der Hof keine Beurteilung der Projektleistung vornehmen.

6.49. Obwohl die Mitgliedstaaten gemäß den Verordnungsvorschriften für beide Programmplanungszeiträume (2007-2013 und 2014-2020) nicht verpflichtet sind, Ergebnisindikatoren auf Projektebene festzulegen, wurden solche Indikatoren für 90 der 168 untersuchten Projekte (54 %) dennoch festgelegt. Es zählt zu den bewährten Verfahren, dass Verwaltungsbehörden und zwischengeschaltete Stellen, soweit dies möglich ist, Ergebnisindikatoren auf dieser Ebene festlegen, denn so kann der spezifische Beitrag, den ein Projekt zum Erreichen der Ziele der entsprechenden Prioritätsachse geleistet hat, gemessen werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.47. *Obwohl der Rechtsrahmen für Strukturfonds im Zeitraum 2007-2013 die Programmbehörden nicht dazu verpflichtete, Ergebnisindikatoren auf Projektebene zu definieren, regte die Kommission dies an, wann immer sie es für relevant hielt. Einige Ergebnisindikatoren konnten tatsächlich nicht sinnvoll auf der Ebene eines einzelnen Projekts gemessen werden.*

6.49. *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, um Outputs zu liefern und zu den auf Programmebene zu erzielenden Ergebnissen beizutragen. Deren Fortschritt wird anhand von Outputindikatoren gemessen. Diese sind ebenfalls verpflichtend.*

([47]) Es handelte sich um vier Projekte in Irland.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.50. In elf der 14 Mitgliedstaaten, aus denen der Hof Vorgänge für seine Stichprobe ausgewählt hatte ([48]), ermittelte er Projekte ohne Ergebnisindikatoren. Am häufigsten traten diese Fälle jedoch in Bulgarien, Spanien und Italien für den EFRE/KF sowie in Irland und Spanien für den ESF auf. In diesen Ländern gab es für über die Hälfte der vom Hof untersuchten abgeschlossenen Projekte keine Ergebnisindikatoren oder die Indikatoren stimmten nicht mit dem OP überein.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beurteilung der Leistung von Projekten

6.51. In ***Illustration 6.6*** sind die Ergebnisse des Hofes im Zusammenhang mit der Beurteilung der Leistung von Projekten zusammengefasst.

Illustration 6.6 — Beurteilung der Leistung von Projekten

Leistungsbeurteilung	Anzahl der Projekte, für die der Hof Folgendes beurteilte:				
	Output- und Ergebnisindikatoren	Nur Outputindikatoren (Ergebnisindikatoren wurden nicht festgelegt)	Weder Output- noch Ergebnisindikatoren	Nicht funktionierende Projekte	INSGESAMT
Anzahl der Projekte	**90 (100 %)**	**70 (100 %)**	**4 (100 %)**	**4 (100 %)**	**168 (100 %)**
— vollständig erreicht	43 (48 %)	54 (77 %)			**97 (58 %)**
— teilweise erreicht	45 (50 %)	12 (17 %)			**57 (34 %)**
— nicht erreicht	2 (2 %)	4 (6 %)		4 (100 %)	**10 (6 %)**
— Beurteilung nicht möglich			4 (100 %)		**4 (2 %)**

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

([48]) Das slowakische OP und das griechisch-bulgarische OP im Rahmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit waren die einzigen beiden Programme, bei denen die Output- und Ergebnisziele für das Projekt und für das OP übereinstimmten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Bei 88 der 90 Projekte mit Output- und Ergebnisindikatoren wurden die Ziele zumindest teilweise erreicht

6.52. Bei 43 der 90 Projekte mit einem Leistungsmessungssystem für Outputs und Ergebnisse (48 %) wurden die von den Verwaltungsbehörden festgelegten Output- und Ergebnisziele vollständig erreicht.

6.53. Bei weiteren 45 Projekten (50 %) wurden die Output- und Ergebnisziele teilweise erreicht. Sieben davon wurden letztendlich in Tranchen aufgeteilt, die sich über beide Programmplanungszeiträume (2007-2013 und 2014-2020) erstreckten. Diese Projekte fielen unter drei OP in drei Mitgliedstaaten (Ungarn, Polen und Rumänien).

6.54. Bei zwei Projekten schließlich wurde keines der Ziele erreicht. Hinzu kamen vier „nicht funktionierende" Projekte nach der Definition in den Leitlinien für den Abschluss ([49]). Die Verwaltungsbehörden sind ausdrücklich verpflichtet, „nicht funktionierende" Projekte in die Abschlusserklärung für ein OP aufzunehmen.

Bei 66 der 70 Projekte, für die nur Outputindikatoren festgelegt und beurteilt wurden, wurden die Outputziele zumindest teilweise erreicht

6.55. Bei 54 der 70 Projekte (77 %) wurden die Outputziele der Verwaltungsbehörden vollständig und bei weiteren zwölf (17 %) teilweise erreicht, während bei den übrigen vier (6 %) keines dieser Ziele erreicht wurde.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.52. *Die Kommission weist darauf hin, dass zuvorderst die Verwaltungsbehörden zu gewährleisten haben, dass Projekte mit EU-Mehrwert ausgewählt und genehmigt werden.*

Was die Outputindikatoren betrifft, so wurde die Leistungsbewertung von Programmen für den Zeitraum 2014-2020 verstärkt: Wie im Rechtsrahmen 2014-2020 (Artikel 22 Absätze 6 und 7 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) vorgesehen, wird die Kommission Zwischenzahlungen aussetzen oder den Mitgliedstaaten finanzielle Berichtigungen im Falle schwerer Untererfüllung eines Programmschwerpunkts auferlegen können, wenn im Rahmen der Leistungsüberprüfung (Artikel 22 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) und bei Abschluss des Programms (Artikel 22 Absatz 7) erhebliche Zielverfehlungen festgestellt werden.

6.53. *Die Kommission weist darauf hin, dass das Ende des Förderzeitraums nicht zwangsläufig mit der endgültigen Frist für die Messung aller Leistungsindikatoren zusammenfallen muss.*

6.54. *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.*

6.55. *Die Kommission weist darauf hin, dass zuvorderst die Verwaltungsbehörden zu gewährleisten haben, dass Projekte mit EU-Mehrwert ausgewählt und genehmigt werden.*

([49]) Anhang des Beschlusses der Kommission zur Änderung des Beschlusses C(2013) 1573 zur Annahme von Leitlinien für den Abschluss der operationellen Programme, C(2015) 2771 final vom 30. April 2015, Abschnitt 3.5.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Schlussfolgerung

6.56. Nur für ein Drittel der untersuchten Projekte bestand ein Leistungsmessungssystem mit Output- und Ergebnisindikatoren, die mit den OP-Zielen verknüpft waren. Bei der Mehrheit dieser Projekte wurden die Outputziele zumindest teilweise erreicht. Für 42 % der Projekte konnte der spezifische Beitrag zu den übergeordneten Programmzielen jedoch nicht ermittelt und gemessen werden, da auf Projektebene keine Ergebnisindikatoren oder Zielvorgaben festgelegt wurden.

6.57. Die gleichzeitige Festlegung von Indikatoren und Zielvorgaben erfordert für die *Interventionslogik* eines OP einen klaren strategischen Ansatz. Aus den jüngsten Prüfungsergebnissen des Hofes und seiner Stellungnahme zur Überarbeitung der *Haushaltsordnung* ([50]) geht deutlich hervor, dass zwischen den verschiedenen Politikbereichen und zwischen den verschiedenen Fonds innerhalb eines Politikbereichs erhebliche Unterschiede bestehen, was die Verwendung von Output- und mehr noch von Ergebnisindikatoren anbelangt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.56. *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, wann immer sie dies für relevant hielt. Einige Ergebnisindikatoren konnten tatsächlich nicht sinnvoll auf der Ebene eines einzelnen Projekts gemessen werden.*

6.57. *Die Kommission verweist auf die umfassenden Antworten, die sie im Sonderbericht Nr. 2/2017 des Europäischen Gerichtshofs gegeben hat.*

([50]) Siehe Sonderbericht Nr. 2/2017 „Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020“ (Ziffern 149-151); Stellungnahme Nr. 1/2017 zu dem Vorschlag für eine Überarbeitung der Haushaltsordnung (ABl. C 91 vom 23.3.2017, Ziffern 147-148).

ANHANG 6.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER TEILRUBRIK „WIRTSCHAFTLICHER, SOZIALER UND TERRITORIALER ZUSAMMENHALT“

	2016	2015
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	**180**	223
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	**4,8 %**	5,2 %
Obere Fehlergrenze	7,4 %	
Untere Fehlergrenze	2,2 %	

ANHANG 6.2

ÜBERBLICK ÜBER DIE ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DEN EINZELNEN MITGLIEDSTAATEN

Niederlande
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Vereinigtes Königreich

Fehlerfreie Vorgänge:	2
Nicht quantifizierte Fehler:	6
Quantifizierte Fehler < 20 %:	0
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	9

Deutschland

Fehlerfreie Vorgänge:	4
Nicht quantifizierte Fehler:	0
Quantifizierte Fehler < 20 %:	1
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	0
Insgesamt:	5

Schweden
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Finnland
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Lettland
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Litauen
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Irland

Fehlerfreie Vorgänge:	3
Nicht quantifizierte Fehler:	0
Quantifizierte Fehler < 20 %:	0
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	4

Dänemark
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Estland
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Polen

Fehlerfreie Vorgänge:	7
Nicht quantifizierte Fehler:	5
Quantifizierte Fehler < 20 %:	0
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	13

Belgien
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Tschechische Republik

Fehlerfreie Vorgänge:	14
Nicht quantifizierte Fehler:	8
Quantifizierte Fehler < 20 %:	1
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	24

Luxemburg
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Slowakei

Fehlerfreie Vorgänge:	9
Nicht quantifizierte Fehler:	0
Quantifizierte Fehler < 20 %:	0
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	0
Insgesamt:	9

Frankreich
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Österreich
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Portugal

Fehlerfreie Vorgänge:	0
Nicht quantifizierte Fehler:	1
Quantifizierte Fehler < 20 %:	0
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	0
Insgesamt:	1

Ungarn

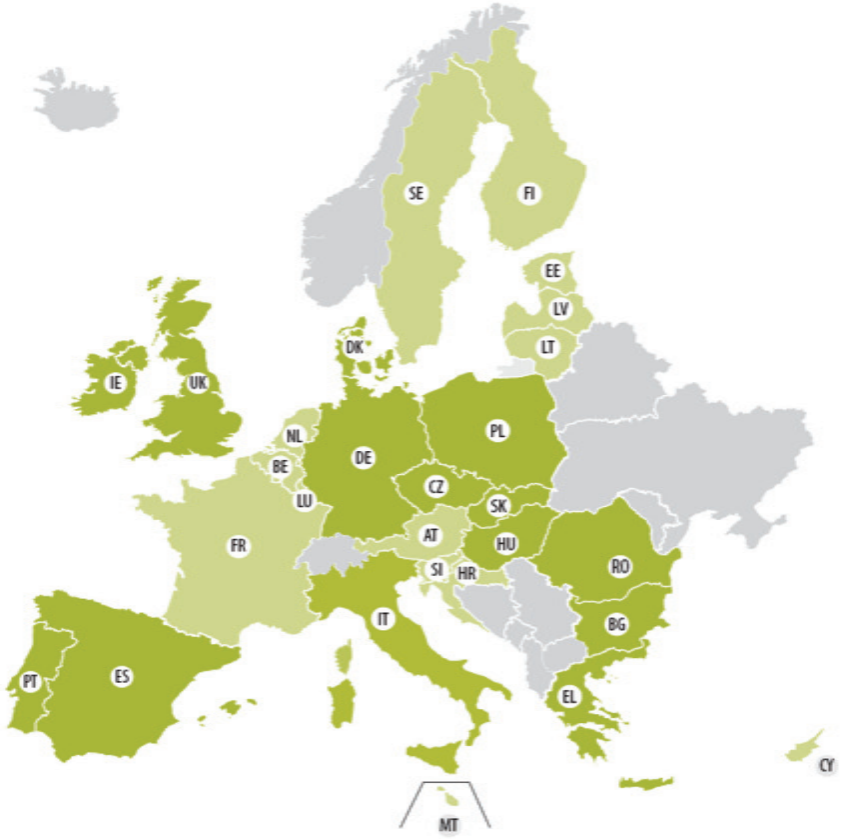
Fehlerfreie Vorgänge:	7
Nicht quantifizierte Fehler:	6
Quantifizierte Fehler < 20 %:	1
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	2
Insgesamt:	16

Spanien

Fehlerfreie Vorgänge:	9
Nicht quantifizierte Fehler:	7
Quantifizierte Fehler < 20 %:	3
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	5
Insgesamt:	24

Rumänien

Fehlerfreie Vorgänge:	13
Nicht quantifizierte Fehler:	7
Quantifizierte Fehler < 20 %:	4
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	0
Insgesamt:	24



Italien

Fehlerfreie Vorgänge:	15
Nicht quantifizierte Fehler:	14
Quantifizierte Fehler < 20 %:	0
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	0
Insgesamt:	29

Slowenien
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Kroatien
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Malta

Fehlerfreie Vorgänge:	1
Nicht quantifizierte Fehler:	2
Quantifizierte Fehler < 20 %:	0
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	4

Griechenland

Fehlerfreie Vorgänge:	3
Nicht quantifizierte Fehler:	2
Quantifizierte Fehler < 20 %:	0
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	0
Insgesamt:	5

Zypern
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Bulgarien

Fehlerfreie Vorgänge:	6
Nicht quantifizierte Fehler:	4
Quantifizierte Fehler < 20 %:	2
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	13

Aufgrund seiner Prüfungsarbeit gelangt der Hof zu einer Schätzung der wahrscheinlichen Fehlerquote in der Grundgesamtheit als Ganzer. Dabei wendet er ein Stichprobenverfahren an, bei dem sich die Wahrscheinlichkeit der Auswahl eines Vorgangs proportional zu dessen Größe verhält. Ein solches Verfahren liefert daher keine Daten zur Fehlerhäufigkeit in den geprüften Grundgesamtheiten (hierzu müssten die Vorgänge nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden). Infolgedessen sollten die vorstehenden Zahlen nicht als Angaben über die Häufigkeit des Auftretens von Fehlern in EU-finanzierten Vorgängen oder in einzelnen Mitgliedstaaten verstanden werden. Außerdem gibt die Fehlerhäufigkeit in Stichproben, die in verschiedenen Mitgliedstaaten gezogen wurden, keinen Aufschluss über die relative Fehlerquote in diesen Mitgliedstaaten.

ANHANG 6.3

ÜBERBLICK ÜBER FEHLER MIT AUSWIRKUNGEN IN HÖHE VON MINDESTENS 20 % IN DER TEILRUBRIK „WIRTSCHAFTLICHER, SOZIALER UND TERRITORIALER ZUSAMMENHALT“

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Einleitung

Unter Anwendung der in ***Anhang 1.1*** dargelegten allgemeinen Prüfungsmethodik untersuchte der Hof eine repräsentative Stichprobe von Vorgängen, um das Ausmaß der *Unregelmäßigkeiten* in der Grundgesamtheit für diese MFR-Teilrubrik zu schätzen. Die Auflistung der bei der Prüfung aufgedeckten Fehler ist weder im Hinblick auf die einzelnen Fehler noch auf mögliche Fehlerarten erschöpfend. Bei den nachstehenden Feststellungen zu Fehlern mit *Auswirkungen* in Höhe von mindestens 20 % des geprüften Vorgangswerts handelt es sich um Beispiele. Diese Fehler wurden in Vorgängen mit einem Wert zwischen 74 000 Euro und 10,3 Millionen Euro, mit einem Medianwert von 0,9 Millionen Euro festgestellt ([1]).

Die Kommission nimmt die Anmerkung des Rechnungshofs in Anhang 6.2 zur Kenntnis, dass der Überblick über die vom Rechnungshof geprüften Vorgänge keinen Aufschluss über die relative Fehlerquote in den Mitgliedstaaten in der Stichprobe geben kann. Die Kommission weist darauf hin, dass detaillierte Informationen über die Prüfergebnisse der Kommission und der Mitgliedstaaten für die einzelnen Mitgliedstaaten in den jährlichen Tätigkeitsberichten (bzw. in deren technischen Anhängen) der Dienststellen der Kommission enthalten sind, die die EU-Fonds im Wege der geteilten Mittelverwaltung ausführen.

Die Kommission wird die vom Rechnungshof ermittelten Fälle weiterverfolgen und Maßnahmen vorschlagen, soweit sie solche für notwendig erachtet.

Beispiele für Fehler

Nicht förderfähige Ausgaben

Beispiel 1 — Mehrere Verstöße gegen die auf EU- und nationaler Ebene bestehenden Regeln für die Förderfähigkeit

Der Begünstigte eines aus dem EFRE geförderten Forschungsprojekts in Spanien verstieß gegen mehrere auf EU- und nationaler Ebene bestehende Regeln für die Förderfähigkeit: Direkte Kosten wurden fälschlicherweise in die Berechnung der *indirekten Kosten* einbezogen, und erstattungsfähige Mehrwertsteuer sowie ein fehlerhafter Gehaltskostenbetrag wurden zu Unrecht für eine Kofinanzierung geltend gemacht. Darüber hinaus wurden einige Ausgaben nicht durch Nachweise belegt.

Ähnliche Fälle (mit einer quantifizierten Fehlerquote von bis zu 20 % oder darüber) wurden bei drei anderen EFRE-Projekten in Spanien festgestellt.

Beispiel 2 — Für eine EU-Kofinanzierung geltend gemachte erstattungsfähige Mehrwertsteuer

In Polen machte eine kommunale Behörde, die KF-Mittel für ein Straßenbahnprojekt erhielt, Mehrwertsteuer als förderfähige Ausgabe geltend. Mehrwertsteuer auf neue Infrastrukturen, deren Nutzung für die Öffentlichkeit kostenpflichtig sein wird, ist jedoch erstattungsfähig und kommt daher nicht für eine Kofinanzierung in Betracht.

([1]) Diese Fehler machen mehr als drei Viertel der geschätzten Gesamtfehlerquote für die Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ aus.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel 3 — Fehlende Berechnung der Finanzierungslücke für Einnahmen schaffende Projekte und nicht förderfähige MwSt.

Ein bulgarischer Begünstigter erhielt EFRE-Fördermittel für den Kauf von Ausrüstung, die für Bildungszwecke eingesetzt wurde. Bei der Berechnung des Betrags der förderfähigen Ausgaben ließ der Begünstigte Einnahmen, die in dieser Einrichtung durch Dienstleistungen für die Öffentlichkeit erzielt werden, unberücksichtigt. Außerdem machte er einige Beträge geltend, bei denen es sich um erstattungsfähige MwSt. handelte.

Beispiel 4 — Fehlerhaft angewendete Finanzkorrektur

Aufgrund der Prüfung des Hofes für 2014 ([2]) erlegte die Kommission einem KF-Projekt in Malta eine Finanzkorrektur von 25 % auf. Anstatt jedoch zunächst alle förderfähigen Ausgaben zu bescheinigen und erst dann die Korrektur anzuwenden, bescheinigten die Behörden des Mitgliedstaats Ausgaben in Höhe von 75 % des ursprünglichen Projektbudgets. Infolgedessen wird der nicht bescheinigte Teil der Projektausgaben, der nicht unter die Finanzkorrektur fallende Kosten betrifft, im Grunde keiner Prüfung unterzogen.

Beispiel 5 — Für Praktika berechnete Stunden nicht dokumentiert und ungerechtfertigte Zahlung des leistungsbezogenen Anteils des Honorars eines Auftragnehmers

Der Begünstigte eines ESF-Projekts in Irland zur Bereitstellung von Schulungsangeboten für erwerbslose Arbeitsuchende konnte keinen Nachweis für die Stunden erbringen, die für Praktika der Teilnehmer in Rechnung gestellt worden waren, obwohl dies durch die nationalen Regeln für die Förderfähigkeit vorgeschrieben ist. Im Zusammenhang mit demselben Projekt zahlten die mitgliedstaatlichen Behörden außerdem den leistungsbezogenen Anteil eines Auftragnehmerhonorars für eine Schulungsmaßnahme, obwohl die Vermittlungsquote für Praktika unter der Zielvereinbarung lag.

Der Hof ermittelte Fehler in Form nicht förderfähiger Ausgaben (mit einer quantifizierten Fehlerquote von bis zu 20 %) in der Tschechischen Republik, Spanien, Ungarn und Rumänien sowie für das griechisch-bulgarische OP im Rahmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ).

Beispiel 6 — Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen nicht erfüllt

Der Begünstigte eines EFRE-Projekts in Spanien verstieß gegen die in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen festgelegte Anforderung, die kofinanzierte Ausrüstung für den vereinbarten Zeitraum in der Region zu behalten. Daher kam die Ausrüstung nicht für eine Kofinanzierung in Betracht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission wird den Begünstigten um eine Berechnung der Finanzierungslücke unter Einbeziehung aller diesbezüglichen Einnahmen und Betriebskosten ersuchen und auf dieser Grundlage eine abschließende Feststellung treffen.

([2]) Kasten 6.1 Beispiel a des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Nicht förderfähige Projekte

Beispiel 7 — Nicht förderfähiger Begünstigter

In der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für ein EFRE-Projekt in der Tschechischen Republik war angegeben, dass ausschließlich KMU für eine Förderung in Betracht kamen. Bei der Überprüfung der Einhaltung dieser Vorschrift traf die *Verwaltungsbehörde* ihre Entscheidung auf der Grundlage der Erklärung des Begünstigten und der Informationen aus ihrem Monitoringsystem. Dies reichte nicht aus, um sicherzustellen, dass der Begünstigte den richtigen Status hatte. Infolgedessen flossen Mittel an einen Begünstigten, der kein KMU war.

Beispiel 8 — Projekt teilweise nicht förderfähig

Für die Prioritätsachse 3 eines ESF-OP in Spanien, das auf die Steigerung des Humankapitals abzielt, wurden drei spezifische Ziele festgelegt. Das maßgebliche Ziel für ein im Rahmen dieses OP untersuchtes Projekt war die Entwicklung des Humanpotenzials im Bereich Forschung und Innovation. Die Behörden des Mitgliedstaats machten Gehälter, die 2014 im Rahmen von Fachpraktika an medizinische Fachkräfte gezahlt wurden, rückwirkend für eine Kofinanzierung geltend. Diese Fachpraktika hatten zwar einen Bezug zu Forschungstätigkeiten, ihr Hauptziel bestand jedoch darin, spezialisierte Mediziner auf die Arbeit im spanischen Gesundheitssystem vorzubereiten. Daher ist es unverhältnismäßig, das gesamte Projekt in erster Linie als Forschungsprojekt zu behandeln. Zudem ist diese Ausbildung für medizinische Fachkräfte nach spanischem Recht ohnehin verpflichtend vorgeschrieben. Ein Teil des Projekts kam daher nicht für eine Förderung in Betracht und hätte nicht für eine Kofinanzierung geltend gemacht werden dürfen.

Eine ähnliche Sachlage stellte der Hof bei einem anderen ESF-Projekt in Spanien fest.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Ausbildung von Gesundheitsfachkräften im Rahmen des Postgraduierten-Programms EIR („Resident Interns in Specialisation") unter die Prioritätsachse 3 „Erhöhung und Verbesserung des Humankapitals" fällt, da sie einen Beitrag zu deren Zielen leistet. Der Abschluss eines solchen Postgraduierten-Studiengangs ist in Spanien gesetzliche Voraussetzung für eine Tätigkeit in der klinischen Forschung. Darüber hinaus hat die Verwaltungsbehörde für die 20 in die Stichprobe des Rechnungshofs einbezogenen Teilnehmer Belege über insgesamt 99 spezifische Forschungsaktivitäten vorgelegt, darunter wissenschaftliche Publikationen, Teilnahme an durch Drittmittel geförderten Forschungswettbewerben und Mitgliedschaft in hochqualifizierten Forschungsgruppen.

Aus diesem Grunde ist die Kommission der Auffassung, dass die bescheinigten Ausgaben die Förderkriterien in vollem Umfang erfüllen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Verstöße gegen die Vergabevorschriften

Beispiel 9 — Fehlerhafte Durchführung einer nachgeordneten Ausschreibung bei einem Rahmenvertrag

Der Begünstigte eines EFRE-Projekts im Vereinigten Königreich zur Errichtung einer Fußgängerbrücke verwendete einen Rahmenvertrag zur Vergabe der Aufträge. Das von dem Begünstigten für die nachgeordnete Ausschreibung gewählte Verfahren erlaubte es nicht, das wirtschaftlich günstigste Angebot zu ermitteln. Zudem wandte der Begünstigte während der Verhandlungen mit dem Auftragnehmer fälschlicherweise Preisnachlässe an und vergab zusätzliche Arbeiten direkt an denselben Auftragnehmer. Dadurch verstieß er gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und das Verbot der Diskriminierung und wich von dem in der Rahmenvereinbarung festgelegten Verfahren ab. Infolgedessen war der Auftrag rechtswidrig, und die damit verbundenen Ausgaben kamen nicht für eine EU-Finanzierung in Betracht.

Beispiel 10 — Rechtswidrige Änderung eines Vertrags

Der Begünstigte eines KF-Projekts in Ungarn (Erweiterung einer Abwasserbehandlungsanlage) nahm nach der Unterzeichnung des Vertrags erhebliche Änderungen daran vor, ohne das Verfahren neu aufzurollen. Änderungen dieser Art bilden einen Verstoß gegen die Vergabevorschriften.

Beispiel 11 — Nicht geeignete Wirtschaftsteilnehmer zur Angebotsabgabe aufgefordert

Nur eines von drei Unternehmen, die zur Angebotsabgabe für ein ESF-Sprachausbildungsprojekt in Ungarn aufgefordert wurden, war vom Profil her geeignet, die Schulung durchzuführen. Dadurch, dass zwei ungeeignete Bewerber zur Teilnahme aufgefordert wurden, wurde der Auftrag de facto ohne gebührende Begründung direkt vergeben.

ANHANG 6.4

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE TEILRUBRIK „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	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						
	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						
	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 EU-Mitteln über Finanzierungsinstrumente analysieren und entsprechende Korrekturmaßnahmen ergreifen.	R ([1])						
	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 Berichtigungen beruht. Um dazu in der Lage zu sein, sollte die Kommission die Prüfbehörden auffordern, die Genauigkeit der Daten zu finanziellen Berichtigungen, die die Bescheinigungsbehörden für die einzelnen OP gemeldet haben, zu testieren, wann immer sie dies für notwendig hält.	R ([1])						

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	Kapitel 5, **Empfehlung 6** (auch Kapitel 6): Die Kommission sollte in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten 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 ([1])						
	Kapitel 6, **Empfehlung 1:** 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						
	Kapitel 6, **Empfehlung 2:** 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 ersuchen, die Genauigkeit der Daten zu finanziellen Berichtigungen, die die Bescheinigungsbehörden für die einzelnen OP gemeldet haben, zu testieren, wann immer sie dies für notwendig hält.	E ([1])						
	Kapitel 6, **Empfehlung 3**: 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 Vorschüssen zusätzlich zur ersten Vorschusszahlung verhindert.				E ([2])			
	Kapitel 6, **Empfehlung 4**: 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 ([3])					
	Kapitel 6, **Empfehlung 5**: 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 ([4])					

([1]) Die Umsetzung sollte bis zum Abschluss fortgesetzt werden.
([2]) Diese Empfehlung wurde von der Kommission nicht akzeptiert (siehe Ziffer 6.79 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014).
([3]) Diesbezüglich wurden keine systemischen Maßnahmen ergriffen.
([4]) Der neue Programmplanungszeitraum ist für eine vollständige Bewertung der Umsetzung noch nicht weit genug fortgeschritten.

KAPITEL 7

Natürliche Ressourcen

INHALT

	Ziffer
Einleitung	7.1-7.8
Kurzbeschreibung der Rubrik „Natürliche Ressourcen“	7.3-7.6
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	7.7-7.8
Teil 1 — Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	7.9-7.35
EGFL — Marktstützung und Direktzahlungen	7.11-7.19
Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei	7.20-7.27
Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen	7.28-7.31
Schlussfolgerung und Empfehlungen	7.32 -7.35
Schlussfolgerung	7.32-7.33
Empfehlungen	7.34-7.35
Teil 2 — Leistung	7.36-7.56
Beurteilung der Leistung von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums	7.37-7.42
Beurteilung der Leistung im Bereich Ökologisierung	7.43-7.54
Schlussfolgerungen	7.55-7.56

Anhang 7.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Rubrik „Natürliche Ressourcen“

Anhang 7.2 — Überblick über die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in den einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf die Bereiche Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei

Anhang 7.3 — Überblick über Fehler mit Auswirkungen von mindestens 20 % in den Bereichen Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei

Anhang 7.4 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Rubrik „Natürliche Ressourcen“

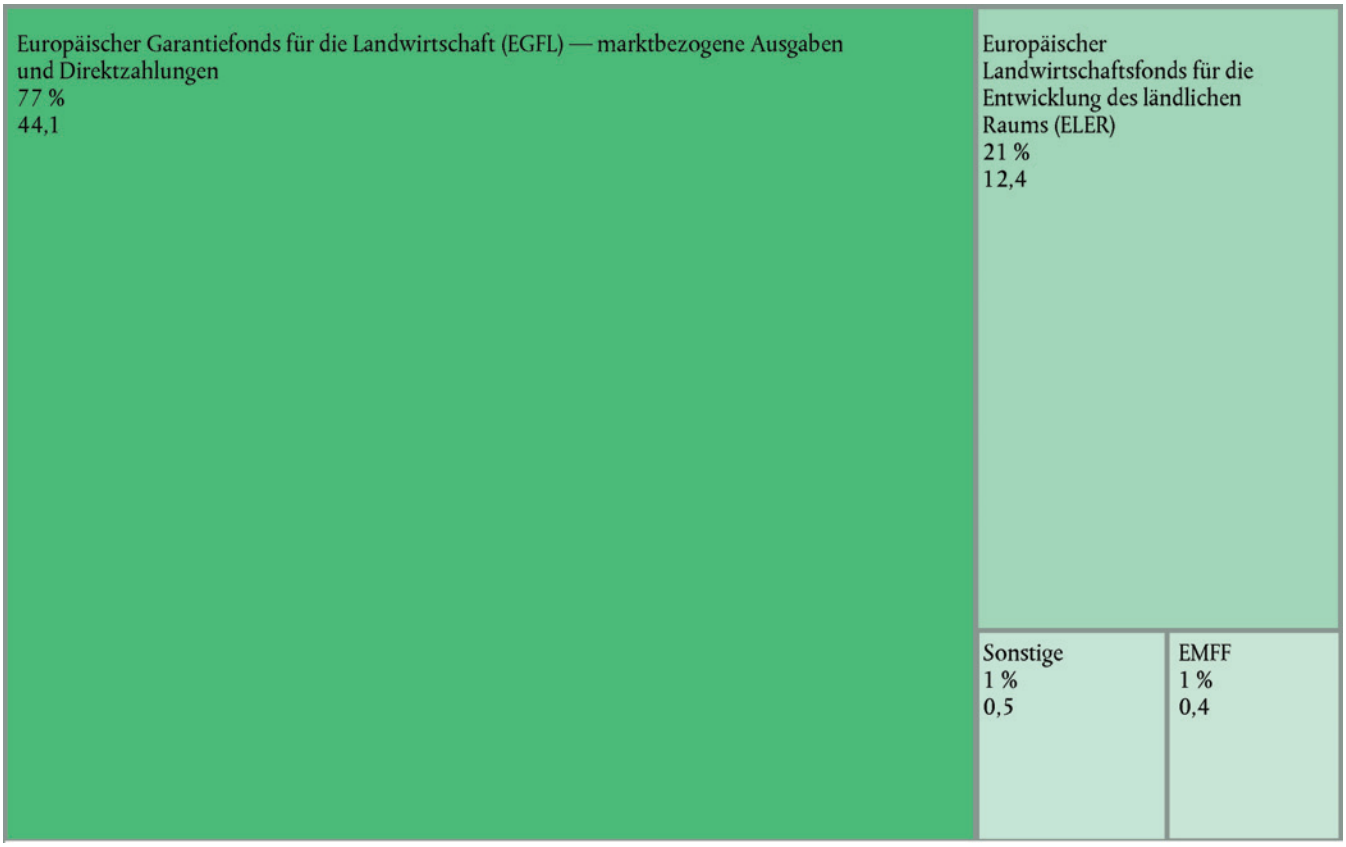
BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

7.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zur *MFR*-Rubrik „Natürliche Ressourcen". Dies betrifft die Ausgaben aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) (zu denen in diesem Kapitel eine „erste *spezifische Beurteilung*" vorgenommen wird) und die Ausgaben in den Bereichen Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei (die Gegenstand einer „zweiten spezifischen Beurteilung" sind). ***Illustration 7.1*** gibt einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten und Ausgaben in dieser Rubrik im Jahr 2016.

Illustration 7.1 — MFR-Rubrik 2 „Natürliche Ressourcen" — Aufschlüsselung 2016

(Milliarden Euro)



Zahlungen des Jahres insgesamt	57,4
- *Vorschüsse* ([1])	*1,5*
+ *abgerechnete Vorschüsse* ([1])	*2,0*
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	**57,9**

([1]) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 10 von ***Anhang 1.1***).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2016 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.2. Abgesehen von den Feststellungen des Hofes zur *Ordnungsmäßigkeit* enthält dieses Kapitel auch einen Abschnitt, in dem die *Leistung* bei einer Stichprobe von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums und bei der neuen Regelung zur *Ökologisierung (Greening)* untersucht wird (siehe Ziffer 7.4).

Kurzbeschreibung der Rubrik „Natürliche Ressourcen“

7.3. Grundlage für EU-Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft ist die *Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)*. Die Kommission, insbesondere die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI), teilt sich die Mittelverwaltung im Rahmen der GAP mit *Zahlstellen* in den Mitgliedstaaten. Die Zahlungen an *Begünstigte* werden hauptsächlich aus zwei Fonds geleistet ([1]): 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 Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums zusammen mit den Mitgliedstaaten finanziert werden.

7.4. Aus dem EGFL (77 % der Ausgaben in der Rubrik „Natürliche Ressourcen“) werden eine Reihe von Direktbeihilferegelungen (40,8 Milliarden Euro im Jahr 2016) sowie Interventionsmaßnahmen auf den Agrarmärkten ([3]) (3,2 Milliarden Euro im Jahr 2016) finanziert. Durch die GAP-Reform von 2013 ([4]) wurden erhebliche Änderungen bei den Direktbeihilferegelungen eingeführt (siehe Ziffern 7.15-7.16), und 2016, das Jahr, auf das sich dieser Bericht bezieht, war das erste Jahr, in dem die Zahlungen an die Endbegünstigten auf der Grundlage der neu in Kraft getretenen Vorschriften geleistet wurden ([5]). 91 % aller Direktzahlungen entfallen auf die folgenden vier wichtigsten Regelungen:

— zwei flächenbezogene Regelungen, über die *entkoppelte* ([6]) Einkommensstützung geleistet wird, nämlich die „*Basisprämienregelung*“ (17,8 Milliarden Euro im Jahr 2016) ([7]) und die „*Regelung für die einheitliche Flächenzahlung*“ (4 Milliarden Euro im Jahr 2016);

([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 kofinanzierter Maßnahmen, z. B. Absatzförderungsmaßnahmen und Schulobstprogramm.

([3]) Darunter fallen insbesondere die Unterstützung für die Sektoren Wein und Obst/Gemüse und für Schulmilch und Schulobst sowie Maßnahmen zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der EU.

([4]) 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.

([5]) Die entsprechenden Beihilfeanträge wurden 2015 eingereicht (d. h., Antragsjahr war 2015).

([6]) Entkoppelte Zahlungen werden für alle beihilfefähigen landwirtschaftlichen Flächen gewährt, wobei es keine Rolle spielt, ob diese Flächen für die Erzeugung genutzt werden.

([7]) Der Hof unterzieht die Durchführung der Basisprämienregelung derzeit einer Prüfung, die zur Veröffentlichung eines Sonderberichts führen wird (siehe Arbeitsprogramm 2017, http://eca.europa.eu).

BEMERKUNGEN DES HOFES

— die Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden (als „Ökologisierungszahlung“ oder „Greeningprämie“ bezeichnet) (11,7 Milliarden Euro im Jahr 2016);

— *gekoppelte Stützung* für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (z. B. Rindfleisch, Milch oder Eiweißpflanzen), denen aus wirtschaftlichen, sozialen oder Umweltgründen eine ganz besondere Bedeutung zukommt und die sich in Schwierigkeiten befinden (3,8 Milliarden Euro im Jahr 2016).

7.5. Aus dem ELER (21 % der Ausgaben in der Rubrik „Natürliche Ressourcen“) werden im Rahmen einschlägiger Programme der Mitgliedstaaten getätigte Ausgaben für die ländliche Entwicklung kofinanziert. Die Ausgaben erstrecken sich sowohl auf flächenbezogene ([8]) als auch auf nicht flächenbezogene Maßnahmen ([9]). Im Jahr 2016 entfielen auf den ELER Ausgaben in Höhe von 12,4 Milliarden Euro, von denen sich 63 % auf Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für den *Programmplanungszeitraum* 2014-2020 bezogen und 37 % auf frühere Programme.

7.6. Zur MFR-Rubrik „Natürliche Ressourcen“ gehören auch die Gemeinsame Fischereipolitik und ein Teil der EU-Ausgaben für die Umwelt- und Klimapolitik ([10]) (2 % der Ausgaben in dieser Rubrik).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.5. *Die 37 % der Zahlungen auf der Grundlage von Mittelbindungen im Rahmen früherer Programme umfassen neben den Zahlungen, die im letzten Quartal für Programme des Zeitraums 2007-2013 getätigt wurden, auch Restzahlungen. Von 92 Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007-2013 wurden 64 bereits 2016 mit einer durchschnittlichen Durchführungsquote von 99,1 % und einer globalen Restzahlung in Höhe von 2,7 Mrd. EUR abgeschlossen.*

([8]) 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.

([9]) Bei nicht flächenbezogenen Maßnahmen handelt es sich normalerweise um Investitionen, worunter beispielsweise die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung fallen.

([10]) Neben der MFR-Rubrik „Natürliche Ressourcen“ werden auch im Rahmen anderer EU-Ausgabenbereiche Finanzmittel für die Umwelt- und Klimapolitik bereitgestellt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

7.7. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe ***Anhang 1.1***) untersuchte der Hof in Bezug auf das Jahr 2016 Folgendes:

a) Stichproben von 217 *Vorgängen* zum EGFL und von 163 Vorgängen zu den Bereichen Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei in Einklang mit Ziffer 7 von ***Anhang 1.1***. Beide Stichproben wurden so ausgewählt, dass sie für die zwei *spezifischen Beurteilungen* jeweils für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb dieser MFR-Rubrik repräsentativ sind ([11]). Die EGFL-Stichprobe umfasste Vorgänge aus 21 Mitgliedstaaten ([12]). Die Stichprobe für die zweite spezifische Beurteilung umfasste 153 Vorgänge aus dem Bereich Entwicklung des ländlichen Raums und zehn sonstige Vorgänge (aus den Bereichen Umwelt, Klimapolitik und Fischerei) aus 20 Mitgliedstaaten ([13]);

b) ob die in den *Jährlichen Tätigkeitsberichten* der GD AGRI, der GD MARE und der GD ENV/CLIMA ([14]) enthaltenen Angaben zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben weitgehend mit den Ergebnissen des Hofes übereinstimmten.

([11]) Der Ansatz des Hofes basiert darauf, dass für jeden Vorgang eine Reihe von Elementen (z. B. Parzellen oder Rechnungen) nach dem Zufallsprinzip ausgewählt wird. Daher wird anhand eines aufgedeckten Fehlers nicht notwendigerweise die Gesamtfehlerquote bei dem jeweiligen Vorgang abgebildet.

([12]) Belgien (Wallonien und Flandern), Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland (Bayern, Hamburg-Jonas, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein), Irland, Griechenland, Spanien (Baskenland, Andalusien, Region Murcia, Autonome Gemeinschaft Valencia, Aragonien, Kastilien-La Mancha, Extremadura und Kastilien und León), Frankreich, Italien (AGEA, Kalabrien, Lombardei, Toskana und Veneto), Lettland, Litauen, Ungarn, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich (England, Nordirland und Schottland). Zur Stichprobe gehörte auch ein *direkt verwalteter Vorgang*.

([13]) Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland (Niedersachsen-Bremen, Sachsen und Sachsen-Anhalt), Estland, Irland, Griechenland, Spanien (Andalusien, Kastilien-La Mancha und Extremadura), Frankreich (Midi-Pyrénées und Rhône-Alpes), Kroatien, Italien (Basilicata), Litauen, Ungarn, Österreich, Polen, Portugal (Azoren und Festland), Rumänien, Slowakei, Finnland und Vereinigtes Königreich (England und Schottland). Zur Stichprobe gehörten sieben direkt verwaltete Vorgänge, von denen sich zwei auf EU-Ausgaben für partnerschaftliche Fischereiabkommen außerhalb der Europäischen Union bezogen.

([14]) Die GD ENV und die GD CLIMA verfügen über eine gemeinsame Finanzdirektion.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.8. Für Teil 2 dieses Kapitels, in dem die *Leistung* im Vordergrund steht, wurde Folgendes analysiert:

a) Bei 193 Investitionsprojekten, die im Zeitraum 2014-2016 geprüft worden waren, ging der Hof der Frage nach, ob die Begünstigten die Investitionen wie geplant und zu angemessenen Kosten durchgeführt hatten.

b) Bei sechs im Jahr 2016 geprüften Projekten, die nach Maßgabe der Regelungen für den Zeitraum 2014-2020 genehmigt wurden, untersuchte der Hof, ob sie sich für *vereinfachte Kostenoptionen* geeignet hätten.

c) Im Zusammenhang mit der neuen Ökologisierungszahlung wurden bei 197 landwirtschaftlichen Betrieben bestimmte Leistungsaspekte analysiert.

TEIL 1 — ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

7.9. Die für 2016 geschätzte Fehlerquote liegt für die Ausgaben aus dem EGFL unterhalb der vom Hof festgelegten *Wesentlichkeitsschwelle* von 2 %. Hierbei handelt es sich um eine der zwei in diesem Kapitel vorgelegten spezifischen Beurteilungen (siehe Ziffer 7.11), die sich auf mehr als drei Viertel der Ausgaben im Rahmen der MFR-Rubrik 2 bezieht. In ***Anhang 7.1*** sind die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen für die Rubrik „Natürliche Ressourcen“ insgesamt sowie für jede der beiden spezifischen Beurteilungen überblicksmäßig dargestellt. Von den 380 untersuchten Vorgängen wiesen 112 (29 %) *Fehler* auf, von denen 90 quantifizierbar waren. Der Hof schätzt die Fehlerquote für die Rubrik „Natürliche Ressourcen“ insgesamt auf 2,5 % ([15]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.9. *Die Kommission ist äußerst zufrieden mit der Feststellung des Europäischen Rechnungshofs (EuRH), dass die Ausgaben des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), die jährlich 44 Mrd. EUR ausmachen, frei von wesentlichen Fehlern sind. Die Kommission stellt auch mit Zufriedenheit fest, dass die vom EuRH und für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) im Jahrestätigkeitsbericht 2016 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) gemeldeten Gesamtfehlerquoten sehr nahe beieinander liegen.*

Die Kommission ist der Auffassung, dass Nettofinanzkorrekturen infolge mehrjähriger Konformitätsabschlussverfahren sowie Rückzahlungen von Begünstigten an den EU-Haushalt eine Korrekturkapazität darstellen, der die Kommission bei der Bewertung des endgültigen Risikos für den EU-Haushalt Rechnung trägt.

Die Kommission stellt insbesondere fest, dass sich ihre Korrekturkapazität, wie im Jahrestätigkeitsbericht 2016 der GD AGRI angegeben, im Jahr 2016 auf 2,04 % der relevanten GAP-Ausgaben belief.

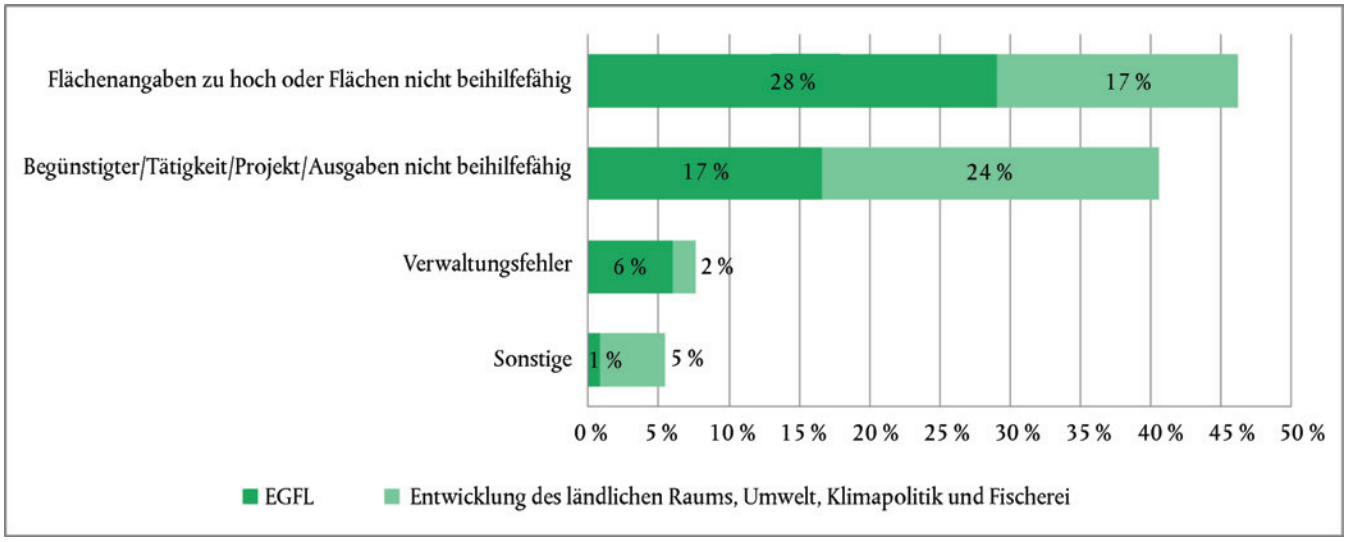
([15]) Der Hof berechnet die Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,5 % (untere Fehlergrenze) und 3,5 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.10. ***Illustration 7.2*** enthält eine Aufschlüsselung der für 2016 geschätzten Gesamtfehlerquote und zeigt die Art und das Ausmaß der Fehler im Bereich des EGFL sowie in den Bereichen Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 7.2 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart — „Natürliche Ressourcen“



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

EGFL — Marktstützung und Direktzahlungen

7.11. Insgesamt führte die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass die Fehlerquote für diese spezifische Beurteilung nicht wesentlich war. Von den 217 untersuchten EGFL-Vorgängen wiesen jedoch 49 (23 %) Fehler auf, die alle quantifizierbar waren. Der Hof schätzt die Fehlerquote auf 1,7 % ([16]).

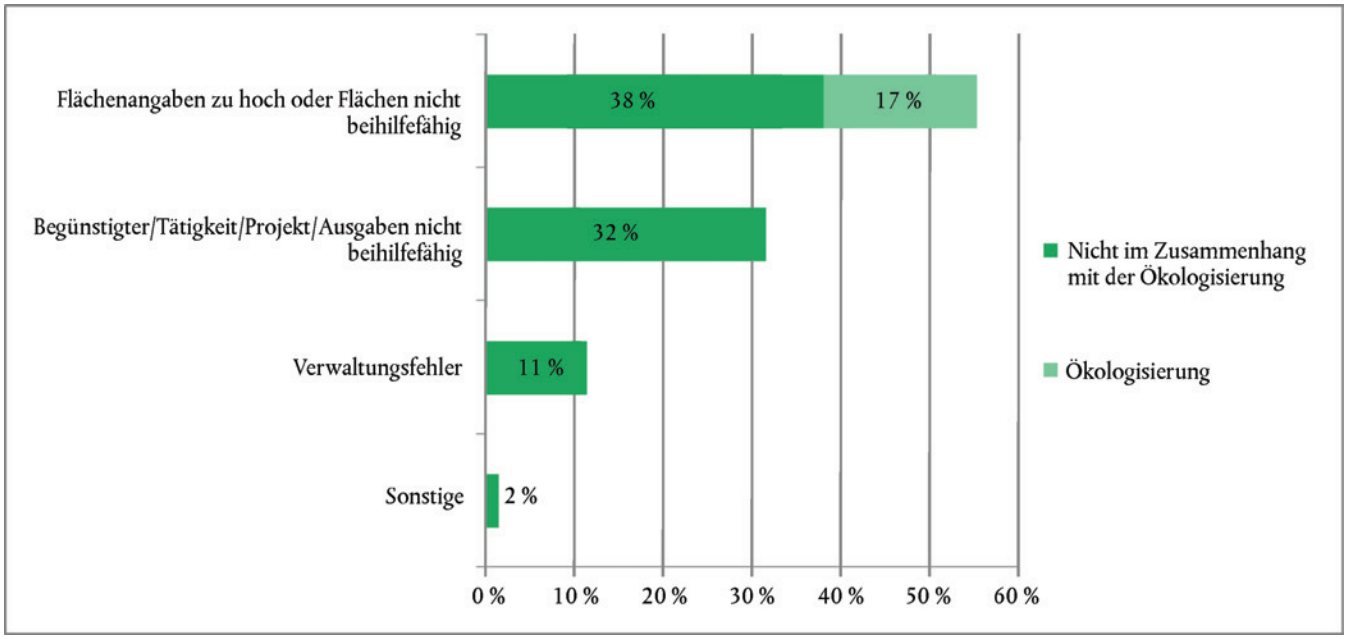
7.11. *Die Kommission stellt mit großer Zufriedenheit fest, dass die vom EuRH geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle und sehr nah an der im Jahrestätigkeitsbericht 2016 der GD AGRI angegebenen Fehlerquote liegt. Dies bestätigt die Wirksamkeit der Aktionspläne für Abhilfemaßnahmen, die in den vorangegangenen Jahren von den betreffenden Mitgliedstaaten umgesetzt wurden, insbesondere in Bezug auf Verbesserungen ihrer LPIS und ihrer engen Überwachung durch die Kommission.*

([16]) Der Hof berechnet die 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 2,6 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.12. ***Illustration 7.3*** enthält eine Aufschlüsselung der für 2016 *geschätzten Fehlerquote* nach Fehlerart.

Illustration 7.3 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart — EGFL



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

7.13. Von den 217 geprüften EGFL-Vorgängen bezogen sich 201 auf Direktbeihilferegelungen und 16 auf Interventionsmaßnahmen auf den Agrarmärkten und Sonstiges. Das wichtigste System zur Verwaltung und Kontrolle von Direktzahlungen ist das *integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)*. Wie bereits in früheren Berichten festgestellt, trägt das InVeKoS ([17]) und insbesondere das *System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS)* ([18]) erheblich dazu bei, dass Fehlerquoten nicht entstehen oder verringert werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.13. *Die Kommission begrüßt die Stellungnahme, dass das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) und insbesondere das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS) erheblich dazu beitragen, dass Fehlerquoten nicht entstehen oder verringert werden. Dadurch sieht sich die Kommission in ihrer Meinung bestätigt, dass das InVeKoS, und auch das LPIS, ein wesentliches Instrument im GAP-Assurance-Modell darstellen. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten weiterhin bei der Sicherstellung einer angemessenen Qualität und Wirksamkeit, unter anderem in Bezug auf Maßnahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).*

([17]) Siehe Ziffer 7.35 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.
([18]) Siehe Ziffer 7.17 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.14. Die Behörden der Mitgliedstaaten hatten Korrekturmaßnahmen angewandt, welche sich direkt auf sechs im Rahmen der Stichprobe geprüfte Vorgänge auswirkten. Diese Maßnahmen waren für die Berechnungen des Hofes relevant, da sie die für diese spezifische Beurteilung geschätzte Fehlerquote um 0,7 Prozentpunkte verringerten. In 16 Fällen quantifizierbarer Fehler verfügten die nationalen Behörden über ausreichende Informationen ([19]), um die Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Hätten die nationalen Behörden alle ihnen vorliegenden Informationen angemessen genutzt, wäre die für diese spezifische Beurteilung geschätzte Fehlerquote um 0,5 Prozentpunkte niedriger ausgefallen.

Flächenangaben zu hoch oder Flächen nicht beihilfefähig, einschließlich der Flächen für die neue Ökologisierungszahlung

7.15. Der Hof stellte fest, dass die beihilfefähigen Flächen genauer ermittelt wurden als in den vergangenen Jahren. Ursächlich für diese Verbesserung waren insbesondere die folgenden Faktoren:

— Durch die geänderte Definition von *Dauergrünland* infolge der GAP-Reform von 2013 kommen einige Flächen, die zuvor nicht beihilfefähig waren, gemäß den ab dem Antragsjahr 2015 geltenden Vorschriften nunmehr für Beihilfen in Betracht (siehe ***Illustration 7.4***).

— Wie der Hof in früheren Berichten darlegte ([20]), hat sich die Zuverlässigkeit der Daten über die Beihilfefähigkeit der im LPIS erfassten Flächen im Zuge der Umsetzung der laufenden Aktionspläne, die die Mitgliedstaaten entweder auf eigene Initiative oder auf Ersuchen der Kommission erstellt haben, weiter verbessert.

— Durch die neue Geodaten-basierte Antragstellung (GSAA) ([21]) hat sich die Zahl der flächenbezogenen Fehler in den Beihilfeanträgen verringert. Für die im Antragsjahr 2015 gestellten Beihilfeanträge machte bereits mehr als ein Drittel der Zahlstellen von diesem nützlichen Verfahren Gebrauch. Die Geodaten-basierte Antragstellung soll bis zum Antragsjahr 2018 überall zur Anwendung kommen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.14. *Die Kommission begrüßt die Bewertung des EuRH der Rolle und Korrekturmaßnahmen der Mitgliedstaaten, und sie wird die Mitgliedstaaten weiterhin dazu auffordern und dabei unterstützen, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um Fehler zu verhindern, aufzudecken und zu berichtigen.*

Insbesondere wird die Kommission weiterhin mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die Zuverlässigkeit von deren Kontroll- und Verwaltungssystemen sicherzustellen; dies erfolgt unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Ressourcen der Zahlstellen zur Aufdeckung nicht beihilfefähiger Ausgaben begrenzt sind und im Verhältnis zum Risiko stehen sollten.

7.15.

— *Die Kommission begrüßt die Bewertung des EuRH im Hinblick auf die Wirksamkeit der Aktionspläne im Zusammenhang mit dem LPIS.*

Die Kommission wird weiterhin mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die Qualität des LPIS und des InVeKoS im Allgemeinen aufrechtzuerhalten.

([19]) Informationen, die Belegen und Datenbanken zu entnehmen sind oder aus standardmäßigen Gegenkontrollen und anderen obligatorischen Kontrollen hervorgehen.

([20]) Siehe Ziffer 7.17 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015 und Ziffern 60-64 des Sonderberichts Nr. 25/2016 „Das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen: ein nützliches Instrument zur Bestimmung der Beihilfefähigkeit landwirtschaftlicher Flächen, dessen Verwaltung allerdings noch verbessert werden könnte“ (http://eca.europa.eu).

([21]) Siehe auch Ziffern 46-48 des Sonderberichts Nr. 25/2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 7.4 — Neue Definition von Dauergrünland trug zur Verringerung der Fehlerquote bei

In den Vorjahren war nicht beihilfefähiges Dauergrünland eine wichtige Fehlerquelle ([22]). Diese Fehler sind inzwischen deutlich zurückgegangen, und zwar sowohl zahlen- als auch größenmäßig. Dies ist insbesondere auf die neue Definition von Dauergrünland im Rahmen der reformierten GAP zurückzuführen.

Während die Beihilfefähigkeit gemäß der früheren Definition auf den Teil einer Parzelle beschränkt war, auf dem Gras oder andere Grünfutterpflanzen wuchsen, gilt nun eine erweiterte Definition, die jegliche abweidbare Vegetation umfasst, auch Sträucher und Bäume, sofern diese nicht vorherrschen. Die Mitgliedstaaten können die Beihilfefähigkeit auch auf Flächen ausweiten, auf denen nichtkrautige Pflanzen vorherrschen, wenn sie einen Teil der etablierten lokalen Praktiken darstellen. Die nachstehenden Fotos veranschaulichen diese Neuausrichtung.

Foto 1 — Nichtkrautige Pflanzen sind nun beihilfefähig, sofern sie abgeweidet werden können und nicht vorherrschen

Vor der GAP-Reform von 2013 waren 40 % dieser Parzelle beihilfefähig, was dem Anteil entsprach, der mit Gras bewachsen war. Gemäß der neuen Definition hat sich der beihilfefähige Anteil auf 60 % erhöht, weil andere abweidbare Pflanzen (wie z. B. Büsche und kleine Bäume) einbezogen wurden.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

([22]) Siehe Ziffer 7.20 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015, Ziffer 7.21 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014, Ziffer 3.9 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013, Ziffer 3.13 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 und Ziffer 3.12 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

Foto 2 — Nichtkrautige Pflanzen können auch vorherrschen, sofern dies einen Teil der etablierten lokalen Praktiken darstellt

Mehrere Mitgliedstaaten ([23]) haben sich dafür entschieden, Flächen, auf denen abweidbare nichtkrautige Pflanzen vorherrschen (z. B. beweidbares Heideland), als beihilfefähiges Grünland anzuerkennen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.16. Die neue Ökologisierungszahlung (Greeningprämie) ist für Betriebsinhaber mit zusätzlichen Anforderungen verbunden. Ziel der Regelung für Ökologisierungszahlungen ist es, die Umweltfreundlichkeit der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU durch drei Bewirtschaftungsmethoden zu steigern: Anbaudiversifizierung, die Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands und die Ausweisung von Ackerland als im Umweltinteresse genutzte Flächen (ökologische Vorrangflächen, ÖVF) ([24]). Die drei Bewirtschaftungsmethoden sind in den Ziffern 7.44-7.46 beschrieben.

([23]) Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Portugal, Schweden und Vereinigtes Königreich.

([24]) Nur bestimmte beihilfefähige ökologische Vorrangflächen dürfen sich auf anderen Flächen als auf Ackerlandflächen befinden (z. B. Niederwald mit Kurzumtrieb und Aufforstungsflächen). Dauerhafte Elemente, die als ÖVF in Betracht kommen, wie z. B. Landschaftselemente und Pufferstreifen, können sich auf unmittelbar an das Ackerland angrenzenden Flächen befinden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.17. Der Hof untersuchte die Ökologisierungszahlung bei 63 landwirtschaftlichen Betrieben ([25]). Er stellte fest, dass alle Betriebe, die der Anforderung zur Anbaudiversifizierung unterlagen, ihre Verpflichtungen eingehalten hatten. Hinsichtlich der Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands stellte der Hof bei korrekt im LPIS erfassten Parzellen keine Verstöße fest. Nicht alle Dauergrünlandflächen waren jedoch ordnungsgemäß als solche erfasst worden ([26]), und in einem Fall hatte dies zu einem Verstoß gegen die Anforderungen in Bezug auf die Erhaltung von umweltsensiblem Dauergrünland (siehe Ziffer 7.45) geführt. Die meisten der vom Hof im Bereich Ökologisierung aufgedeckten Fehler betrafen die Einhaltung der Anforderungen hinsichtlich ökologischer Vorrangflächen.

7.18. Landwirtschaftliche Parzellen werden in drei Kategorien eingeteilt: Ackerland, Dauergrünland und Dauerkulturen (z. B. Obstbaumanlagen und Olivenhaine). ÖVF müssen sich auf Ackerland befinden (oder an Ackerland angrenzen). Der Hof stellte fest, dass mehrere Zahlstellen in ihrem LPIS entweder nicht über zuverlässige Informationen über die Flächenkategorien verfügten oder diese Informationen nicht zur Überprüfung der Anträge heranzogen (siehe ***Illustration 7.5***).

Illustration 7.5 — Ordnungsgemäße Klassifizierung der Flächen ist wichtig, um die Einhaltung der Ökologisierungsanforderungen sicherzustellen

In den EU-Rechtsvorschriften ist festgelegt, dass zum Anbau von Gras genutztes Ackerland zu Dauergrünland wird, sobald es in fünf aufeinanderfolgenden Jahren nicht in die Fruchtfolge einbezogen wurde.

In der Tschechischen Republik und in Polen enthielt die LPIS-Datenbank keine Informationen darüber, wie Flächen in der Vergangenheit genutzt wurden. Unter diesen Umständen können die Behörden keine automatisierten Gegenkontrollen vornehmen, um zu überprüfen, ob zum Anbau von Gras genutztes Ackerland zu Dauergrünland geworden ist. Daher besteht das Risiko, dass die Behörden nicht erkennen, dass sich gemeldete ÖVF tatsächlich auf Dauergrünland (d. h. nicht auf Ackerland) befinden.

Mängel im Zusammenhang mit der Klassifizierung von Dauergrünland oder den damit verbundenen Gegenkontrollen wurden vom Hof auch in Deutschland (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein), Frankreich, Italien (Lombardei), Portugal und im Vereinigten Königreich (England) ermittelt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.18. *Die Kommission ist sich der Defizite in einigen Mitgliedstaaten bewusst. Diese traten im ersten Jahr der Umsetzung der neuen Direktzahlungen auf, es sind nur geringfügige Flächen betroffen, und es werden Abhilfemaßnahmen ergriffen. Zum Schutz der finanziellen Interessen der EU wurden von der GD AGRI Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet, sofern dies notwendig war.*

Illustration 7.5 — Ordnungsgemäße Klassifizierung der Flächen ist wichtig, um die Einhaltung der Ökologisierungsanforderungen sicherzustellen

Zum Schutz der finanziellen Interessen der EU gegen dieses Risiko leitet die GD AGRI Konformitätsabschlussverfahren ein.

([25]) Nicht alle besuchten landwirtschaftlichen Betriebe waren zur Einhaltung aller drei Bewirtschaftungsmethoden verpflichtet. Einige waren — hauptsächlich wegen ihrer geringen Größe — von einer Methode oder von mehreren befreit.

([26]) Siehe auch Ziffern 37-38 des Sonderberichts Nr. 25/2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Begünstigter/Ausgaben nicht beihilfefähig

7.19. Bei drei Fällen in der Stichprobe des Hofes, die Marktmaßnahmen betrafen, hatten die Zahlstellen Kosten erstattet, die nur zum Teil beihilfefähig waren. Obwohl solche Maßnahmen nur einen kleinen Teil der insgesamt getätigten EGFL-Ausgaben ausmachen, trugen diese Fehler im Rahmen der Stichprobe des Hofes erheblich zu überhöhten Zahlungen aus dem Fonds bei.

Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei

7.20. In ***Anhang 7.1*** sind die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen überblicksmäßig dargestellt. Von den 163 in den Bereichen Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei untersuchten Vorgängen wiesen 63 (39 %) Fehler auf, von denen 41 quantifizierbar waren. Der Hof schätzt die Fehlerquote auf 4,9 % ([27]). ***Anhang 7.2*** vermittelt für die Vorgänge im Rahmen der *geteilten Mittelverwaltung* einen Überblick über die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in den einzelnen Mitgliedstaaten, und ***Anhang 7.3*** gibt einen Überblick über alle Fehler mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 % des geprüften Vorgangswerts.

7.20. *Die Kommission nimmt die vom EuRH geschätzte Fehlerquote zur Kenntnis, die der im Jahrestätigkeitsbericht 2016 der GD AGRI angegebenen Fehlerquote ähnlich ist.*

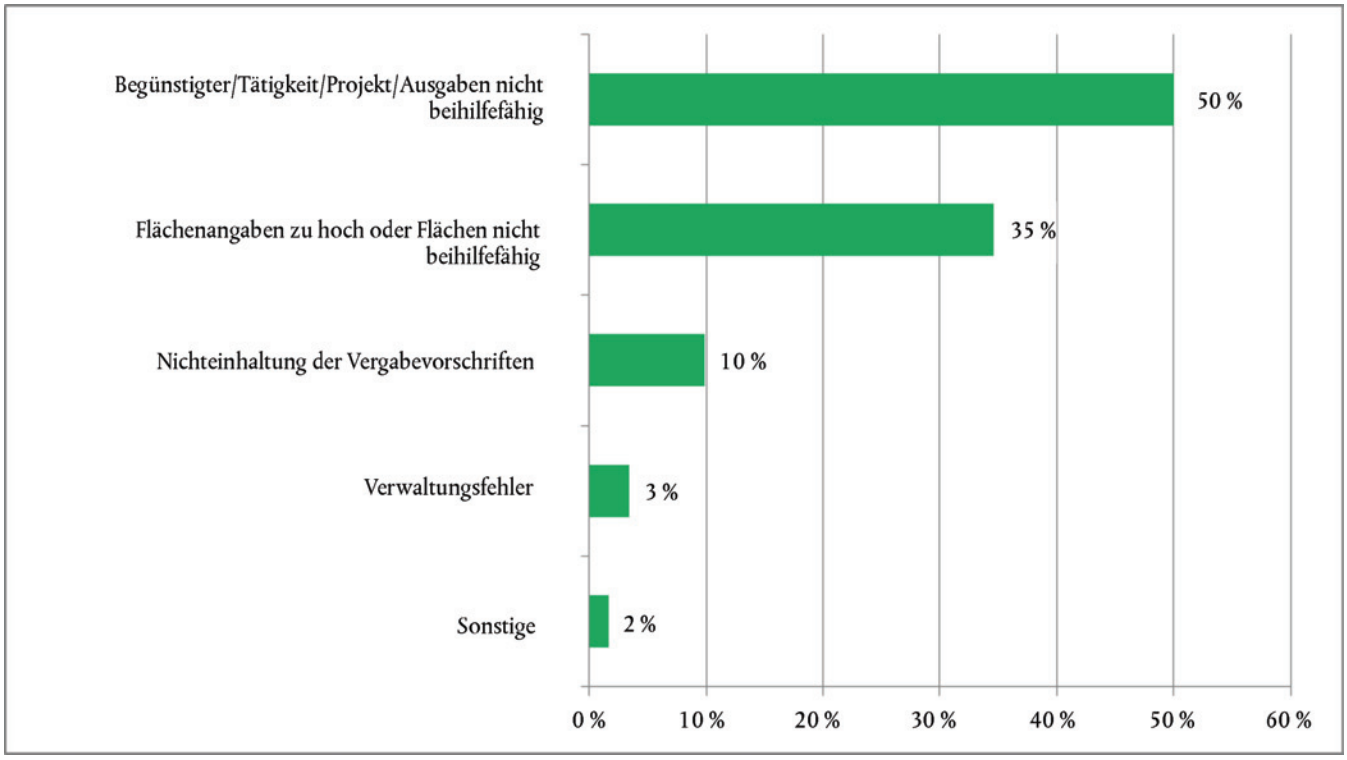
Die Entwicklung des ländlichen Raums bleibt ein Bereich, der einer sorgfältigen Überwachung bedarf, insbesondere hinsichtlich der mit Investitionen verbundenen Maßnahmen. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten systematisch auf, Aktionspläne für Abhilfemaßnahmen zu konzipieren, sofern Kontrolldefizite ermittelt werden, und unterstützt sie bei deren Umsetzung. Zudem fördert die Kommission aktiv die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen, um sowohl die Verwaltungskosten zu senken als auch die Fehlerquote zu verringern. Allerdings kann unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, dass Recht- und Ordnungsmäßigkeit mit der Erreichung politischer Zielvorgaben im Gleichgewicht stehen, und bei gleichzeitiger Beachtung der Lieferkosten (Verwaltungs- und Kontrollkosten) nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass eine Fehlerquote von unter 2 % für die Entwicklung des ländlichen Raums mit vertretbarem Aufwand erreicht werden kann. Nichtsdestoweniger wird der Kommission durch die Korrekturkapazität der Einziehungen der Mitgliedstaaten und die Finanzkorrekturen der Kommission in den Jahren nach dem Jahr, in dem die Ausgaben getätigt wurden, Gewissheit über die GAP-Ausgaben verschafft.

([27]) Der Hof berechnet die 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 2,1 % (untere Fehlergrenze) und 7,7 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.21. ***Illustration 7.6*** enthält eine Aufschlüsselung der für 2016 geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart.

Illustration 7.6 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote — Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.22. Im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums waren von den 153 untersuchten Vorgängen 64 flächenbezogen und 89 nicht flächenbezogen (in der Regel Investitionsprojekte). Von diesen 153 Vorgängen wiesen 58 (38 %) Fehler auf, von denen 38 quantifizierbar waren. Von den zehn im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgängen aus den Bereichen Umwelt, Klimapolitik und Fischerei wiesen fünf (50 %) Fehler auf, von denen drei quantifizierbar waren.

7.23. Die Behörden der Mitgliedstaaten hatten Korrekturmaßnahmen angewandt, welche sich direkt auf acht im Rahmen der Stichprobe geprüfte Vorgänge auswirkten. Diese Maßnahmen waren für die Berechnungen des Hofes relevant, da sie die für diese spezifische Beurteilung geschätzte Fehlerquote um 0,4 Prozentpunkte verringerten. In 16 Fällen quantifizierbarer Fehler verfügten die nationalen Behörden über ausreichende Informationen ([28]), um die Fehler zu verhindern bzw. aufzudekken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Hätten die nationalen Behörden alle ihnen vorliegenden Informationen angemessen genutzt, wäre die für diese spezifische Beurteilung geschätzte Fehlerquote um 1,5 Prozentpunkte niedriger ausgefallen.

7.24. 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 ([29]). Wie in den Vorjahren entfiel der größte Teil (62 %) der in Ziffer 7.20 genannten geschätzten Fehlerquote auf nicht flächenbezogene Maßnahmen.

7.25. Bei den untersuchten nicht flächenbezogenen Vorgängen bestand die wichtigste Fehlerursache in der Nichteinhaltung der Förderfähigkeitsvoraussetzungen. In den Bereichen Umwelt, Klimapolitik und Fischerei waren die drei quantifizierbaren Fehler ebenfalls auf nicht förderfähige Ausgaben zurückzuführen.

7.26. In diesem Jahr traten drei der größten Förderfähigkeitsfehler bei Begünstigten auf, die unter Verstoß gegen EU- oder nationale Vorschriften nicht offenlegten, dass sie unter der Kontrolle eines verbundenen Unternehmens standen, dass sie mit einem verbundenen Unternehmen einen gemeinsamen Antrag stellten oder dass sie bei einem verbundenen Unternehmen Anschaffungen tätigten (siehe die Beispiele 1, 2 und 6 in ***Anhang 7.3***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.22. *Die Kommission merkt an, dass bei 30 der 38 quantifizierbaren Fehler die Fehlerquote unter 20 % lag.*

7.23. *Die Kommission ist sich bewusst, dass die nationalen Behörden möglicherweise einen größeren Teil der vom EuRH im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums festgestellten Fehler hätten aufdecken können. Die GAP-Regeln bieten den Mitgliedstaaten alle erforderlichen Instrumente, um das Risiko von Fehlern größtenteils zu verringern.*

Die Kommission ist zudem der Auffassung, dass die Bemühungen der Mitgliedstaaten bezüglich der Prüfung von Vorgängen angemessen sein sollten.

Die Kommission ist wachsam und führt Konformitätsabschlussprüfungen durch, bei denen die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der jeweiligen Zahlstellen in den Mitgliedstaaten überprüft und wertvolle Informationen dahingehend geliefert werden, inwiefern diese Systeme zum wirksamen Schutz der EU-Mittel beitragen, für deren Auszahlung sie zuständig sind.

Im Jahr 2016 nahm die Kommission (GD AGRI) 56 Konformitätsprüfungen des ELER vor. Die Bescheinigenden Stellen in den Mitgliedstaaten tragen zur Verhinderung der Fehler bei.

7.24. *Die Kommission richtet ihre Aufmerksamkeit besonders auf die bereits in den Vorjahren gewonnenen Feststellungen sowie auf ihre angemessene Weiterverfolgung und die Verhinderung ähnlicher Fehler in den übrigen Mitgliedstaaten.*

Darüber hinaus wird die Umsetzung der Aktionspläne sorgfältig von den Kommissionsdienststellen geprüft. Die Kommission ist der Auffassung, dass die erfolgreiche Umsetzung dieser Aktionspläne zur Senkung der Fehlerquote beiträgt.

([28]) Informationen, die Belegen und Datenbanken zu entnehmen sind oder aus standardmäßigen Gegenkontrollen und anderen obligatorischen Kontrollen hervorgehen.

([29]) 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://eca.europa.eu).

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.27. Unter den 64 flächenbezogenen Vorgängen stellte der Hof 22 Fälle (34 %) fest, in denen die Flächen nicht beihilfefähig oder die gemeldeten Flächenangaben überhöht waren (siehe die Beispiele 7 und 8 in ***Anhang 7.3***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.27. *Die GAP-Reform und die Umsetzung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014-2020 haben zudem Änderungen der Vorschriften bezüglich der Beihilfefähigkeit von Flächen und folglich auch des LPIS ausgelöst. Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 7.13.*

Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen

Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD AGRI

7.28. In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2016 gibt die GD AGRI für die GAP-Ausgaben eine angepasste Gesamtfehlerquote von 2,5 % an. Diese Zahl deckt sich mit der Prüfungsfeststellung des Hofes, dass die Fehlerquote in diesem Ausgabenbereich wesentlich ist.

7.29. Auf der Grundlage der Kontrollstatistiken ihrer Zahlstellen meldeten die Mitgliedstaaten eine Gesamtfehlerquote von 1,2 % ([30]). In der Folge nahm die GD AGRI Anpassungen vor, bei denen sie sich hauptsächlich auf die Ergebnisse ihrer eigenen Prüfungen oder der Prüfungen des Hofes aus den letzten drei Jahren stützte. In geringerem Maße stützte sie sich auch auf die Stellungnahmen der *Bescheinigenden Stellen* zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit für das Haushaltsjahr 2016 ([31]).

7.30. Der Hof veröffentlichte dieses Jahr einen Sonderbericht, in dem er untersuchte, ob der von der Kommission im Jahr 2015 neu geschaffene Rahmen es den Bescheinigenden Stellen ermöglicht hat, ihre Stellungnahmen im Einklang mit den EU-Vorschriften und internationalen Prüfungsnormen abzugeben. Der neue Rahmen ist zwar ein positiver Schritt hin zu einem Modell der „Einzigen Prüfung", er weist aber, wie der Hof feststellte, erhebliche Schwachstellen auf ([32]). Der Hof unterbreitete eine Reihe von Empfehlungen für Verbesserungen, die in die neuen, ab dem Haushaltsjahr 2018 geltenden Leitlinien der Kommission aufgenommen werden sollten.

7.30. *Die Kommission hat fünf der sieben Empfehlungen vollständig angenommen und bestätigt, dass diese in den ab dem Haushaltsjahr 2018 geltenden Leitlinien der Bescheinigenden Stelle als bereits umgesetzt angesehen werden. Die Kommission hat die Empfehlung, dass sich nur auf die Stellungnahmen der Bescheinigenden Stellen berufen werden könne, sobald die Prüfungen nach Maßgabe der Empfehlungen durchgeführt wurden, nicht angenommen; vielmehr vertrat sie die Auffassung, dass die Leitlinien für das Haushaltsjahr 2015 — auch wenn diese verbesserungswürdig sind — in ihrer derzeitigen Form und bei ordnungsgemäßer Anwendung es den Bescheinigenden Stellen ermöglichen, eine Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit gemäß den geltenden Vorschriften und Normen abzugeben.*

([30]) Die von den Mitgliedstaaten gemeldete durchschnittliche Fehlerquote beläuft sich auf 1,09 % für den EGFL und auf 1,78 % für den ELER.

([31]) Die Bescheinigenden Stellen sind 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 haben, zu überzeugen. Die bescheinigenden Stellen gaben ihre ersten Stellungnahmen zur Ordnungsmäßigkeit für das Haushaltsjahr 2015 ab.

([32]) Einzelheiten sind dem Sonderbericht Nr. 7/2017 zu entnehmen: „Die neue Rolle der Bescheinigenden Stellen im Bereich der GAP-Ausgaben: ein positiver Schritt hin zum Modell der ‚Einzigen Prüfung', doch sind noch erhebliche Schwachstellen anzugehen" (http://eca.europa.eu).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Jährliche Tätigkeitsberichte der GD MARE, der GD ENV und der GD CLIMA

7.31. Die Jährlichen Tätigkeitsberichte wurden im Einklang mit den Anweisungen der GD BUDG erstellt, und bei den zur Berechnung der Fehlerquoten verwendeten Methoden lassen sich keine methodischen Probleme erkennen. Die Anzahl der vom Hof in den Bereichen Fischerei, Umwelt und Klimapolitik geprüften Vorgänge des Jahres 2016 ist statistisch zu klein, um ihm einen Vergleich der von diesen drei Generaldirektionen gemeldeten Angaben über die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben mit seinen eigenen Prüfungsergebnissen zu erlauben.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Schlussfolgerung

7.32. Insgesamt geht aus den Nachweisen hervor, dass die Ausgaben für die Rubrik „Natürliche Ressourcen" und für die einer spezifischen Beurteilung unterliegenden Bereiche Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei (siehe Ziffern 7.9 und 7.20) in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet waren. Für den EGFL (auf den mehr als drei Viertel der Ausgaben im Rahmen der MFR-Rubrik 2 entfallen) liegt die vom Hof geschätzte Fehlerquote im Jahr 2016 jedoch unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle (siehe Ziffern 7.9 und 7.11).

7.33. Für diese MFR-Rubrik ergab die Prüfung von Vorgängen eine geschätzte Gesamtfehlerquote von 2,5 % (siehe ***Anhang 7.1***).

Empfehlungen

7.34. ***Anhang 7.4*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den zehn Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 ([33]) ausgesprochen hatte. Eine dieser Empfehlungen war nicht mehr zutreffend. Die Kommission und die Mitgliedstaaten hatten fünf Empfehlungen vollständig, zwei weitgehend und zwei teilweise umgesetzt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.32. *Die Kommission erkennt das Ergebnis der Bewertung der Fehlerquote für den EGFL des EuRH (Fehlerquote unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle) dankbar an und ist der Meinung, dass dieses mit den eingeführten Verwaltungs- und Kontrollsystemen, insbesondere dem InVeKoS, zusammenhängt.*

Die Kommission möchte auf die Korrekturkapazität der Prüfungen der GD AGRI und der Kontrollen der Mitgliedstaaten (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 7.9) aufmerksam machen, die Gewissheit über die GAP-Ausgaben insgesamt verschafft.

7.33. *Die Kommission begrüßt die vom EuRH geschätzte Fehlerquote, die sehr nah an der im Jahrestätigkeitsbericht 2016 der GD AGRI angegebenen Fehlerquote liegt.*

([33]) Der Hof wählte für die diesjährige Weiterverfolgungsprüfung seinen Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, weil die Kommission normalerweise für die Umsetzung seiner Empfehlungen genügend Zeit gehabt haben müsste.

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
7.35. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2016 spricht der Hof der Kommission gegenüber folgende Empfehlungen aus:	
— **Empfehlung 1:** Der von den Zahlstellen verfolgte Ansatz zur Klassifizierung und Aktualisierung der Flächenkategorien in ihren LPIS und zur Durchführung der erforderlichen Gegenkontrollen sollte überprüft werden, um das Risiko von Fehlern bei der Ökologisierungszahlung zu verringern (siehe Ziffern 7.17-7.18 und ***Illustration 7.5***).	*Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.* *In den betreffenden Mitgliedstaaten laufen bereits Abhilfemaßnahmen, und sofern erforderlich werden Konformitätsabschlussverfahren zum Schutz des EU-Haushalts eingeleitet.*
— **Empfehlung 2:** Durch Anleitungen und die Verbreitung bewährter Verfahren unter den nationalen Behörden (z. B. Verwendung neuer IT-Technologie) sollte sichergestellt werden, dass deren Kontrollen Verbindungen zwischen Antragstellern und anderen an den geförderten Projekten beteiligten Akteuren aufzeigen (siehe Ziffer 7.26).	*Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.* *Im Rahmen der in verschiedenen Mitgliedstaaten durchgeführten Prüfungen erfolgt ein Austausch bewährter Verfahren, auch in der Form von Empfehlungen zur Verbesserung des Kontroll- und Verwaltungssystems. Zur Verbreitung der bewährten Verfahren organisiert die Kommission regelmäßig Grundlagenseminare und Konferenzen. Ferner werden IT-Lösungen untersucht.*

TEIL 2 — LEISTUNG

7.36. In diesem Abschnitt berichtet der Hof über die Leistung bei ausgewählten Vorgängen im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums ([34]) und bei der neuen Ökologisierungszahlung.

Beurteilung der Leistung von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums

7.37. In den vergangenen drei Jahren (2014-2016) untersuchte der Hof ausgewählte Leistungsaspekte bei 193 Projekten, die Investitionen in materielle Vermögenswerte betrafen. Der Hof stellte Folgendes fest:

— 95 % der Investitionen, die zum Zeitpunkt seines Prüfbesuchs abgeschlossen waren, waren wie geplant durchgeführt worden.

— In 34 % der Fälle fehlten ausreichende Nachweise dafür, dass die Kosten angemessen waren.

([34]) Siehe Teil 2 von Kapitel 7 der Jahresberichte zu den Haushaltsjahren 2014 und 2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Durchführung von Investitionsprojekten

7.38. Von den 193 untersuchten Investitionsprojekten waren 139 zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs des Hofes abgeschlossen. Der Hof prüfte, ob diese abgeschlossenen Investitionsprojekte wie geplant durchgeführt worden waren; 95 % der Investitionen erfüllten dieses Kriterium.

Angemessenheit der Kosten und Potenzial für stärkere Verwendung vereinfachter Kostenoptionen

7.39. Im Zeitraum 2014-2016 analysierte der Hof 193 Investitionsprojekte dahin gehend, ob ausreichende Nachweise für die Angemessenheit der Kosten vorlagen. Bei 127 Projekten (66 %) fand der Hof ausreichende Nachweise vor. In 66 Fällen (34 %) fehlten jedoch ausreichende Nachweise dafür, dass die Kosten angemessen waren.

7.40. Bei nahezu allen 193 Projekten kam ein System zur Erstattung der angefallenen Kosten zur Anwendung ([35]). Im Zeitraum 2014-2020 können die Mitgliedstaaten alternativ ein System vereinfachter Kostenoptionen anwenden, d. h. standardisierte Einheitskosten, Pauschalfinanzierungen und Pauschalsätze ([36]). Wenn ihre Verwendung möglich ist, kann mit vereinfachten Kostenoptionen das Risiko überhöhter Preise wirksam begrenzt werden — unter der Voraussetzung, dass ihre Höhe korrekt festgesetzt wird ([37]) ([38]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.39. *Die Bewertung der Angemessenheit der Kosten fällt in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten (siehe Artikel 48 der Verordnung (EU) Nr. 809/2014). Die Kommission schützt den EU-Haushalt, wenn durch Konformitätsverfahren Schwächen festgestellt werden, und gibt Leitlinien zur Verbesserung der eingeführten Systeme heraus (siehe Leitlinien zu Kontrollen und Sanktionen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums, die eine Checkliste für die Bewertung der Angemessenheit der Kosten beinhalten).*

([35]) Die Kostenerstattung ist mit höheren Fehlerquoten verbunden. Siehe diesbezüglich auch Ziffern 1.21-1.24 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

([36]) Artikel 67 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320). Einige Arten vereinfachter Kostenoptionen waren bereits im Programmplanungszeitraum 2007-2013 bei einigen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zulässig. Investitionsprojekte gehörten jedoch nicht dazu.

([37]) Siehe Ziffern 58-63 des Sonderberichts 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).

([38]) Bei seinen Prüfungen von Ausgaben für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt machte der Hof ebenfalls die Erfahrung, dass Projekte, die unter Verwendung vereinfachter Kostenoptionen durchgeführt werden, weniger fehlerträchtig sind. Siehe Ziffer 6.15 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.41. Im Jahr 2016, wurden die meisten vom Hof untersuchten Projekte nach Maßgabe der Regelungen des Zeitraums 2007-2013 genehmigt, die es bei Investitionen zur Entwicklung des ländlichen Raums noch nicht erlaubten, vereinfachte Kostenoptionen zu nutzen. Der Hof überprüfte sechs Projekte, die nach Maßgabe der Regelungen für 2014-2020 genehmigt wurden und stufte fünf dieser Projekte als für vereinfachte Kostenoptionen geeignet ein. Lediglich bei einem Projekt wurden diese Möglichkeiten jedoch tatsächlich genutzt (siehe ***Illustration 7.7***).

Illustration 7.7 — Vereinfachte Kostenoptionen können dazu beitragen, die Angemessenheit der Kosten sicherzustellen

Im Vereinigten Königreich (England) prüfte der Hof ein Projekt für den Bau einer neuen Überdachung für einen Tiersammelplatz. Die Zahlung basierte auf den standardisierten Einheitskosten für Überdachungen, die sich auf 62 GBP pro Quadratmeter beliefen, wobei pro Betrieb eine *Finanzhilfe* von höchstens 10 000 GBP gewährt werden konnte.

Die standardisierten Einheitskosten für die Überdachung stammten aus einer Publikation, die zu den am häufigsten genutzten unabhängigen Quellen für landwirtschaftliche Betriebsmanagementinformationen im Vereinigten Königreich gehörte. Die darin veröffentlichten Preise werden jedes Jahr aktualisiert.

7.42. Der Hof arbeitet zurzeit an einer Prüfung, in der die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen genauer analysiert wird. Ein Sonderbericht zu diesem Thema soll 2018 veröffentlicht werden.

Beurteilung der Leistung im Bereich Ökologisierung

7.43. Die vom Hof geprüfte Ökologisierungszahlung (auch: Greeningprämie) wurde 2016 zum ersten Mal geleistet. Ziel der neuen Ökologisierungsregelung ist eine Steigerung der Umweltfreundlichkeit der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU durch drei Bewirtschaftungsmethoden, mit denen sowohl klima- als auch umweltpolitische Ziele verfolgt werden:

— Anbaudiversifizierung;

— Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands;

— Flächennutzung im Umweltinteresse (Ausweisung ökologischer Vorrangflächen (ÖVF)).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.41. *Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung sind die Mitgliedstaaten voll verantwortlich für die Konzeption ihrer Programme und Maßnahmen. Die Kommission hat die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen als wirksames Instrument zur Verringerung sowohl von Verwaltungskosten als auch Fehlern gefördert und unterstützt und wird dies auch weiterhin tun.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.44. Die **Anbaudiversifizierung** ist insbesondere auf die Verbesserung der Bodenqualität ausgerichtet ([39]). Diese Bewirtschaftungsmethode ist für Betriebe mit mehr als 10 ha Ackerland verpflichtend, wobei für größere Betriebe zusätzliche Anforderungen gelten, wie aus ***Illustration 7.8*** zu ersehen.

Illustration 7.8 — Anforderungen hinsichtlich der Anbaudiversifizierung

Ackerland des landwirtschaftlichen Betriebs (ha)	Mindestzahl der anzubauenden Kulturpflanzen	Höchstanteil, den die Hauptkultur einnehmen darf	Höchstanteil, den die beiden größten Kulturen einnehmen dürfen
zwischen 10 und 30	2	75 %	nicht zutreffend
mehr als 30	3	75 %	95 %

7.45. Hauptziel der **Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands** ist es, künftige CO_2-Emissionen aus Böden zu verringern ([40]). Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass der Anteil von Dauergrünland an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche nicht um mehr als 5 % im Vergleich zu einem Referenzanteil abnimmt. Im Falle einer stärkeren Abnahme müssen die Mitgliedstaaten die Betriebsinhaber verpflichten, ihr gesamtes Dauergrünland zu erhalten und Flächen, welche zuvor umgewandelt wurden, wieder in Dauergrünland rückumzuwandeln. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten Flächen mit umweltsensiblem Dauergrünland ausweisen, die von den Betriebsinhabern weder gepflügt noch für andere Landnutzungsarten umgewandelt werden dürfen.

7.46. Das Hauptziel der **Flächennutzung im Umweltinteresse (ökologische Vorrangflächen)** ist der Schutz und die Verbesserung der biologischen Vielfalt ([41]). Die Anforderung hinsichtlich der Flächennutzung im Umweltinteresse sieht vor, dass Antragsteller 5 % ihres Ackerlands als ökologische Vorrangfläche ausweisen müssen ([42]). Die Mitgliedstaaten wählen die beihilfefähigen Flächen unter Zugrundelegung einer in den EU-Rechtsvorschriften enthaltenen Liste aus. Zu den Optionen gehören einige dauerhafte Elemente (z. B. Hecken, Gräben, Baumgruppen usw.) und bestimmte befristete umweltfreundliche Formen der Nutzung von Ackerland (z. B. Begrünung, stickstoffbindende Pflanzen, Zwischenfruchtanbau und brachliegende Flächen).

([39]) Erwägungsgrund 41 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608).
([40]) Erwägungsgrund 42 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.
([41]) Erwägungsgrund 44 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.
([42]) Landwirtschaftliche Betriebe mit weniger als 15 ha Ackerland sind von der Verpflichtung zur Ausweisung ökologischer Vorrangflächen befreit.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.47. Zusätzlich zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit (siehe Ziffern 7.16-7.18) nahm der Hof eine Bewertung vor, inwieweit sich die Methoden der Anbaudiversifizierung und der Flächennutzung im Umweltinteresse seit der Einführung der Ökologisierung verändert haben. Diese Bewertung bezog sich auf 197 landwirtschaftliche Betriebe, die eine Ökologisierungszahlung erhielten. Nachstehend sind die Ergebnisse für jede der beiden Bewirtschaftungsmethoden dargelegt.

7.48. Die Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands wird in Ziffer 7.17 behandelt. Bei korrekt im LPIS erfassten Parzellen stellte der Hof keine Probleme fest. Nicht alle Dauergrünlandflächen waren jedoch ordnungsgemäß als solche erfasst worden, und in einem Fall hatte dies zu einem Verstoß gegen die Anforderung in Bezug auf die Erhaltung von umweltsensiblem Dauergrünland geführt.

Anbaudiversifizierung

7.49. Ein Vergleich von 2015 mit 2014 ergab, dass die Anforderungen hinsichtlich der Anbaudiversifizierung bei 89 % der besuchten landwirtschaftlichen Betriebe nicht zu Veränderungen führten. Für diesen hohen Prozentsatz gibt es zwei Gründe. Erstens gehörte Anbaudiversifizierung in etwa der Hälfte der Betriebe bereits im Jahr vor der Anwendung der Ökologisierung zu den Bewirtschaftungsmethoden. Zweitens war etwa ein Drittel der Betriebe aufgrund ihrer geringen Größe von der Anbaudiversifizierung befreit. ***Illustration 7.9*** enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.49. *Die Kommission merkt an, dass vor dem Antragsjahr 2015 in den meisten Mitgliedstaaten keine Verpflichtung zur Meldung von Kulturen für Landwirte bestand.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.50. Der Hof stellte fest, dass 11 % der besuchten Betriebe im Jahr 2015 auf mehr Flächen als 2014 diversifizierten Anbau betreiben mussten. Für die im Rahmen der Stichprobe geprüften landwirtschaftlichen Betriebe schätzt der Hof, dass infolge der Einführung der Ökologisierungsanforderungen zur Anbaudiversifizierung bei rund 2 % ihrer Ackerfläche eine Änderung der Landnutzung stattgefunden hat ([43]) ([44]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.50 und 7.51. *Die Kommission merkt an, dass vor dem Antragsjahr 2015 in den meisten Mitgliedstaaten keine Verpflichtung zur Meldung von Kulturen für Landwirte bestand, was Vergleiche auf Ebene der einzelnen Betriebe schwierig macht. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Bewertung der Auswirkungen der Ökologisierungsanforderungen einen angemesseneren Ansatz (auf der Grundlage eines geeigneten alternativen Szenarios) erfordert und zudem für mehr als ein Anwendungsjahr gesehen werden muss. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich nicht unmittelbar messen, wie sehr sich die Umwelt- und Klimaleistung der Flächen, wo sich die Kulturen verändert haben, verbessert hat. Die Kommission verfolgt die Auswirkungen dieser neuen Politik sehr aufmerksam.*

Illustration 7.9 — Veränderungen bei der Anbaudiversifizierung infolge der Einführung der Ökologisierung

Veränderungen bei der Anbaudiversifizierung	Landwirtschaftliche Betriebe	%
Keine Veränderung (Anforderungen hinsichtlich der Anbaudiversifizierung wurden vom Begünstigten bereits erfüllt)	107	54 %
Keine Veränderung (Begünstigter war nicht zur Anbaudiversifizierung verpflichtet)	69	35 %
Veränderung (mehr Anbaudiversifizierung)	21	11 %
INSGESAMT	**197**	**100 %**

([43]) Diese Schätzung basiert auf den tatsächlichen Veränderungen in den Betrieben, die der Hof im Rahmen seiner Stichprobe von Zahlungen aus dem EGFL prüfte. Aufgrund der Ökologisierungsanforderung zur Anbaudiversifizierung dürfen Betriebe mit Ackerland von mehr als 10 ha die Hauptkultur auf höchstens 75 % der Gesamtackerfläche anbauen. Die maximal mögliche Veränderung, die der Ökologisierung zugeschrieben werden kann, beträgt also 25 % der Ackerfläche von Betrieben, die dieser Anforderung unterliegen (wenn nämlich Betriebe im Jahr 2014 Monokulturen anbauten und die Anforderung im Jahr 2015 erfüllten). Viele Betriebe erfüllten die Anforderung jedoch bereits 2014: Der Hof stufte sie unter den Betrieben ohne Veränderung ein. Zudem bauten nur sehr wenige Betriebe, die ihre Anbaudiversifizierung anpassen mussten, im Jahr 2014 Monokulturen an.

([44]) Bei ihrer Überprüfung der Ökologisierung nach einem Jahr gelangte die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass sich die aufgrund der Diversifizierungsverpflichtung umgestellte Fläche auf rund 0,8 % des Ackerlands beläuft. Siehe Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen *Review of greening after one year* (Überprüfung der Ökologisierung nach einem Jahr) — SWD (2016) 218, Anhang 4, Abschnitt 5.2.2.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.51. Der Hof analysierte die durchschnittliche Größe des Ackerlands in jeder der drei Kategorien der vorstehenden Tabelle. Die Daten zeigen, dass die durchschnittliche Größe der mit EGFL-Mitteln geförderten Betriebe in der Stichprobe des Hofes, die die Anforderungen hinsichtlich der Anbaudiversifizierung bereits im Jahr 2014 erfüllten (438 ha) deutlich größer war als die durchschnittliche Größe der Betriebe, die ihre Anbaudiversifizierung im Jahr 2015 ändern mussten (87 ha). Dies deutet darauf hin, dass mittlere Betriebe von der Einführung der neuen Anforderungen im Vergleich stärker betroffen waren, während größere Betriebe die Anforderungen in den meisten Fällen bereits erfüllten und kleinere Betriebe davon befreit waren.

Ökologische Vorrangflächen

7.52. Ein Vergleich von 2015 mit 2014 ergab, dass die Anforderungen hinsichtlich der Flächennutzung im Umweltinteresse bei 67 % der geprüften landwirtschaftlichen Betriebe nicht zu Veränderungen führten. Dies ist auf die gleichen zwei Gründe zurückzuführen wie bei der Anbaudiversifizierung: Rund ein Viertel der besuchten Betriebe hatte bereits im Jahr vor der Anwendung der Ökologisierung ausreichend große Flächen als ökologische Vorrangflächen ausgewiesen, und 42 % der besuchten Betriebe waren aufgrund ihrer geringen Größe von der Ausweisung ökologischer Vorrangflächen befreit. ***Illustration 7.10*** enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse.

7.53. Der Hof stellte fest, dass 32 % der besuchten Betriebe ihre ÖVF im Jahr 2015 im Vergleich zu 2014 — mitunter signifikant — vergrößern mussten. Für die im Rahmen der Stichprobe geprüften landwirtschaftlichen Betriebe schätzt der Hof, dass infolge der Einführung der Ökologisierungsanforderungen zur Flächennutzung im Umweltinteresse bei rund 1,5 % ihrer Ackerfläche eine Änderung der Landnutzung stattgefunden hat ([45]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.52. *Die Kommission merkt an, dass vor dem Antragsjahr 2015 keine ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) erfasst wurden, was Vergleiche auf Ebene der einzelnen Betriebe schwierig und nicht präzise macht.*

7.53. *Siehe auch Antwort der Kommission auf die Ziffern 7.51 und 7.52.*

Nach Ansicht der Kommission lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht messen, wie sehr sich die Flächennutzung aufgrund der Anforderungen hinsichtlich ökologischer Vorrangflächen verändert hat. Es wird davon ausgegangen, dass ÖVF größere Auswirkungen haben.

([45]) Diese Schätzung basiert auf den tatsächlichen Veränderungen in den Betrieben, die der Hof im Rahmen seiner Stichprobe von Zahlungen aus dem EGFL prüfte. Zur Erfüllung der Anforderung hinsichtlich der Flächennutzung im Umweltinteresse müssen Betriebsinhaber mit einer angemeldeten Ackerfläche von mehr als 15 ha, dafür sorgen, dass eine Fläche, die mindestens 5 % ihres gesamten Ackerlands entspricht, als ökologische Vorrangfläche ausgewiesen ist. Die maximal mögliche Veränderung, die der Ökologisierung zugeschrieben werden kann, beträgt also 5 % der Ackerfläche von Betrieben, die dieser Anforderung unterliegen (wenn nämlich Betriebe im Jahr 2014 nicht über ÖVF verfügten und die Anforderung im Jahr 2015 erfüllten). Viele Betriebe erfüllten die Anforderung jedoch bereits 2014, und die meisten Betriebe hatten 2014 bereits einen Teil ihres Ackerlands — wenn auch nicht 5 % — als ÖVF ausgewiesen.

Illustration 7.10 — Veränderungen bei ökologischen Vorrangflächen infolge der Einführung der Ökologisierung

Veränderungen bei ökologischen Vorrangflächen (ÖVF)	Landwirtschaftliche Betriebe	%
Keine Veränderung (ÖVF-Anforderungen wurden vom Begünstigten bereits erfüllt)	49	25 %
Keine Veränderung (Begünstigter war nicht zur Einhaltung von Vorschriften in Bezug auf ÖVF verpflichtet)	82	42 %
Veränderung (Steigerung bei ÖVF)	64	32 %
Unzureichende Nachweise	2	1 %
INSGESAMT	**197**	**100 %**

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.54. Die Konzeption der Ökologisierung und ihre Umsetzung im ersten Jahr werden zurzeit vom Hof mit Blick auf die Veröffentlichung eines Sonderberichts analysiert.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.54. *Der jüngste Bericht der Kommission (März 2017)* ([1]) *legt einen stärkeren Schwerpunkt auf die Umsetzung der Verpflichtung zur Ausweisung ökologischer Vorrangflächen. 2015 waren 8 Mio. ha Land als ÖVF gemeldet, was 13 % des unter die ÖVF-Verpflichtung fallenden Ackerlands bzw. 10 % nach Anwendung der Gewichtungsfaktoren entspricht.*

Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die ÖVF-konformen Praktiken viel Potenzial bieten. Es lassen sich gewisse positive Auswirkungen auf die Biodiversität als vorläufige Ergebnisse auf Grundlage von Simulationen der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) und einer Übersicht über ausgewählte Literatur ermitteln. Es wird zum Beispiel davon ausgegangen, dass Blühstreifen aufgrund der Bestäuberaktivität einen Umweltnutzen über die pflanzenbedeckten Flächen hinweg haben. Ferner können ÖVF positive Auswirkungen auf bestimmte Ökosystemleistungen haben (z. B. Wasserqualität und Bestäuber). Die Einführung von ÖVF könnte zudem dazu beitragen, die diesbezügliche Widerstandsfähigkeit von Betrieben (beispielsweise durch die vermehrte Bereitstellung von Landschaftselementen) zu steigern und eine weitergehende Begrenzung der Folgen des Klimawandels herbeizuführen (z. B. durch eine vermehrte Nutzung von Leguminosen).

Die Analyse lässt darauf schließen, dass der Umweltnutzen nicht allein von der Quantität, sondern auch von der Qualität abhängt, die durch die Anpassung der Bewirtschaftungsbedingungen weiter verbessert werden kann. Die letzten Änderungen der kürzlich von beiden Legislativorganen angenommenen Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 werden sich durch die Verhängung eines Verbots der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf Anbauflächen, die als ÖFV gelten, in diese Richtung bewegen.

([1]) *COM(2017) 152 final.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Schlussfolgerungen

7.55. Die Untersuchung der Leistung von Investitionsprojekten im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums hat ergeben, dass 95 % der Investitionen wie geplant durchgeführt wurden. In 34 % der Fälle fehlten jedoch ausreichende Nachweise für die Angemessenheit der Kosten. Wenn ihre Verwendung möglich ist, kann mit vereinfachten Kostenoptionen das Risiko überhöhter Preise wirksam begrenzt werden — unter der Voraussetzung, dass ihre Höhe korrekt festgesetzt wird. Der Hof arbeitet zurzeit an einer Prüfung, in der die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen genauer analysiert wird. Ein Sonderbericht zu diesem Thema soll 2018 veröffentlicht werden.

7.56. Bei seinen Prüfungen zur Leistung im Bereich Ökologisierung ermittelte der Hof einige positive Veränderungen bei den Landbewirtschaftungsmethoden, die sich nach Einführung der Regelung ergeben haben, insbesondere bei den ÖVF. In der Stichprobe des Hofes machten die landwirtschaftlichen Flächen, bei denen positive Veränderungen festgestellt wurden, rund 3,5 % des Ackerlands aus (siehe Ziffern 7.50 und 7.53).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.55. *Die Bewertung der Angemessenheit der Kosten fällt in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten (siehe Artikel 48 der Verordnung (EU) Nr. 809/2014). Die Kommission schützt den EU-Haushalt, wenn durch Konformitätsverfahren Schwächen festgestellt werden, und gibt Leitlinien zur Verbesserung der eingeführten Systeme heraus (siehe Leitlinien zu Kontrollen und Sanktionen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums, die eine Checkliste für die Bewertung der Angemessenheit der Kosten beinhalten). Des Weiteren werden vom Europäischen Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums Schulungen und der Austausch bewährter Verfahren organisiert. Schließlich fördert die Kommission aktiv die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen in den Mitgliedstaaten.*

7.56. *Die Kommission ist der Meinung, dass es nach ein oder zwei Jahren noch zu früh ist, um Schlüsse bezüglich präziser ökologischer Ergebnisse zu ziehen. Die Methodik wird aufgrund der fehlenden Grundlinie in Bezug auf Biodiversität und Bodenqualität vor 2015 in der Tat schwer festzulegen sein. Zudem tragen weitere Faktoren wie etwa die Ökologisierung zur Umweltleistung der Landwirtschaft bei.*

Dennoch nimmt die Kommission die Veränderungen bei den Landbewirtschaftungsmethoden, die sich nach Einführung der Ökologisierung ergeben haben, zur Kenntnis und merkt zudem an, dass von den besuchten Betrieben 11 % ihre Methoden der Anbaudiversifizierung und 32 % ihre Methoden der Flächennutzung im Umweltinteresse im Vergleich zum Jahr 2014 verändern mussten.

Es sei allerdings daran erinnert, dass die Messung der Veränderungen beim Anbau und bei der Flächennutzung im Rahmen der Ökologisierung nicht ausreicht, um die Umweltleistung der Ökologisierung zu bewerten.

Auf der Grundlage der jüngsten Bewertung (Überprüfung der Ökologisierung nach einem Jahr, die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD) von Juni 2016 und der im März 2017 veröffentlichte Bericht der Kommission über ÖVF) bieten grüne Direktzahlungen zahlreiche Möglichkeiten im Hinblick auf die Flächendeckung. Im Jahr 2016 unterlagen 77 % der landwirtschaftlichen Fläche der Ökologisierung; 69 % des Ackerlands unterlagen der Flächennutzung im Umweltinteresse.

Im Bericht der Kommission (März 2017) über ÖVF wurden die möglichen Umwelteffekte der von den Betriebsinhabern im Jahr 2015 gemeldeten ÖFV bewertet.

Die vorläufigen Ergebnisse sind vielversprechend, insbesondere für nichtproduktive Flächen wie etwa auf Biodiversität ausgerichtete Landschaftselemente oder Feldraine, aber auch für andere Flächen wie etwa auf Biodiversität ausgerichtete mit Leguminosen bedeckte Flächen und Ökosystemleistungen je nach deren Bewirtschaftung.

Die Änderung der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 ist aufgrund des Verbots der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf Anbauflächen, die als ÖVF gelten, ein wichtiger Schritt zur weiteren Verbesserung der Umweltleistung.

ANHANG 7.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER RUBRIK „NATÜRLICHE RESSOURCEN“

	2016	2015
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen	**217**	180
Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei	**163**	179
Vorgänge „Natürliche Ressourcen“ insgesamt	**380**	359
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote: Marktstützung und Direktzahlungen	**1,7 %**	2,2 %
Geschätzte Fehlerquote: Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei	**4,9 %**	5,3 %
Geschätzte Fehlerquote: „Natürliche Ressourcen“	**2,5 %**	2,9 %
Obere Fehlergrenze	3,5 %	
Untere Fehlergrenze	1,5 %	

Untere und obere Fehlergrenze für Landwirtschaft — Marktstützung und Direktzahlungen: 0,8 und 2,6 %.
Untere und obere Fehlergrenze für Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei: 2,1 und 7,7 %.

ANHANG 7.2

ÜBERBLICK ÜBER DIE ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DEN EINZELNEN MITGLIEDSTAATEN IN BEZUG AUF DIE BEREICHE ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS, UMWELT, KLIMAPOLITIK UND FISCHEREI ([1])

Niederlande	
Keine Vorgänge für 2016 untersucht	

Vereinigtes Königreich	
Fehlerfreie Vorgänge:	7
Nicht quantifizierte Fehler:	—
Quantifizierte Fehler < 20 %:	1
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	—
Insgesamt:	8

Deutschland	
Fehlerfreie Vorgänge:	13
Nicht quantifizierte Fehler:	1
Quantifizierte Fehler < 20 %:	2
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	—
Insgesamt:	16

Schweden	
Keine Vorgänge für 2016 untersucht	

Finnland	
Fehlerfreie Vorgänge:	—
Nicht quantifizierte Fehler:	—
Quantifizierte Fehler < 20 %:	4
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	—
Insgesamt:	4

Lettland	
Keine Vorgänge für 2016 untersucht	

Litauen	
Fehlerfreie Vorgänge:	6
Nicht quantifizierte Fehler:	1
Quantifizierte Fehler < 20 %:	-
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	8

Irland	
Fehlerfreie Vorgänge:	4
Nicht quantifizierte Fehler:	—
Quantifizierte Fehler < 20 %:	—
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	—
Insgesamt:	4

Dänemark	
Fehlerfreie Vorgänge:	—
Nicht quantifizierte Fehler:	—
Quantifizierte Fehler < 20 %:	1
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	—
Insgesamt:	1

Estland	
Fehlerfreie Vorgänge:	3
Nicht quantifizierte Fehler:	—
Quantifizierte Fehler < 20 %:	—
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	4

Polen	
Fehlerfreie Vorgänge:	10
Nicht quantifizierte Fehler:	-
Quantifizierte Fehler < 20 %:	2
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	13

Belgien
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Tschechische Republik	
Fehlerfreie Vorgänge:	8
Nicht quantifizierte Fehler:	-
Quantifizierte Fehler < 20 %:	4
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	12

Luxemburg
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Slowakei	
Fehlerfreie Vorgänge:	2
Nicht quantifizierte Fehler:	-
Quantifizierte Fehler < 20 %:	2
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	4

Frankreich	
Fehlerfreie Vorgänge:	7
Nicht quantifizierte Fehler:	2
Quantifizierte Fehler < 20 %:	3
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	—
Insgesamt:	12

Österreich	
Fehlerfreie Vorgänge:	4
Nicht quantifizierte Fehler:	3
Quantifizierte Fehler < 20 %:	1
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	8

Portugal	
Fehlerfreie Vorgänge:	4
Nicht quantifizierte Fehler:	—
Quantifizierte Fehler < 20 %:	3
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	8

Ungarn	
Fehlerfreie Vorgänge:	3
Nicht quantifizierte Fehler:	-
Quantifizierte Fehler < 20 %:	-
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	4

Spanien	
Fehlerfreie Vorgänge:	3
Nicht quantifizierte Fehler:	4
Quantifizierte Fehler < 20 %:	3
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	2
Insgesamt:	12

Rumänien	
Fehlerfreie Vorgänge:	7
Nicht quantifizierte Fehler:	5
Quantifizierte Fehler < 20 %:	1
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	13

Italien	
Fehlerfreie Vorgänge:	1
Nicht quantifizierte Fehler:	2
Quantifizierte Fehler < 20 %:	1
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	—
Insgesamt:	4

Slowenien
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Kroatien	
Fehlerfreie Vorgänge:	1
Nicht quantifizierte Fehler:	—
Quantifizierte Fehler < 20 %:	2
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	4

Malta
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Griechenland	
Fehlerfreie Vorgänge:	4
Nicht quantifizierte Fehler:	3
Quantifizierte Fehler < 20 %:	1
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	—
Insgesamt:	8

Zypern
Keine Vorgänge für 2016 untersucht

Bulgarien	
Fehlerfreie Vorgänge:	9
Nicht quantifizierte Fehler:	-
Quantifizierte Fehler < 20 %:	-
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	9

Aufgrund seiner Prüfungsarbeit gelangt der Hof zu einer Schätzung der wahrscheinlichen Fehlerquote in der Grundgesamtheit als Ganzer. Dabei wendet er ein Stichprobenverfahren an, bei dem sich die Wahrscheinlichkeit der Auswahl eines Vorgangs proportional zu dessen Größe verhält. Ein solches Verfahren liefert daher keine Daten zur Fehlerhäufigkeit in den geprüften Grundgesamtheiten (hierzu müssten die Vorgänge nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden). Infolgedessen sollten die vorstehenden Zahlen nicht als Angaben über die Häufigkeit des Auftretens von Fehlern in EU-finanzierten Vorgängen oder in einzelnen Mitgliedstaaten verstanden werden. Außerdem gibt die Fehlerhäufigkeit in Stichproben, die in verschiedenen Mitgliedstaaten gezogen wurden, keinen Aufschluss über die relative Fehlerquote in diesen Mitgliedstaaten.

([1]) Die sieben untersuchten Vorgänge, die der direkten Mittelverwaltung unterlagen, wurden auf der Karte nicht einbezogen.)

AANHANG 7.3

ÜBERBLICK ÜBER FEHLER MIT AUSWIRKUNGEN VON MINDESTENS 20 % IN DEN BEREICHEN ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS, UMWELT, KLIMAPOLITIK UND FISCHEREI

BEMERKUNGEN DES HOFES

Einleitung

Unter Anwendung der in ***Anhang 1.1*** dargelegten allgemeinen Prüfungsmethodik untersuchte der Hof eine repräsentative Stichprobe von Vorgängen, um das Ausmaß der *Unregelmäßigkeiten* in der Grundgesamtheit für diese MFR-Rubrik zu schätzen. Die Auflistung der bei der Prüfung aufgedeckten Fehler ist weder im Hinblick auf die einzelnen Fehler noch auf mögliche Fehlerarten erschöpfend. Bei den nachstehenden Feststellungen zu Fehlern mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 % des geprüften Vorgangswerts handelt es sich um Beispiele für die spezifische Beurteilung der Bereiche Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei ([1]). Diese Fehler wurden in Vorgängen mit einem Wert zwischen 1 600 Euro und 1 Million Euro, mit einem Medianwert von knapp unter 100 000 Euro ([2]) festgestellt.

Beispiele für Fehler

Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei

Begünstigter/Ausgaben nicht beihilfefähig

Beispiel 1 — Unterstützung für Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen wurde einer Genossenschaft gewährt, die zu einem großen multinationalen Unternehmen gehörte

In Litauen untersuchten die Prüfer des Hofes eine Zahlung an eine Genossenschaft, mit der Investitionen zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gefördert werden sollten. Gemäß dem EU-Recht und den nationalen Vorschriften darf diese Art von Unterstützung nur Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen zugutekommen, wobei der Status anhand der Zahl der Mitarbeiter, des Jahresumsatzes und der Jahresbilanzsumme ermittelt wird. Verbundene Unternehmen, wie Mutter- oder Tochterunternehmen, müssen in die Berechnung einbezogen werden. Die Prüfer stellten fest, dass die betreffende Genossenschaft zu einem großen multinationalen Unternehmen gehörte und daher nicht den Status eines Kleinstunternehmens, eines kleinen oder eines mittleren Unternehmens hatte. Der Begünstigte kam nicht für eine Förderung in Betracht, sodass ein Fehler von 100 % zu verzeichnen war.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission nimmt die Anmerkung des EuRH in Anhang 7.2 zur Kenntnis, dass der Überblick über Vorgänge des EuRH nicht aussagekräftig bezüglich der relativen Fehlerquote in den in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten ist. Die Kommission betont, dass für jeden Mitgliedstaat ausführliche Informationen zu den Prüfergebnissen der Kommission und der Mitgliedstaaten in den Jahrestätigkeitsberichten (und deren technischen Anhängen) der für die Verwendung von EU-Mitteln im Rahmen der gemeinsamen Mittelverwaltung zuständigen Kommissionsdienststellen aufgeführt werden.

([1]) Diese Fehler machen mehr als drei Viertel der geschätzten Gesamtfehlerquote für diese spezifische Beurteilung aus.

([2]) D. h., die Hälfte aller Fehler mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 % wurde bei Vorgängen mit einem Wert von weniger als 100 000 Euro festgestellt und die übrigen Fehler bei Vorgängen mit einem Wert von über 100 000 Euro.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel 2 — Begünstigter erwarb geförderte Maschinen von einem verbundenen Unternehmen

Die Prüfer des Hofes untersuchten eine Zahlung an ein landwirtschaftliches Unternehmen in Ungarn, die den Erwerb von Maschinen betraf. Sie fanden schlüssige Beweise, dass der Begünstigte mit dem Unternehmen, das die Maschinen lieferte, verbunden war. Nach nationalem Recht ist damit die gesamte Zahlung nicht förderfähig, sodass ein Fehler von 100 % zu verzeichnen war.

Beispiel 3 — Nichteinhaltung der Förderfähigkeitsvorschriften des LIFE-Programms und Rechenfehler

Die Prüfer des Hofes untersuchten eine im Rahmen der direkten Mittelverwaltung geleistete Zahlung für ein Umweltprojekt, die aus dem LIFE-Programm finanziert wurde. Sie ermittelten mehrere Verstöße gegen die LIFE-Förderfähigkeitsvorschriften zu Personalkosten. Beispielsweise wurde das LIFE-Programm in Verträgen nicht erwähnt, Zeiterfassungsbögen waren nicht bescheinigt worden, und Kosten waren nicht auf der Grundlage der tatsächlich geleisteten Arbeit geltend gemacht worden. Er stellte einen Fehler in Höhe von 60 % der geprüften Kosten fest.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Nach Artikel 25.1 der Allgemeinen Bestimmungen des LIFE-Programms (gestützt auf Artikel 126 der Haushaltsordnung) müssen zuschussfähige Kosten tatsächlich angefallenen sein; daher kann ihnen kein geplanter Tagessatz zugrunde gelegt werden.

Die Zeit, die das Personal für die Arbeit am Projekt aufwendet, sollte durch geeignete Mittel (Zeiterfassungsbögen) erfasst werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass erfasste Zeiten von bis zu zwei Tagen je Monat je Kalenderjahr ohne Zeiterfassungsbögen akzeptiert werden. Sofern die für das Projekt geleistete Arbeitszeit anhand alternativer Quellen (z. B. Auszüge aus einem analytischen Buchführungssystem) dokumentiert werden kann, prüft die Kommission zudem die verbundenen förderfähigen Kosten.

Das Projekt muss im Vertrag des Mitarbeiters zwar nicht ausdrücklich genannt werden, dennoch sollte es auf den Zeiterfassungsbögen oder anderen Mitteln zur Zeiterfassung erwähnt werden. Sofern die für das Projekt geleistete Arbeitszeit anhand anderer Quellen als Zeiterfassungsbögen dokumentiert werden kann, etwa mithilfe von Auszügen aus einem analytischen Buchführungssystem, werden die verbundenen Kosten ferner als förderfähig erachtet.

Nicht vom Arbeitgeber unterzeichnete und von einem Vorgesetzten validierte Zeiterfassungsbögen werden nicht akzeptiert und die verbundenen Kosten gelten als nicht förderfähig. Solche Zeiterfassungsbögen werden allerdings nur dann als nicht förderfähig erachtet, wenn die Abzeichnung und Validierung systematisch versäumt wird. Nur gelegentlich nicht unterzeichnete und validierte Zeiterfassungsbögen werden als Verwaltungsfehler angesehen und bleiben in der Regel nicht unberücksichtigt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiele 4 und 5 — Regionalregierung erhielt EU-Fördermittel für Arbeiten, die auf der Grundlage aufgeblähter Kosten berechnet wurden

Die Prüfer des Hofes untersuchten zwei verschiedene Bauarbeiten, die von der Regionalregierung von Andalusien in Spanien bezahlt wurden: In einem Fall ging es um die Sanierung einer Landstraße und im anderen um ein Landhaus mit angrenzendem landwirtschaftlichen Gebäude. In beiden Fällen stellten die Prüfer fest, dass die Arbeiten zu aufgeblähten Preisen direkt an ein Unternehmen vergeben worden waren. Sie stellten Fehler in Höhe von 33 % und 41 % der jeweils geprüften Kosten fest.

Beispiel 6 — Gemeinsamer Beihilfeantrag war nicht zulässig

Die Prüfer des Hofes untersuchten eine Zahlung an ein landwirtschaftliches Unternehmen in Estland, die den Erwerb von Maschinen betraf. Der Projektantrag wurde zusammen mit einem anderen Unternehmen eingereicht. Gemäß den nationalen Vorschriften werden für gemeinsame Anträge höhere Beihilfebeträge gezahlt, was jedoch nur zulässig ist, wenn keiner der Antragsteller direkt oder indirekt dem beherrschenden Einfluss des anderen unterliegt. Wie die Prüfer feststellten, war diese Bedingung aber nicht erfüllt, sodass ein Fehler von 32 % zu verzeichnen war.

Fehler wegen nicht förderfähiger Begünstigter/Ausgaben (mit einer quantifizierten Fehlerquote von bis zu 20 %) wurden in Dänemark, Deutschland, Griechenland, Portugal (Festland), Italien (Basilicata), Österreich und Polen festgestellt.

Flächenangaben zu hoch oder Flächen nicht beihilfefähig

Beispiel 7 — Beihilfen für die Erhaltung traditioneller Obstgärten für eine Fläche gezahlt, die nicht mit genügend traditionellen Bäumen bewachsen war

In Portugal untersuchten die Prüfer des Hofes eine Zahlung an einen Betriebsinhaber, die im Rahmen der Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums „Agrarumwelt-Klima“ zur Erhaltung der traditionellen Obstgärten der Azoren geleistet wurde. Eine vom Mitgliedstaat vorgegebene Bedingung für den Erhalt der Zahlung bestand darin, dass in dem Obstgarten zumindest eine traditionelle Obstbaumsorte der Azoren kultiviert wird und dass für den Fall, dass auch andere Bäume vorhanden sind, zumindest 80 % des Baumbestands auf diese Sorte entfallen. Die Prüfer des Hofes prüften die zwei geltend gemachten Parzellen vor Ort und stellten fest, dass sie nicht mit genügend beihilfefähigen Bäumen bewachsen waren. Die Parzellen entsprachen nicht der Förderfähigkeitsbedingung, sodass ein Fehler von 100 % zu verzeichnen war.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel 8 — Unterstützung wurde für Flächen ohne landwirtschaftliche Tätigkeit gezahlt

Im Rahmen der Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums „Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete" werden landwirtschaftliche Betriebe in bestimmten bezeichneten Gebieten, z. B. Berggebieten, unterstützt. Die Zahlungen erfolgen jährlich je Hektar beihilfefähiger Fläche zum Ausgleich der Gesamtheit oder eines Teils der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste, die den Landwirten aufgrund von Nachteilen für die landwirtschaftliche Erzeugung in solchen Gebieten entstehen. Um für eine Unterstützung in Betracht zu kommen, müssen die Landwirte eine landwirtschaftliche Tätigkeit in den bezeichneten Gebieten ausüben.

Die Prüfer des Hofes besuchten einen landwirtschaftlichen Betrieb in Kroatien, der eine Ausgleichszahlung für „Berggebiete" erhalten hatte. Sie unterzogen eine Stichprobe von drei Parzellen, die vom Begünstigten als Grünland gemeldet worden waren, einer Vor-Ort-Kontrolle. Auf einer dieser Parzellen waren keine Anzeichen für eine landwirtschaftliche Tätigkeit, z. B. Beweidung, erkennbar. Die Parzelle kam daher nicht für eine Ausgleichszahlung in Betracht. Auf den beiden anderen Parzellen ermittelten die Prüfer nicht beihilfefähige Flächen aufgrund dichter Bewaldung und Verbuschung. Der Hof stellt fest, dass die Zahlstelle ähnliche Probleme erkannt hatte und daraufhin Wiedereinziehungen einleitete. Auf der Grundlage der geprüften Stichprobe belief sich die geschätzte Fehlerquote auf 91 %.

Fehler wegen überhöhter Flächenangaben oder nicht beihilfefähiger Flächen (mit einer quantifizierten Fehlerquote von bis zu 20 %) wurden in der Tschechischen Republik, Deutschland (Sachsen), Spanien (Extremadura), Frankreich (Rhône-Alpes), Kroatien, Portugal (Azoren und Festland), der Slowakei, Finnland und im Vereinigten Königreich (England) festgestellt.

Nichteinhaltung der Vergabevorschriften

Beispiel 9 — Öffentliche Stelle schloss das niedrigste Angebot für die Ausführung von Bauarbeiten zu Unrecht aus

In Polen untersuchten die Prüfer des Hofes eine Zahlung an eine öffentliche Stelle, die die Befestigung eines Flussufers zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen vor Überschwemmungen betraf. 97 % der geprüften Kosten entfielen auf Bauarbeiten. Die Prüfer untersuchten das öffentliche Vergabeverfahren, mit dem das mit der Ausführung der Bauarbeiten beauftragte Unternehmen ausgewählt wurde. Sie stellten fest, dass das niedrigste Angebot ohne triftigen Grund ausgeschlossen worden war. Daher waren die betreffenden Kosten nicht förderfähig, sodass ein Fehler von 97 % zu verzeichnen war.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission erkennt an, dass die kroatischen Behörden die potenzielle Nicht-Beihilfefähigkeit der Flächen als Folge der Qualitätsbewertung des LPIS ermittelten und sich um eine Weiterverfolgung mit Blick auf die Korrektur des Fehlers bemühten.

Der Kommission ist bekannt, dass die kroatischen Behörden das LPIS nach der raschen Kontrolle vor Ort aktualisierten und die Wiedereinziehung bereits gezahlter Beihilfen innerhalb der im EU-Recht vorgegebenen Fristen veranlassten; daher wird die Übererklärung keine finanziellen Auswirkungen haben.

Die Kommission erkennt an, dass die Entscheidung, das niedrigste Angebot auszuschließen, von dem erfolglosen Bieter beanstandet wurde. Die nationale Beschwerdeinstanz (KIO), die für die Sache zuständig war, wies diese Beschwerde jedoch zurück. Die Zahlstelle folgte dem Beschluss der nationalen Beschwerdeinstanz.

ANHANG 7.4

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					
	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		

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 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						
	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:*							
2013	**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				
	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				*Die Kommission erkennt an, dass sie dem EuRH Nachweise erbracht hat, dass sämtliche Fälle ordnungsgemäß weiterverfolgt wurden. Einzelne Vorgänge (siehe die Ziffern 4.14 und 4.21) wurden speziellen Prüfungen durch die Kommission unterzogen. Die in Ziffer 4.20 beschriebenen systemischen Schwachstellen betreffen dieselben Probleme wie die von den Prüfern der Kommission aufgedeckten Schwachstellen und sind als solche in der Risikobewertung im Rahmen der Erstellung des Jahresarbeitsprogramms enthalten.* *In Bezug auf Ziffer 4.16: Da der Begünstigte während der Evaluierung des Abschlussberichts schriftlich bestätigte, dass eine Rückforderung der Mehrwertsteuer nicht möglich sei, besteht für die Kommission kein Grund, diese schriftliche Bestätigung infrage zu stellen.*
	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					

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).	X						
	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).	X						
	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						
	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						

KAPITEL 8

Sicherheit und Unionsbürgerschaft

INHALT

	Ziffer
Einleitung	8.1-8.6
Kurzbeschreibung der MFR-Rubrik	8.2-8.5
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	8.6
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	8.7
Untersuchung ausgewählter Systeme	8.8-8.12
Geteilte Mittelverwaltung	8.8-8.10
Direkte Mittelverwaltung	8.11
Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen	8.12

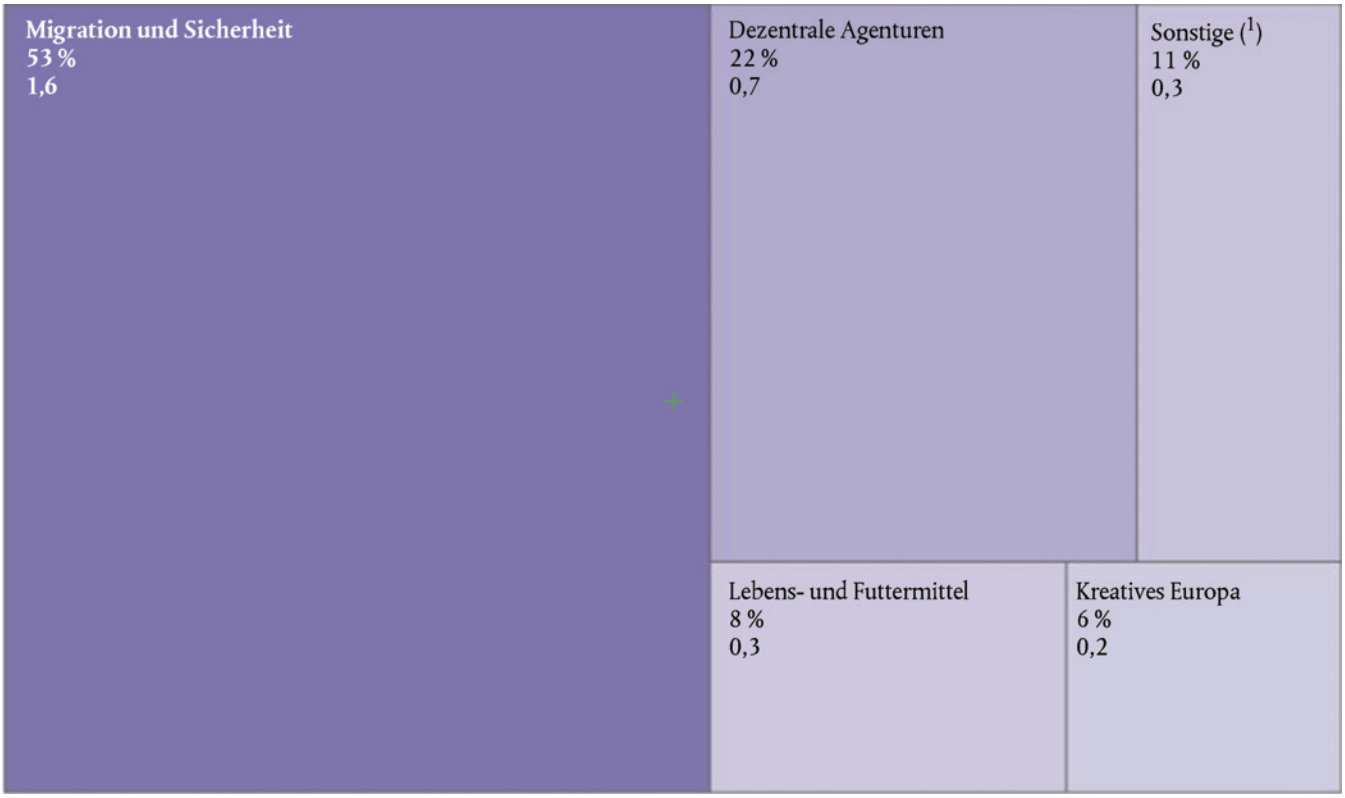
BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

8.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zur Rubrik „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ des *mehrjährigen Finanzrahmens* (MFR). ***Illustration 8.1*** gibt einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten und Ausgaben in dieser Rubrik im Jahr 2016.

Illustration 8.1 — MFR-Rubrik 3 — Aufschlüsselung 2016

(Milliarden Euro)



Zahlungen des Jahres insgesamt	3,1
- *Vorschüsse* (2)	*2,2*
+ *abgerechnete Vorschüsse* (2)	*1,5*
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	**2,4**

(1) Umfasst Ausgaben für Verbraucher, Justiz, Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft.
(2) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 10 von ***Anhang 1.1***).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2016 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kurzbeschreibung der MFR-Rubrik

8.2. Die Rubrik 3 umfasst eine Reihe von Maßnahmen, deren gemeinsames Ziel die Stärkung des Konzepts der Unionsbürgerschaft durch Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen ist. Wie ***Illustration 8.1*** zeigt, entfällt der Großteil der Ausgaben auf den Bereich „Migration und Sicherheit". Mittel werden darüber hinaus für das Programm „Lebens- und Futtermittel", worunter Ernährung, Tier- und Pflanzengesundheit und Tierschutz fallen, sowie für das Programm „Kreatives Europa" zur Förderung kultureller und kreativer Tätigkeiten bereitgestellt. Ebenfalls finanziert werden Programme zu den Themen Justiz, Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft sowie Verbraucher und Gesundheit. Ein erheblicher Teil der Zahlungen wird von dezentralen Agenturen geleistet ([1]).

Migration und Sicherheit

8.3. Die meisten Ausgaben im Bereich „Migration und Sicherheit" werden aus zwei Fonds finanziert — dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) ([2]) und dem Fonds für die innere Sicherheit (ISF). Diese Fonds wurden für den Zeitraum 2014-2020 aufgelegt und ersetzen das Programm SOLID („Solidarität und Steuerung der Migrationsströme"), das aus vier Instrumenten bestand ([3]), sowie die Programme „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung" und „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken". Wie das Programm SOLID werden die Mittel des AMIF und des ISF größtenteils gemeinsam von den Mitgliedstaaten und der Kommission (GD Migration und Inneres, GD HOME) verwaltet. Der AMIF soll zu einer wirksamen Steuerung der Migrationsströme beitragen und einen gemeinsamen Ansatz der EU bezüglich Asyl und Einwanderung schaffen. Der ISF soll ein hohes Maß an Sicherheit in der EU gewährleisten und besteht aus den zwei Instrumenten ([4]) ISF „Grenzen und Visa" und ISF „Polizei". Mit dem Instrument ISF „Grenzen und Visa" wird die Harmonisierung von Grenzmanagementmaßnahmen und die Entwicklung einer gemeinsamen Visumpolitik unterstützt. Das Instrument ISF „Polizei" ist auf die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und die Verbesserung der Fähigkeit zur Bewältigung sicherheitsrelevanter Risiken und Krisen ausgerichtet.

([1]) Derzeit sind zwölf solcher Einrichtungen in den verschiedenen Politikbereichen dieser Rubrik tätig.

([2]) Der Rechtsakt zur Errichtung des AMIF ist auf der EUR-Lex-Website abrufbar.

([3]) Die Rechtsakte zur Errichtung dieser Instrumente sind auf der EUR-Lex-Website abrufbar: Außengrenzenfonds, Europäischer Rückkehrfonds, Europäischer Flüchtlingsfonds und Europäischer Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen.

([4]) Die Rechtsakte zur Errichtung dieser Instrumente sind auf der EUR-Lex-Website abrufbar: ISF „Grenzen und Visa" und ISF „Polizei".

BEMERKUNGEN DES HOFES

Andere Bereiche

8.4. Das Hauptziel des Programms „Lebens- und Futtermittel" besteht darin, die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen auf allen Stufen der Lebensmittelkette zu gewährleisten. Den größten Ausgabenposten bildet die Erstattung von Ausgaben, die die Mitgliedstaaten im Rahmen von der Kommission gebilligter Programme zur Bekämpfung bestimmter Tierseuchen getätigt haben.

8.5. „Kreatives Europa" ist das Förderrahmenprogramm der EU für die Kulturbranche und den audiovisuellen Sektor. Die Rubrik 3 umfasst auch eine Reihe von Programmen, die auf die Erreichung des gemeinsamen Ziels, den Bereich Sicherheit und Unionsbürgerschaft zu stärken, ausgerichtet sind. Hierbei handelt es sich insbesondere um das Justiz- und das Verbraucherprogramm sowie das Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft".

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

8.6. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe ***Anhang 1.1***) untersuchte der Hof für die Rubrik „Sicherheit und Unionsbürgerschaft" in Bezug auf das Jahr 2016:

a) eine Stichprobe von 15 Vorgängen (in Einklang mit Ziffer 7 von ***Anhang 1.1***). Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie es dem Hof ermöglichen sollte, sich ein Bild von den im Jahr 2016 zulasten des Gesamthaushaltsplans als Ganzes getätigten Ausgaben zu machen. Sie war jedoch nicht darauf ausgelegt, für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb dieser MFR-Rubrik repräsentativ zu sein. Grund für diese Entscheidung war das relativ geringe Zahlungsvolumen für die Politikbereiche dieser Rubrik im Jahr 2016 (rund 2 % aller Ausgaben aus dem Gesamthaushaltsplan). Die Stichprobe umfasste fünf Vorgänge unter *geteilter Mittelverwaltung* mit den Mitgliedstaaten ([5]) und sieben Vorgänge unter *direkter Mittelverwaltung* durch die Kommission. Weitere drei Vorgänge betrafen die Abrechnung von Vorschüssen an Agenturen;

b) die wichtigsten Systeme, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten verwendet wurden, um Sicherheit für die Zahlungen im Rahmen des Programms SOLID, des AMIF und des ISF zu liefern. In diesem Zusammenhang prüfte der Hof zusätzlich eine Stichprobe von 35 Vorgängen, von denen 24 der geteilten Mittelverwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten und 11 der direkten Mittelverwaltung durch die Kommission unterlagen. Die Stichprobe zur geteilten Mittelverwaltung betraf in erster Linie das Programm SOLID, da der Großteil der von der Kommission abgerechneten Ausgaben im Jahr 2016 weiterhin unter dieses Programm fiel. Der Hof untersuchte hauptsächlich diejenigen Systeme der Mitgliedstaaten, die der Bewertung der Kommission zufolge hinreichende Sicherheit bieten;

([5]) Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien und Litauen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

c) ob die in den *Jährlichen Tätigkeitsberichten* der GD HOME und der GD Kommunikation (GD COMM) enthaltenen Angaben zur *Ordnungsmäßigkeit* der Ausgaben weitgehend mit den Ergebnissen des Hofes übereinstimmten.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

8.7. Von den 15 untersuchten Vorgängen wiesen vier quantifizierbare *Fehler* auf, von denen drei unter 2 % des geprüften Vorgangswerts lagen. Da diese Stichprobe nicht darauf ausgelegt war, für die Ausgaben innerhalb dieser MFR-Rubrik repräsentativ zu sein, wird keine Fehlerquote berechnet.

UNTERSUCHUNG AUSGEWÄHLTER SYSTEME

Geteilte Mittelverwaltung

AMIF und ISF

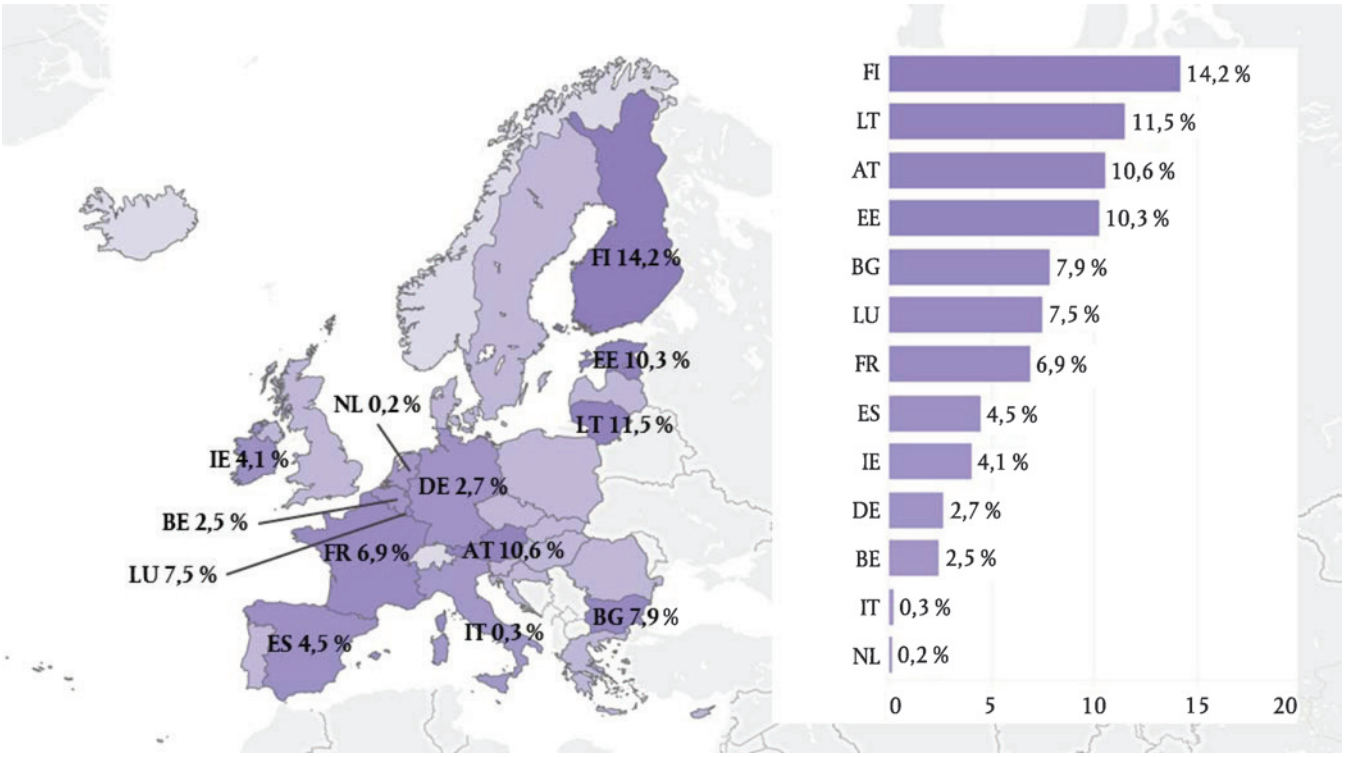
8.8. Der Hof untersuchte das Verfahren, auf dessen Grundlage die Kommission zehn nationale Programme genehmigte, die Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durch die Kommission sowie den AMIF- und ISF-Rechnungsabschluss für 2016. Er prüfte dieselben Systeme in vier Mitgliedstaaten ([6]) vor Ort. Wie aus ***Illustration 8.2*** zu ersehen, kamen die der geteilten Mittelverwaltung unterliegenden AMIF- und ISF-Zahlungen zwei Jahre nach Beginn des siebenjährigen *Programmplanungszeitraums* nur schleppend in Gang.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.8. *Obwohl die Höhe der Zahlungen im ersten Rechnungsabschluss für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 gering war, möchte die Kommission betonen, dass die 2017 gemeldeten Zahlungen (Rechnungsabschluss 2016) gegenüber dem Rechnungsabschluss 2014-2015 um mehr als das Dreifache gestiegen sind. Zudem haben die auf der Ebene der Mitgliedstaaten gebundenen Beträge gemäß dem jährlichen Durchführungsbericht 2016 für den AMIF 36 % und für den ISF 40 % erreicht. Daher wird erwartet, dass die steigende Tendenz bei den Zahlungen auch in Zukunft anhalten wird.*

([6]) In Bezug auf den AMIF in Spanien und Österreich, in Bezug auf den ISF in Deutschland und Frankreich.

Illustration 8.2 — Bis zum Haushaltsjahr 2015 verlief die Umsetzung des AMIF und ISF relativ langsam



Erläuterung: Die Ausführungsrate ergibt sich aus dem Vergleich der in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung getätigten Ausgaben mit der Gesamtzuweisung für den Förderzeitraum 2014-2020 in Bezug auf 13 Mitgliedstaaten, für die die Kommission Ausgaben für die Jahre 2014 und 2015 abgerechnet hatte.

Quelle: Beschluss der Kommission über den Rechnungsabschluss für die nationalen Programme für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 in Bezug auf die Ausgaben im Rahmen des AMIF und des ISF.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.9. Der Hof ermittelte auf Kommissionsebene (GD HOME) und auf mitgliedstaatlicher Ebene mehrere Mängel. Die wichtigsten Systemmängel und ihre Auswirkungen sind in ***Illustration 8.3*** dargestellt.

SOLID

8.10. Die Untersuchung der zusätzlichen Stichprobe von Vorgängen (siehe Ziffer 8.6 Buchstabe b) bestätigte weitgehend die Bewertungen der Kommission hinsichtlich der Sicherheit, die die Systeme der Mitgliedstaaten liefern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.9. *Die Kommission betont, dass ihr Kontrollsystem gut funktionierte und kohärent war, sodass es eine angemessene Gewähr bieten konnte, wie dies im Jährlichen Tätigkeitsbericht belegt wird.*

8.10. *Die Kommission begrüßt es, dass der EuRH ihre Bewertungen hinsichtlich der Sicherheit, die die Systeme der Mitgliedstaaten für das Programm SOLID liefern, weitgehend bestätigt. Nach Auffassung der Kommission zeigt dies, dass die Sicherheit damit auch zuverlässig ist.*

Illustration 8.3 — Systemmängel im Zusammenhang mit dem Programm SOLID, dem AMIF und dem ISF		
Mangel	**Auswirkung**	**Antwort der Kommission**
Kommissionsebene		
1. Die Mitgliedstaaten erstellten zahlreiche Entwürfe von AMIF-/ISF-Programmen (das deutsche ISF-Programm gab es beispielsweise in zehn Fassungen, das AMIF-Programm des Vereinigten Königreichs in neun), die von der Kommission vor Genehmigung überprüft wurden.	Potenzielle Verzögerung der Umsetzung	*Die Programmplanungsphase war ein iterativer Prozess mit den Mitgliedstaaten, der notwendig war, um die hohe Qualität der von der Kommission genehmigten nationalen Programme für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 zu gewährleisten.*
2. Die Kommission stützte sich bei der Bewertung der von den Mitgliedstaaten für den AMIF und den ISF eingesetzten Systeme häufig auf Informationen, die — insbesondere im Bereich der Prüfungsstrategien — nicht detailliert genug waren.	Geschmälerte Aussagekraft der von der Kommission vorgenommenen Bewertung der Systeme der Mitgliedstaaten	*Die Kommission teilt — insbesondere im Bereich der Prüfungsstrategien — aufgrund folgender Annahmen nicht die Auffassung des EuRH.* *Trotz der Tatsache, dass die Rechtsgrundlage nicht vorsieht, dass die Prüfbehörden ihre Systemprüfungsberichte vorlegen müssen, forderte die Kommission die Prüfbehörden systematisch zur Vorlage derartiger Berichte auf, sofern dies erforderlich war. Auf der Grundlage des Modells zur Erlangung der Prüfungssicherheit im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung hielt es die Kommission weder für realistisch noch für effizient, den gesamten Inhalt aller einzelnen Systemprüfungsberichte zu analysieren.* *Die Prüfungsberichte der Prüfbehörde sind nur eines der Instrumente, die es der Prüfbehörde und anschließend der Kommission ermöglichen, über die Richtigkeit der drei Stellungnahmen der Prüfbehörde im Rechnungsabschluss Sicherheit zu erlangen. Das Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung beruht noch auf vier weiteren Säulen (Zusammenfassung der Prüfstrategie; Ergebnis der Systemprüfungstätigkeit; Ergebnis der Finanzprüfungstätigkeit; ggf. Nachvollzug und alle anderen Prüfungen, der die zuständige Behörde während des Berichtszeitraums unterzogen wurde; die eigene Prüfungstätigkeit der GD HOME, d. h. Aktenprüfungen, Sitzungen zur Systemüberprüfung und Systemprüfungen).*
3. Outsourcing von Prüfungsarbeiten zum Programm SOLID: — Die Mitgliedstaaten haben zwar rasch geantwortet, doch waren Verzögerungen bei der Berichterstattung über die Ex-post-Konformitätsprüfungen festzustellen (für die Erstellung eines abschließenden Prüfungsberichts wurden durchschnittlich 20 Monate benötigt).	Verzögerte Behebung der Mängel in den Kontrollsystemen durch die Mitgliedstaaten	*Auch wenn die Kommission einräumt, dass es in der Vergangenheit zu Verzögerungen bei der Berichterstattung über Ex-post-Konformitätsprüfungen gekommen ist, ist sie nicht der Ansicht, dass sich dadurch die Behebung der Mängel in den Kontrollsystemen durch die Mitgliedstaaten verzögerte.* *Das vorrangige Ziel einer Ex-post-Prüfung ist die Ermittlung der Restfehlerquote in den geprüften Programmen; die Prüfungssicherheit der Kommission stützt sich auch auf Systemprüfungen während des gesamten Programmplanungszeitraums, die den Mitgliedstaaten die beste Gelegenheit bieten, bei Systemmängeln Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.*

Mangel	Auswirkung	Antwort der Kommission
— Die Qualitätskontrollverfahren für ausgelagerte Prüfungsarbeiten waren unzureichend dokumentiert.	Gefährdung der konstanten Qualität der Ex-post-Konformitätsprüfungen	*Die GD HOME setzte diese externen Auftragnehmer für die Durchführung der Prüfungen gemäß dem jährlichen Arbeitsplan ein.* *Die Aufsicht der GD HOME über die Auftragnehmer beruht auf zentralen Elementen, die über das systematische Ausfüllen von Checklisten und den anschließenden Verwaltungsaufwand hinausgehen (d. h. Erteilung spezifischer Risikohinweise gegenüber Führungskräften, die den Prüfprozess koordinieren; Erarbeitung von Standardchecklisten für Projektprüfungen zur Gewährleistung eines kohärenten Prüfansatzes in allen Mitgliedstaaten; Besprechungen zwischen dem Aktenprüfer und dem externen Auftragnehmer zur Information über den Umfang des Prüfauftrags, die Risiken usw.).*
Ebene der Mitgliedstaaten		
4. In Österreich und Spanien wurden die von den zuständigen Behörden durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen nicht hinreichend dokumentiert, und in Spanien wurden die zu kontrollierenden Stichproben nicht aus der ganzen Grundgesamtheit gezogen.	Erhöhtes Risiko für die Förderfähigkeit, Verwaltung und Kontrolle der finanzierten Maßnahmen	
5. Spanien und Frankreich haben kein spezielles IT-Instrument für die Verwaltung und Kontrolle der Mittel.		*Was IT-Instrumente für die Verwaltung der Mittel betrifft, so hat Frankreich das System PRESAGE eingerichtet, das zum Zeitpunkt des ersten Rechnungsabschlusses nicht voll funktionsfähig war. Die zuständige Behörde verpflichtete sich, bis Mitte 2017 alle Projekte in die Datenbank einzugeben. Dies hatte jedoch keine Auswirkungen auf die Förderfähigkeit der Kosten und war nicht mit finanziellen Risiken verbunden, da von der zuständigen Behörde nur Vorauszahlungen geleistet wurden.*
6. Schwachstellen in den Prüfungsmaßnahmen der *Prüfbehörden*: In Deutschland und Österreich fehlten ausreichende Nachweise dafür, dass die zuständige Behörde die Benennungskriterien erfüllte. In Frankreich blieben beim Stichprobenverfahren die beim inhärenten Risiko zwischen dem AMIF und dem ISF bestehenden Unterschiede unberücksichtigt. In Deutschland wurden die Verwaltungskontrollen begrenzt geprüft.		*In Bezug auf das Stichprobenverfahren der französischen Prüfbehörde ist festzustellen, dass die Prüfbehörde ihr Konzept geändert hat.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Direkte Mittelverwaltung

8.11. Für die direkt von der Kommission verwalteten Ausgaben zeigte die Prüfung der Stichprobe von Vorgängen, dass rund die Hälfte frei von Fehlern war. Die vom Hof aufgedeckten Fehler waren in der Regel nicht schwerwiegend und betrafen die Förderfähigkeit der Kosten und die Vergabeverfahren. In ***Illustration 8.4*** ist eine Feststellung zur Finanzierung eines Soforthilfeprojekts durch die EU im Einzelnen dargelegt.

Illustration 8.4 — Beispiel für eine Feststellung

Der Hof untersuchte eine Soforthilfezahlung der Kommission (GD Migration und Inneres), die Griechenland für die Beförderung von Migranten aus Drittstaaten von den griechischen Inseln auf das griechische Festland auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise zwischen August und November 2015 gewährt wurde.

Den griechischen Behörden entstanden Ausgaben in Höhe von 8 Millionen Euro für das Chartern von Schiffen für den Transport (einschließlich Unterbringung und Verpflegung) von Migranten. Im Rahmen einer mit den griechischen Behörden im November 2015 unterzeichneten Vereinbarung beteiligte sich die Kommission an dieser Maßnahme mit einer *Finanzhilfe* in Höhe von 6 Millionen Euro.

Die ausgewählten Schifffahrtsunternehmen beförderten mehr als 150 000 Migranten, denen sie für die Überfahrt, einschließlich Unterbringung und Verpflegung, 60 Euro je Fahrkarte pro Erwachsenen (und bis zu 30 Euro je Fahrkarte pro Kind) berechneten, was Einnahmen von bis zu 9 Millionen Euro entspricht. Die Schiffe beförderten auf ihren Fahrten vom Festland zu den Inseln, wo sie Migranten aufnahmen, keine Fahrgäste.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.11. *Die Kommission begrüßt die Bestätigung des EuRH, dass die aufgedeckten Fehler in der Regel nicht schwerwiegend waren.*

Illustration 8.4 — Beispiel für eine Feststellung

Die Ankunft Hunderttausender Migranten in Griechenland machte wirksame humanitäre Maßnahmen durch die EU dringend erforderlich. Der Zweck der Maßnahme bestand darin, die Beförderung von Migranten von der Inseln auf das Festland zu ermöglichen, um eine humanitäre Katastrophe zu verhindern. Hierzu schloss Griechenland mit Schifffahrtsunternehmen Verträge über die Nutzung von Schiffen, die daher nicht für touristische Zwecke oder im Linienverkehr eingesetzt werden konnten. Bei der Durchführung der Maßnahme, die sehr dringlich und äußerst nützlich war, wurde dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung in vollem Umfang Rechnung getragen.

Die griechischen Behörden unterzeichneten einen Vertrag, um

1. *sicherzustellen, dass Schiffe, die nicht bereits in den regulären Schifffahrtsverkehr — insbesondere für Touristen in den Sommermonaten — eingebunden waren, für das Projekt zugunsten von Migranten zur Verfügung standen;*
2. *sicherzustellen, dass Leistungen für Migranten im Hinblick auf Beförderung, Unterbringung und Verpflegung erbracht würden.*

In der Ausschreibung der griechischen Behörden war eindeutig festgelegt, dass der Auftragnehmer aufgefordert wurde, Leistungen zu erbringen, die über jene hinausgehen, die normalerweise im Preis einer Schiffskarte enthalten sind. Dazu gehörten Verpflegung, Unterbringung usw., und in den eingegangenen Angeboten wurde auch deutlich gemacht, dass bei dem angebotenen Preis der Umstand berücksichtigt wurde, dass die Schiffe die Rückfahrt leer antreten mussten. In den Ausschreibungsunterlagen der griechischen Behörden war zudem festgelegt, dass der Auftragnehmer den Preis für diese Fahrten von den Migranten erheben könnte. Dies spiegelte sich auch im Preis der eingegangenen Angebote wider.

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
Die Kommission war darüber informiert, dass die Schifffahrtsunternehmen den Migranten die Überfahrt berechneten. Bei der Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahme im Oktober 2015 und der Evaluierung der *Ergebnisse* der Maßnahme vor Auszahlung des Restbetrags der Finanzhilfe im März 2016 hat die Kommission diese potenziellen Einnahmen jedoch nicht erwähnt. In den Verträgen zwischen den griechischen Behörden und den Schifffahrtsunternehmen wurde zwar auf die Erhebung von Fahrtkosten von den Migranten Bezug genommen, sie enthielten aber keine Schätzung der entsprechenden Einnahmen. Folglich ist bei dieser Sofortmaßnahme nicht transparent, welcher Anteil der Finanzierung auf öffentliche Quellen und welcher auf Einnahmen entfällt, die durch die von den Migranten gezahlten Preise erzielt wurden.	*Die Kommission teilt die Einschätzung des EuRH und diese Feststellung nicht.* *Die finanzielle Ausführung der Maßnahme entspricht in vollem Umfang der Finanzhilfevereinbarung mit den griechischen Behörden und erfolgt im Einklang mit den geltenden Regeln, sodass sie rechtmäßig und ordnungsmäßig ist.* *Der Preis der Schiffskarte kann nicht als relevante Einnahme für die Zwecke des Vertrags betrachtet werden, da der Zweck des Vertrags darin bestand, Leistungen zu erbringen, die über die im Preis der Schiffskarte vorgesehenen hinausgehen.* *Somit vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Ausschreibung, die Bewertung der Angebote, die Vergabe des Auftrags, die Erbringung der Leistungen und die Bezahlung durch die griechischen Behörden rechtmäßig, ordnungsmäßig und vollständig transparent waren.*
Der durchschnittliche Marktpreis für eine Hin- und Rückfahrkarte betrug auf den betroffenen Routen in der Hochsaison bis zu 90 Euro. Die Einkünfte aufgrund der von den Migranten gezahlten Preise von bis zu 60 Euro je Fahrkarte trugen zu den Einnahmen und somit zu den Gewinnen der Schifffahrtsunternehmen bei. Gemäß den EU-Rechtsvorschriften dürfen *Empfänger* von EU-Finanzhilfen keine Gewinne aus der Umsetzung eines Projekts erzielen. Der Finanzhilfeempfänger (die griechischen Behörden) hat auch keine Gewinne erzielt.	*Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Migranten alle Einrichtungen der Schiffe (einschließlich erster Klasse und Kabinen) benutzten und die Schifffahrtsunternehmen keine Einnahmen aus dem Betrieb der Schiffe oder anderen Leistungen wie Verpflegung erzielten, vertritt die Kommission die Auffassung, dass die griechischen Behörden einen fairen Preis für den Schifffahrtsverkehr zahlten.* *Wie bereits dargelegt, waren im Rahmen des Vertrags Leistungen zu erbringen, die über die hinausgehen, die im Preis der Schiffskarte vorgesehen sind, und somit sind etwaige durch das Ticket erzielten Einnahmen oder Gewinne — wenn es sie denn gab — für die Finanzhilfevereinbarung weder relevant noch messbar.*
Die von den griechischen Behörden mit den Schifffahrtsunternehmen geschlossenen Verträge betrafen die Nutzung von Schiffen für eine Dauer von bis zu 20 Tagen, zu Kosten zwischen 30 000 und 40 000 Euro pro Tag und Schiff, für insgesamt 228 Tage. An manchen Tagen lagen Schiffe einfach im Hafen, die Zahlungen wurden aber dennoch wie vertraglich vereinbart an die Unternehmen geleistet. Für drei Schiffe, die drei, vier bzw. fünf Tage lang im Hafen lagen, erhielten die Schifffahrtsunternehmen Zahlungen in Höhe von 415 500 Euro.	*Was die von EuRH angesprochenen wenigen Tage angeht, an denen die Schiffe im Hafen lagen, so war damit zu rechnen, wenn man bedenkt, dass die vertragliche Verpflichtung bestand, dass die Schiffe stets bereit sein mussten, in der äußersten Notlage, mit der Griechenland während des Förderzeitraums konfrontiert war, jederzeit zu jedem Ziel auszulaufen. Nach den Berechnungen der Kommission lagen die Schiffe insgesamt sieben Tage im Hafen.*

Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen

8.12. Die Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD HOME und der GD COMM wurden im Einklang mit den Anweisungen der GD Haushalt erstellt, und bei den zur Berechnung der Fehlerquoten verwendeten Methoden lassen sich keine methodischen Probleme erkennen. Die Anzahl der vom Hof für das Jahr 2016 geprüften Vorgänge ist statistisch zu klein, um ihm einen Vergleich der von diesen Generaldirektionen gemeldeten Angaben über die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben mit seinen eigenen Prüfungsergebnissen zu erlauben.

KAPITEL 9

Europa in der Welt

INHALT

	Ziffer
Einleitung	9.1-9.5
Kurzbeschreibung der Rubrik „Europa in der Welt“	9.2-9.4
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	9.5
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	9.6-9.23
Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen	9.24-9.33
Prüfung der Systeme der GD NEAR	9.24-9.27
Schwachstellen bei den Prüfbehörden	9.24
Analyse der Restfehlerquote für 2016	9.25-9.27
Prüfung der Systeme der GD DEVCO	9.28
Jährliche Tätigkeitsberichte	9.29-9.33
Schlussfolgerung und Empfehlungen	9.34-9.37
Schlussfolgerung	9.34-9.35
Empfehlungen	9.36-9.37

Anhang 9.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Rubrik „Europa in der Welt“

Anhang 9.2 — Überblick über Fehler mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 % in der Rubrik „Europa in der Welt“

Anhang 9.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Rubrik „Europa in der Welt“

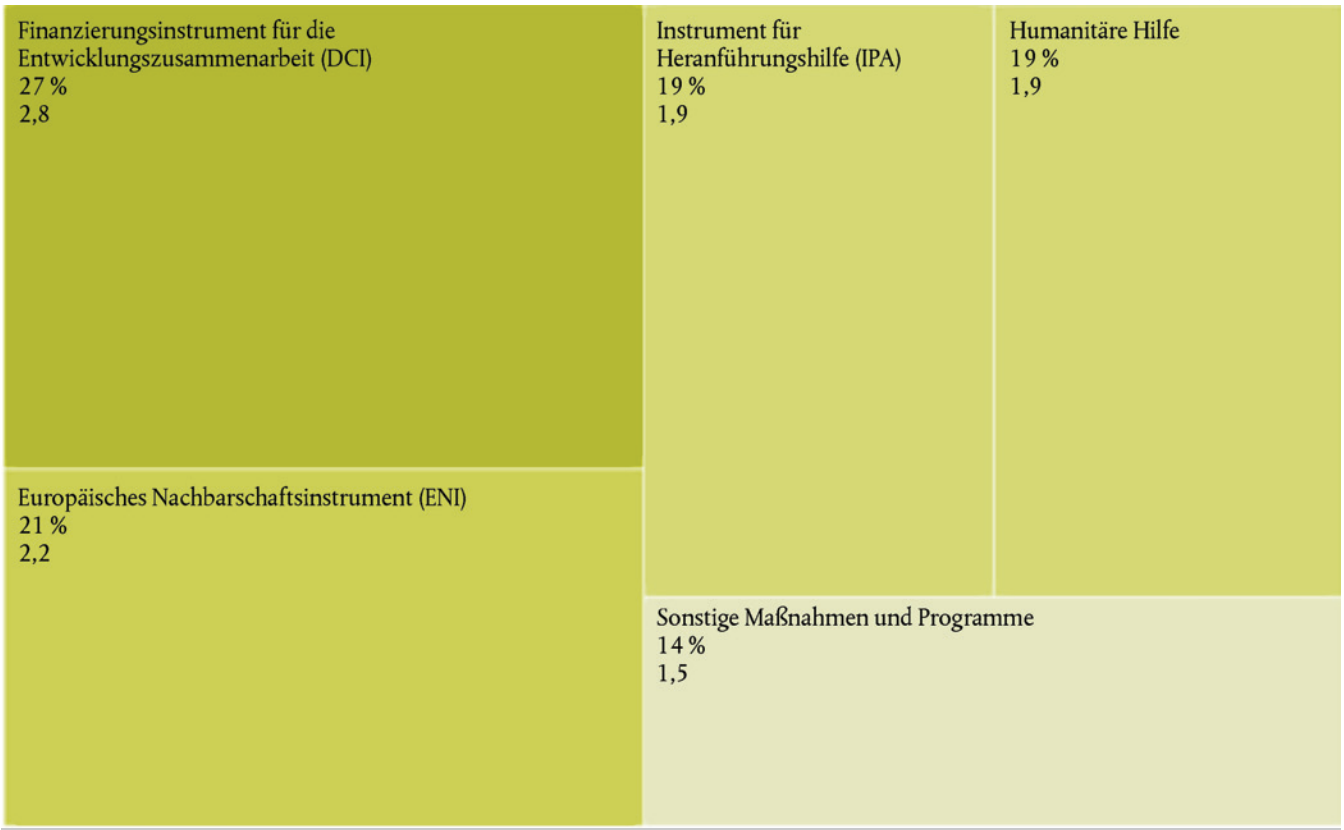
BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

9.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zur *MFR*-Rubrik „Europa in der Welt". ***Illustration 9.1*** gibt einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten und Ausgaben in dieser Rubrik im Jahr 2016.

Illustration 9.1 — MFR-Rubrik „Europa in der Welt" — Aufschlüsselung 2016

(Milliarden Euro)



Zahlungen des Jahres insgesamt	10,3
-*Vorschüsse* ([1]) ([2])	*6,6*
+ *abgerechnete Vorschüsse* ([1])	*4,6*
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	**8,3**

([1]) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender *Vorgänge* (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 10 von ***Anhang 1.1***).
([2]) Einschließlich Zahlungen in Höhe von 0,3 Milliarden Euro für den Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen.

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2016 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kurzbeschreibung der Rubrik „Europa in der Welt“

9.2. Die Rubrik „Europa in der Welt“ umfasst Ausgaben für sämtliche Maßnahmen im Außenbereich (Außenpolitik), die aus dem Gesamthaushaltsplan der EU finanziert werden. Die Politiken sind auf die folgenden Ziele ausgerichtet:

— Förderung der Werte der EU, wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, im Ausland;

— Bewältigung wichtiger globaler Herausforderungen, z. B. Klimawandel und Verlust der Artenvielfalt;

— Wirkungsverbesserung der EU-Entwicklungszusammenarbeit mit dem vorrangigen Ziel der Armutsbeseitigung;

— Stärkung des langfristigen Wohlstands und der Stabilität in den Nachbarstaaten 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.

9.3. Die wichtigsten an der Ausführung des Haushalts für Maßnahmen im Außenbereich beteiligten Generaldirektionen sind die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO), die Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR), die Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (GD ECHO) und der Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI).

9.4. Im Jahr 2016 beliefen sich die Zahlungen für die Rubrik „Europa in der Welt“ auf 10,3 Milliarden Euro. Sie wurden über mehrere Instrumente (siehe ***Illustration 9.1***) und Methoden für die Bereitstellung der Hilfen ([1]) ausgeführt und betrafen mehr als 150 Länder.

([1]) Insbesondere Aufträge, Finanzhilfen, Sonderdarlehen, Darlehensgarantien und finanzielle Unterstützung, Budgethilfen und sonstige spezifische Formen der budgetären Unterstützung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

9.5. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe ***Anhang 1.1***) untersuchte der Hof für die Rubrik „Europa in der Welt" in Bezug auf das Jahr 2016

a) eine Stichprobe von 156 *Vorgängen* (in Einklang mit Ziffer 7 von ***Anhang 1.1***). Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb dieser MFR-Rubrik repräsentativ ist. Die Stichprobe umfasste 68 von den EU-Delegationen in 12 *Empfängerländern* genehmigte Vorgänge und 88 von den zentralen Kommissionsdienststellen genehmigte Vorgänge, von denen 24 von Partnern der GD ECHO in von humanitären Krisen betroffenen Gebieten durchgeführt wurden;

b) die maßgeblichen Systeme, um Systemmängel zu ermitteln, falls *Fehler* aufgedeckt worden waren;

c) ob die in den *Jährlichen Tätigkeitsberichten* der GD DEVCO und der GD NEAR enthaltenen Angaben zur *Ordnungsmäßigkeit* der Ausgaben weitgehend mit den Ergebnissen des Hofes übereinstimmten.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

9.6. In ***Anhang 9.1*** sind die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen überblicksmäßig dargestellt. Von den 156 untersuchten Vorgängen wiesen 48 (31 %) Fehler auf ([2]). Auf der Grundlage der quantifizierten 24 Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote auf 2,1 % ([3]).

9.7. Die Kommission hatte Korrekturmaßnahmen angewandt, welche sich direkt auf 13 im Rahmen der Stichprobe geprüfte Vorgänge auswirkten. Diese Maßnahmen waren für die Berechnungen des Hofes relevant, da sie die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 0,3 Prozentpunkte verringerten.

([2]) Einige Vorgänge wiesen mehr als einen Fehler auf. Insgesamt stellte der Hof 56 Fehler fest.

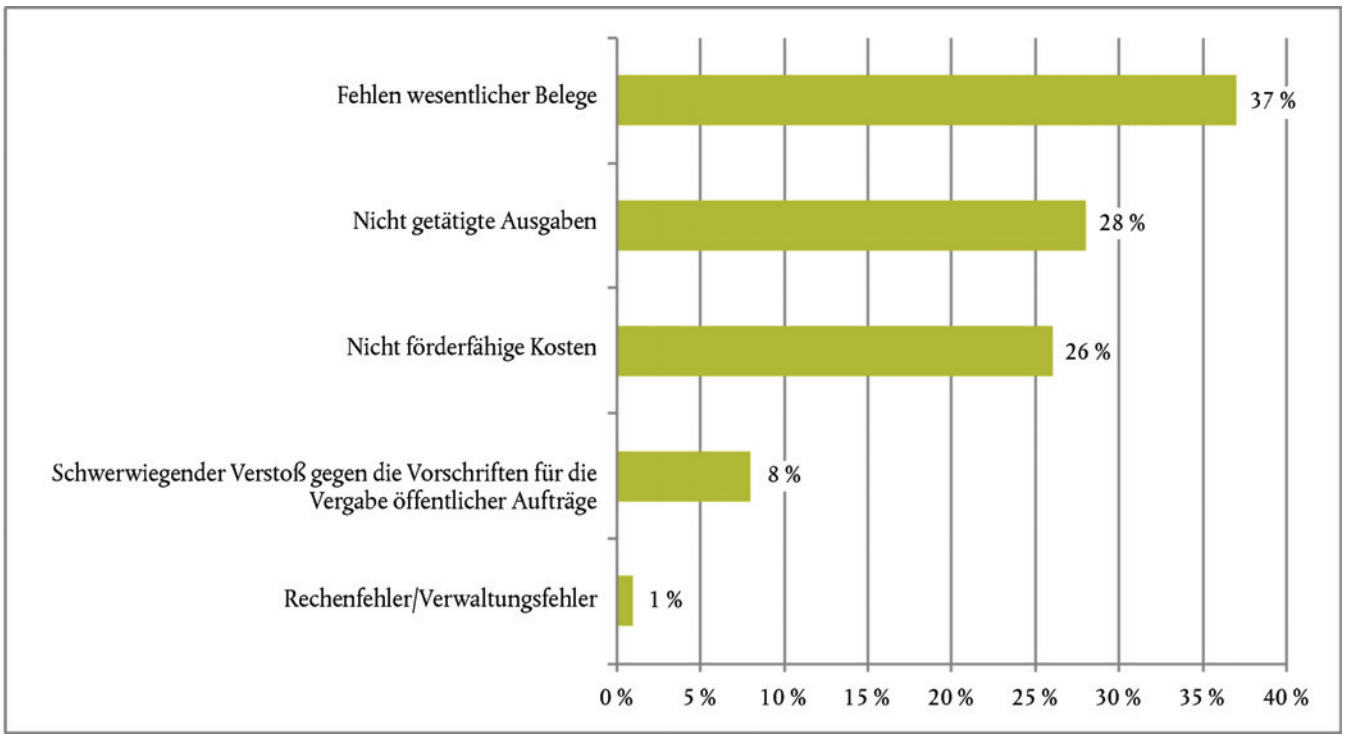
([3]) Der Hof berechnet die Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 0,6 % (untere Fehlergrenze) und 3,6 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.8. In fünf Fällen quantifizierbarer Fehler verfügte die Kommission über ausreichende Informationen, um die Fehler vor Anerkennung der Ausgaben zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen. Hätte die Kommission alle ihre vorliegenden Informationen angemessen genutzt, wäre die für dieses Kapitel *geschätzte Fehlerquote* um 0,7 Prozentpunkte niedriger ausgefallen ([4]). Bei sechs weiteren Vorgängen stellte der Hof Fehler fest, die die von den Begünstigten bestellten Prüfer hätten aufdecken müssen. Diese Fehler trugen 0,2 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei.

9.9. ***Illustration 9.2*** enthält eine Aufschlüsselung der für 2016 geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart.

Illustration 9.2 — „Europa in der Welt" — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

([4]) Der Kommission selbst unterliefen (in zwei Fällen) Fehler, die insgesamt 0,6 % der Fehlerquote ausmachen, während den Begünstigten (in drei Fällen) Fehler unterliefen, die insgesamt 0,1 % der Fehlerquote ausmachen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.10. In zwei Bereichen wird der Grad der Fehleranfälligkeit der Vorgänge durch die Zahlungsbedingungen begrenzt. Bei diesen Bereichen handelt es sich um die *Budgethilfe* ([5]) und die Anwendung der „hypothetischen Strategie" bei von mehreren Gebern finanzierten Projekten, die von internationalen Organisationen durchgeführt werden ([6]).

9.11. Budgethilfe ist ein Beitrag zum allgemeinen Haushalt eines Staates oder zu den vom betreffenden Land für eine spezifische Politik oder ein spezifisches Ziel bereitgestellten Mitteln. Der Hof untersuchte, ob die Kommission die Bedingungen für die Gewährung von Budgethilfezahlungen an die Partnerländer beachtet und überprüft hatte, dass die allgemeinen Fördervoraussetzungen (wie zufriedenstellende Fortschritte im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements) erfüllt waren.

9.12. Da die Rechtsvorschriften jedoch viel Raum für Interpretationen lassen, hat die Kommission 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, da sie dann mit den Haushaltsmitteln des Empfängerlands verschmelzen. Mögliche Schwachstellen im Finanzmanagement des Empfängerlands, die auf nationaler Ebene zu einer missbräuchlichen Verwendung von Mitteln führen können, treten bei der Prüfung des Hofes nicht als Fehler in Erscheinung ([7]).

9.13. 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. Der Hof hat diesen von der Kommission verwendeten Ansatz bei seiner vertieften Prüfung ebenfalls berücksichtigt ([8]).

([5]) Im Jahr 2016 wurden aus dem Gesamthaushaltsplan Budgethilfezahlungen in Höhe von 1,1 Milliarden Euro finanziert.

([6]) Im Jahr 2016 wurden aus dem Gesamthaushaltsplan Zahlungen an internationale Organisationen in Höhe von 3,0 Milliarden Euro geleistet. Der Hof kann nicht angeben, auf welchen Anteil dieses Betrags die hypothetische Strategie angewandt wird, da die Kommission dies nicht getrennt überwacht.

([7]) Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Budgethilfe untersucht der Hof in einigen seiner Sonderberichte, zuletzt in den Sonderberichten Nr. 32/2016 „EU-Hilfe für die Ukraine", Nr. 30/2016 „Wirksamkeit der EU-Unterstützung für vorrangige Sektoren in Honduras" und Nr. 13/2016 „EU-Hilfe zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung in der Republik Moldau" (http://eca.europa.eu).

([8]) Falls sich der Beitrag der Kommission auf weniger als 75 % des Budgets der Maßnahme belief, überprüfte der Hof die zugrunde liegenden Ausgaben nicht. In Fällen, in denen dieser Beitrag zwischen 75 % und 90 % lag, bewertete der Hof auf Einzelfallbasis, ob eine Überprüfung der zugrunde liegenden Ausgaben erforderlich war.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.14. Werden die sieben Budgethilfen und die 17 Vorgänge, bei denen die hypothetische Strategie angewandt wird, aus der geprüften Stichprobe ausgeklammert, beträgt die geschätzte Fehlerquote 2,8 % ([9]).

9.15. 37 % der geschätzten Fehlerquote sind auf Ausgaben zurückzuführen, für die wesentliche Belege nicht vorgelegt wurden (siehe Beispiele 1 bis 3 in ***Anhang 9.2***).

9.16. 28 % der geschätzten Fehlerquote sind auf zwei Fälle zurückzuführen, in denen die Kommission Ausgaben akzeptierte, die nicht tatsächlich getätigt worden waren (siehe Beispiel 4 in ***Anhang 9.2***).

9.17. Die häufigste Fehlerart, auf die 26 % der geschätzten Fehlerquote entfallen, betrifft nicht förderfähige Ausgaben. Diese Fehlerkategorie umfasst Ausgaben, die mit nicht vertraglich vorgesehenen Tätigkeiten zusammenhängen oder außerhalb des Förderzeitraums geleistet wurden, und betrifft darüber hinaus die Nichtbeachtung der Ursprungsregel, nicht förderfähige Steuern und die Anwendung falscher Wechselkurse (siehe Beispiel 5 in ***Anhang 9.2***).

9.18. Der Kommission und ihren Durchführungspartnern unterliefen bei Vorgängen, die *Finanzhilfen* und Beitragsvereinbarungen mit internationalen Organisationen betrafen, mehr Fehler als bei anderen Formen der Unterstützung. Von den 91 untersuchten Vorgängen dieser beiden Arten wiesen 19 (21 %) quantifizierbare Fehler auf.

9.19. Zusätzlich zu den quantifizierbaren Fehlern stellte der Hof 32 nicht quantifizierbare Fehler fest, welche die Nichteinhaltung rechtlicher oder vertraglicher Verpflichtungen betrafen.

9.20. Die sieben untersuchten Budgethilfevorgänge wiesen keine Fehler auf.

9.21. Die Prüfung von Vorgängen ergab, dass die Systeme der für die Rubrik „Europa in der Welt" zuständigen Generaldirektionen der Kommission einige Schwachstellen bei den Kontrollen aufwiesen. Wie in Ziffer 9.8 beschrieben, deckten die von den Begünstigten bestellten Prüfer in einigen Fällen Fehler bei den Ausgaben nicht auf, was zur Anerkennung nicht förderfähiger Kosten durch die Kommission führte ([10]).

([9]) 132 Vorgänge: untere Fehlergrenze = 1,1 % und obere Fehlergrenze = 4,5 %; Sicherheit: 95 %.

([10]) Von den sechs in Ziffer 9.8 aufgeführten Fällen betreffen fünf die GD DEVCO und einer die GD NEAR.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.22. Der Hof untersuchte drei Vorgänge im Rahmen von Partnerschaftsverträgen („Twinning") ([11]). Da die neuen Vorschriften der Kommission für das Partnerschaftsinstrument in Bezug auf Einheitskosten, Pauschalsätze und Pauschalbeträge zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht angenommen worden waren, bestanden die im Jahr 2015 ermittelten Probleme fort ([12]). Da Partnerschaftsverträge nach dem Vorbild von Finanzhilfevereinbarungen gestaltet sind, darf im Rahmen dieser Verträge kein Gewinn erzielt werden ([13]). Ist die Finanzierung der *indirekten Kosten* nicht begrenzt, so könnten die Durchführungspartner einen Gewinn erwirtschaften.

9.23. Mit 108 (69 %) der Vorgänge waren die meisten Vorgänge frei von Fehlern.

JÄHRLICHE TÄTIGKEITSBERICHTE UND SONSTIGE GOVERNANCE-REGELUNGEN

Prüfung der Systeme der GD NEAR

Schwachstellen bei den Prüfbehörden

9.24. Bei seiner Analyse der Prüfung der Systeme der GD NEAR fand der Hof Belege für von den Prüfern der GD NEAR ermittelte Schwachstellen bei der indirekten Mittelverwaltung im Rahmen des zweiten Instruments für Heranführungshilfe (IPA II). Konkret ging es hier um die Prüfbehörden dreier Empfängerländer des IPA II (Albanien, Türkei und Serbien). Diese Schwachstellen reichten von mangelnden Qualifikationen der Leiter der Prüfbehörden bis hin zu wichtigen methodischen Mängeln und organisatorischen Problemen wie dem Fehlen einer ordnungsgemäßen Überwachung oder Schwachstellen bei der Personalplanung, -schulung und -einstellung. Während die albanische und die serbische Prüfbehörde Änderungen vorgenommen haben, um die ermittelten Probleme zu lösen, könnte durch einige wichtige Aspekte der Systeme der türkischen *Prüfbehörde* die von ihr an die Kommission gelieferte Prüfungssicherheit nach wie vor begrenzt sein.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.22. *Die Kommission hat nun (nach Artikel 124 der Haushaltsordnung) ein überarbeitetes System von Pauschalsätzen und Kosten je Einheit für die Durchführung von Partnerschaftsprojekten eingeführt. Dabei wird unterschieden zwischen direkten und indirekten Kosten, wobei Letztere auf 6 % der gesamten förderfähigen Kosten begrenzt werden. Dieses neue System gilt für Finanzhilfen im Rahmen von Partnerschaften.*

([11]) Partnerschaften sind ein von der Kommission entwickeltes EU-Instrument zum Aufbau von Institutionen, das die Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltungsbehörden von EU-Mitgliedstaaten und eines Empfängerlands zur Grundlage hat und der Erzielung von mit der Kommission vereinbarten verbindlichen Ergebnissen dient.

([12]) Ziffern 8.30-8.31 von Kapitel 8 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

([13]) 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

Analyse der Restfehlerquote für 2016

9.25. Die GD NEAR führte 2016 zum zweiten Mal eine Analyse der *Restfehlerquote* (RER) durch, um die Quote der Fehler zu schätzen, die trotz aller auf die Verhinderung bzw. Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern abzielenden Verwaltungskontrollen in ihrem gesamten Zuständigkeitsbereich aufgetreten sind.

9.26. Die Analyse umfasste die Untersuchung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen im Zusammenhang mit Verträgen, die im Zeitraum von September 2015 bis August 2016 endgültig abgerechnet wurden; verwendet wurde eine Methode, die von der GD DEVCO seit 2012 eingesetzt wird. Der Hof bewertete diese Methode und kam zu dem Schluss, dass sie im Großen und Ganzen zweckmäßig und wirksam ist. Bei der Untersuchung der Analyse der Restfehlerquote stellte der Hof jedoch fest, dass in mehreren Bereichen Verbesserungsbedarf bestand, insbesondere was den Ermessensspielraum der Prüfer bezüglich der Schätzung von Fehlerquoten in einzelnen Vorgängen betraf.

9.27. Die Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote für 2016 durch die GD NEAR sind ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht zu entnehmen ([14]). Auf der Grundlage dieser Analyse wird die Restfehlerquote für diese GD auf insgesamt 0,93 % geschätzt, d. h., sie liegt unter der von der Kommission festgelegten *Wesentlichkeitsschwelle* von 2 %.

Prüfung der Systeme der GD DEVCO

9.28. Darüber hinaus untersuchte der Hof die Systeme der GD DEVCO. Die Ergebnisse dieser Bewertung sind im Jahresbericht des Hofes zum achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds ausführlich dargelegt (Ziffern 28-33).

([14]) Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD NEAR für 2016, S. 36-37.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Jährliche Tätigkeitsberichte

9.29. Im Rahmen seiner diesjährigen Prüfung untersuchte der Hof den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2016 der GD NEAR.

9.30. Schätzungen der GD NEAR zufolge belief sich der Gesamtrisikobetrag zum Zeitpunkt der Zahlung für die im Jahr 2016 akzeptierten Ausgaben (2 543 Millionen Euro) auf 29 Millionen Euro (1,14 % der Ausgaben des Jahres 2016) ([15]). Die GD NEAR ging davon aus, dass 10 Millionen Euro dieses Betrags (35 %) in den kommenden Jahren im Zuge ihrer Kontrollen korrigiert werden würden ([16]). Der Generaldirektor der GD NEAR erklärte, dass die finanzielle Exposition der GD angesichts des Risikobetrags bei Abschluss unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lag. Zwar hat der Hof für die MFR-Rubrik „Europa in der Welt" eine wesentliche Fehlerquote ermittelt, doch steht die Aussage des Generaldirektors nicht im Widerspruch zur Prüfungsarbeit des Hofes, da sich nur ein kleiner Teil der vom Hof ermittelten Fehlerquote auf Vorgänge im Zuständigkeitsbereich der GD NEAR bezieht.

9.31. Bezüglich der *Korrekturkapazität* der GD NEAR stellte der Hof fest, dass die Angabe für 2016 (10 Millionen Euro) — trotz der Anstrengungen der GD NEAR, Wiedereinziehungen aus Vorfinanzierungen, annullierte Einziehungsanordnungen und Zinserträge von der Berechnung auszunehmen — einige Beträge umfasste, die hätten ausgeschlossen werden müssen ([17]), was zu einer überhöhten Angabe der Korrekturkapazität und somit des Gesamtrisikobetrags bei Zahlung führte. Zwar ist es schwierig, das gesamte Ausmaß dieser Schwachstelle zu quantifizieren, doch wird die vom Generaldirektor gelieferte Prüfungssicherheit dadurch nicht beeinträchtigt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.30. *Der geschätzte Gesamtrisikobetrag zum Zeitpunkt des Abschlusses wurde aus der Analyse der Restfehlerquote abgeleitet.*

([15]) 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.

([16]) Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD NEAR für 2016, S. 51.

([17]) Im Rahmen seiner Prüfung ermittelte der Hof in einer 25 Fälle umfassenden Stichprobe in 6 Fällen Fehler, die bei der Berechnung nicht berücksichtigt worden waren.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.32. Wie der Generaldirektor einräumte, verschleiert die im Wesentlichen auf der Analyse der Restfehlerquote für 2016 beruhende positive Bewertung der Kontrollverfahren womöglich Schwierigkeiten in bestimmten Teilen des Portfolios. Die GD NEAR hat daher interne Kontrollvorlagen konzipiert, um schwerwiegende Schwachstellen zu erkennen ([18]). Um den Nutzen der Kontrollvorlagen zu steigern, müssen jedoch noch Risikoindizes entwickelt werden. Die derzeitige Bewertung anhand der Kontrollvorlagen beschränkt sich also auf eine Analyse der im Zuge der Erstellung der *Zuverlässigkeitserklärung* des Hofes ermittelten Fehler sowie der in der Restfehlerquote enthaltenen Fehler und muss weiterentwickelt werden, damit die Gesamtauswirkungen dieser Fehler bestimmt werden können. Außerdem stellt der Hof fest, dass im Jährlichen Tätigkeitsbericht die Einschränkungen des Umfangs der Analyse der Restfehlerquote im Vergleich zu einem Prüfungsauftrag nicht ordnungsgemäß ausgewiesen sind.

9.33. Der Hof hat außerdem den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD DEVCO für 2016 untersucht. Die Ergebnisse sind im Jahresbericht des Hofes zum achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds dargelegt (Ziffern 34-37).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.32. *Die Kommission weist darauf hin, dass die Analyse der Restfehlerquote 2016 erstmals sämtliche ihrer Tätigkeitsbereiche umfasste.*

Sie wird 2017 weiter an ihrer risikodifferenzierten Segmentierung arbeiten.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung

9.34. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben für die Rubrik „Europa in der Welt“ in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet waren.

9.35. Für diese MFR-Rubrik ergab die Prüfung von Vorgängen eine geschätzte Fehlerquote von 2,1 % (siehe ***Anhang 9.1***).

([18]) Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD NEAR für 2016, S. 38-48.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

9.36. ***Anhang 9.3*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den zwei Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 ([19]) ausgesprochen hatte. Die Kommission hat eine dieser Empfehlungen vollständig und die andere teilweise umgesetzt.

9.36. *Die Kommission betont, dass es hinsichtlich der Empfehlung, die vom EuRH als „teilweise umgesetzt" eingestuft wurde, erhebliche Fortschritte gab.*

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts wurden fünf von zehn Missionen, die den größten Teil (75 % der 2016 getätigten Zahlungen) der GSVP-Operationen (EULEX Kosovo, EUPOL Afghanistan, EUMM Georgien, EUPOL COPPS in den besetzten palästinensischen Gebieten und EUAM Ukraine) ausmachen, für vorschriftskonform erklärt. EUBAM Rafah wird in den nächsten Wochen förmlich für konform erklärt werden.

EUCAP Sahel Mali wird derzeit bewertet und soll bis November 2017 konform werden. Die Bewertungen von EUCAP Sahel Niger und EUCAP Nestor in der Zeit vor 2016 ergaben, dass sie nicht konform waren, woraufhin ein entsprechender Fahrplan erstellt wurde. Auf dem Weg zur Konformität dieser beiden Missionen, für die laut Fahrplan 2018 eine erneute Bewertung ansteht, wurden bereits erhebliche Fortschritte erzielt.

Die Prüfung von EUBAM Libyen ist für Ende 2017 vorgesehen (die Mission wurde von Tripolis nach Tunis verlegt und in ihrem Umfang verringert).

9.37. Auf der Grundlage dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2016 unterbreitet der Hof der GD NEAR die folgenden Empfehlungen:

— **Empfehlung 1**: Die GD NEAR sollte mit den Prüfbehörden in den Empfängerländern des IPA II zusammenarbeiten, um deren Kompetenz insbesondere dadurch zu steigern, dass sie Seminare organisiert, Netzwerke schafft und die vorhandenen Instrumente wie Partnerschaften oder technische Hilfe nutzt.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

— **Empfehlung 2**: Die GD NEAR sollte Risikoindizes entwickeln, um die auf den internen Kontrollvorlagen basierende Bewertung zu verbessern, damit die Auswirkungen der Fehler besser bestimmt werden können.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

— **Empfehlung 3**: Die GD NEAR sollte den Umfang der Analyse der Restfehlerquote sowie die geschätzte untere und obere Fehlergrenze in ihrem nächsten Jährlichen Tätigkeitsbericht ordnungsgemäß ausweisen.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

— **Empfehlung 4**: Die GD NEAR sollte die Berechnung der Korrekturkapazität 2017 dadurch verbessern, dass sie die im vorliegenden Jahresbericht ermittelten Mängel behebt.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

([19]) Der Hof wählte für die diesjährige Weiterverfolgungsprüfung seinen Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, weil die Kommission normalerweise für die Umsetzung seiner Empfehlungen genügend Zeit gehabt haben müsste.

ANHANG 9.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER RUBRIK „EUROPA IN DER WELT“

	2016	2015
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	**156**	156
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	**2,1 %**	2,8 %
Obere Fehlergrenze	3,6 %	
Untere Fehlergrenze	0,6 %	

ANHANG 9.2

ÜBERBLICK ÜBER FEHLER MIT AUSWIRKUNGEN IN HÖHE VON MINDESTENS 20 % IN DER RUBRIK „EUROPA IN DER WELT“

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION

Einleitung

Unter Anwendung der in ***Anhang 1.1*** dargelegten allgemeinen Prüfungsmethodik untersuchte der Hof eine repräsentative Stichprobe von Vorgängen, um das Ausmaß der *Unregelmäßigkeiten* in der Grundgesamtheit für diese MFR-Rubrik zu schätzen. Die Auflistung der bei der Prüfung aufgedeckten Fehler ist weder im Hinblick auf die einzelnen Fehler noch auf mögliche Fehlerarten erschöpfend. Bei den nachstehenden Feststellungen zu Fehlern mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 % des geprüften Vorgangswerts handelt es sich um Beispiele ([1]). Diese Fehler wurden in Vorgängen mit einem Wert zwischen 281 000 Euro und 19,0 Millionen Euro, mit einem Medianwert ([2]) von über 1,3 Millionen Euro, ermittelt.

Beispiele für Fehler

Fehlen wesentlicher Belege

Beispiel 1 — Fehlen von Belegen

GD DEVCO — Indonesien

Der Hof untersuchte von der Kommission akzeptierte Ausgaben für eine Beitragsvereinbarung, die mit einer im Bereich der Verbesserung der Sicherheitskapazitäten der örtlichen Mitarbeiter tätigen internationalen Organisation abgeschlossen wurde.

Die Partner des Begünstigten waren nicht in der Lage, (alle oder bestimmte) Belege zum Nachweis mehrerer geprüfter Kostenpositionen vorzulegen, insbesondere Kosten von Beratungsleistungen, Reisekosten und sonstige operative Kosten, die daher als nicht förderfähig betrachtet wurden. Die nicht förderfähigen Ausgaben ergaben eine Fehlerquote von 41 %.

Das Einziehungsverfahren läuft.

([1]) Diese Fehler machen mehr als die Hälfte der geschätzten Gesamtfehlerquote für die Rubrik „Europa in der Welt“ aus.

([2]) D. h., die Hälfte aller Fehler mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 % wurde bei Vorgängen mit einem Wert von weniger als 1,3 Millionen Euro festgestellt, und die übrigen Fehler bei Vorgängen mit einem darüber liegenden Wert.

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
Beispiel 2 — Fehlen von Belegen	
GD DEVCO — Niger Der Hof untersuchte von der Kommission akzeptierte Ausgaben für eine Finanzhilfe, die einer im Bereich des Zugangs zu sexual- und fortpflanzungsmedizinischen Gesundheitsleistungen tätigen NRO gewährt wurde. Der Begünstigte war nicht in der Lage, Belege zum Nachweis einiger geprüfter Kosten vorzulegen, insbesondere in Bezug auf Gehälter, Versicherungen, die nationale Einkommenssteuer sowie Mieten für Fahrzeuge und Unterrichtsräume. Die Kosten wurden daher als nicht förderfähig betrachtet. Die entsprechende Fehlerquote belief sich auf 50 %.	*Der Begünstigte hat formell erklärt, dass die Belege nicht vorgelegt werden können, da sie beim Umzug seiner Büros nach Abschluss des Projekts abhandengekommen sind. Deshalb ist die Kommission der Auffassung, dass es sich nicht um einen Fall von Missmanagement oder eine Verweigerung des Zugangs zu den Belegen handelt. Trotzdem hat die Kommission die Einziehung des betreffenden Betrags bereits eingeleitet.*
Beispiel 3 — Fehlen von Belegen	
GD DEVCO Der Hof untersuchte von der Kommission akzeptierte Ausgaben für einen Beitrag zu einem Treuhandfonds, der von einer im Bereich der Abwehrbereitschaft gegenüber Influenzapandemien in Asien tätigen internationalen Organisation verwaltet wurde. Der Begünstigte war nicht in der Lage, Belege zum Nachweis einiger geprüfter Kosten vorzulegen, insbesondere für Medikamente und medizinische Ausrüstung. In der Analyse der Restfehlerquote wurden diese Kosten daher als nicht förderfähig betrachtet; der Hof akzeptierte diese Schlussfolgerung. Die entsprechende Fehlerquote belief sich auf 35 %.	*Dieser Vorgang wurde im Rahmen der Analyse der Restfehlerquote der GD DEVCO untersucht. Nach Abschluss der Analyse legte die internationale Organisation der Kommission Nachweise vor, aus denen die Gründe für die Nichtverfügbarkeit der Belege hervorgehen.* *Als Folge der Verbreitung einer Virusinfektionen in einem Regierungsgebäude in Kambodscha und der laufenden Arbeiten in einem anderen Gebäude, das 2015 beim Erdbeben in Nepal teilweise zerstört wurde, war der Begünstigte nicht in der Lage, Belege für einige der geprüften Kosten, insbesondere für Arzneimittel und medizinische Geräte, vorzulegen.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Nicht getätigte Ausgaben

Beispiel 4 — Abrechnung von zu hoch veranschlagten Vorfinanzierungen

GD DEVCO

Der Hof untersuchte von der Kommission akzeptierte Ausgaben für eine Beitragsvereinbarung, die mit einer internationalen Organisation für den Erhalt und die nachhaltige Nutzung tiergenetischer Ressourcen in Afrika abgeschlossen wurde.

Die Kommission hatte einen Betrag akzeptiert und verbucht, der höher war als der vom Begünstigten im einzigen verfügbaren Finanzbericht geltend gemachte Gesamtbetrag der getätigten Ausgaben. Der zu hoch angegebene und nicht förderfähige Betrag ergab eine Fehlerquote von 82 %.

Im Anschluss an die Unterlagenprüfung durch den EuRH wurden die entsprechenden Abrechnungen annulliert.

Nicht förderfähige Ausgaben

Beispiel 5 — Warenursprung nicht belegt

Außenpolitische Instrumente — Niger

Der Hof untersuchte von der Kommission akzeptierte Ausgaben für einen Beitrag zugunsten einer öffentlichen Einrichtung, die sich für die Stärkung der Rolle der institutionellen Friedenssicherungskräfte in bestimmten Regionen des Landes einsetzte.

Für auf dem lokalen Markt erworbene Motorräder konnte der Begünstigte keine ausreichenden Nachweise dafür vorlegen, dass diese ihren Ursprung in einem förderfähigen Land hatten. Die Nichteinhaltung der „Ursprungsregel“ führt dazu, dass die entsprechenden Kosten nicht förderfähig sind; in diesem Fall jedoch hat die Kommission sie fälschlicherweise akzeptiert. Der Hof stellte fest, dass zwei Zahlungen nicht förderfähig waren (eine Vorauszahlung in Höhe von 40 % und die Abschlusszahlung zur Begleichung des Restbetrags für denselben Kauf). Die Fehlerquoten für diese beiden Vorgänge beliefen sich auf 27 % bzw. 20 %.

Die Kommission erkennt die Nichtförderfähigkeit von Ausgaben aufgrund der Nichteinhaltung der Ursprungsregel an. Sie wird die notwendigen Maßnahmen zur künftigen Verhinderung, Ermittlung und Berichtigung solcher Fehler treffen. Konkret wird die Kommission ab 2017 zur besseren Aufsicht über ihre Delegationen Regionalteams einsetzten. Zudem ist die Delegation in Niger im Plan für Aufsichtsmissionen 2017 vorgesehen.

Die Kommission ist derzeit dabei, mit Blick auf einen effizienten Schutz der finanziellen Interessen der EU die nicht förderfähigen Beträge einzuziehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Schwerwiegender Verstoß gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

Beispiel 6 — Fehlender Wettbewerb

GD NEAR — Türkei

Der Hof untersuchte von der Kommission akzeptierte Ausgaben für eine Vereinbarung mit einer regionalen Organisation, die Kapazitätsaufbau im Umweltbereich leistet.

Der Begünstigte hatte die Vergabevorschriften nicht eingehalten, wonach mindestens drei Anbieter konsultiert werden mussten, um wettbewerbsfähige Angebote sicherzustellen. Die nicht förderfähigen Ausgaben ergaben eine Fehlerquote von 20 %.

ANHANG 9.3

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 spricht folgende Empfehlungen aus: **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				

KAPITEL 10

Verwaltung

INHALT

	Ziffer
Einleitung	10.1-10.5
Kurzbeschreibung der MFR-Rubrik	10.3
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	10.4-10.5
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	10.6
Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen	10.7
Bemerkungen zu den Organen und Einrichtungen	10.8-10.16
Bemerkungen, die mehrere Organe und Einrichtungen betreffen	10.8-10.13
Umsetzung des Haushaltsgrundsatzes der Jährlichkeit	10.8
Umsetzung des Personalabbaus um 5 %	10.9-10.13
Bemerkungen zu einzelnen Organen und Einrichtungen	10.14-10.16
Europäisches Parlament	10.15
Europäischer Rechnungshof	10.16
Schlussfolgerung und Empfehlungen	10.17-10.19
Schlussfolgerung	10.17
Empfehlungen	10.18-10.19

Anhang 10.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Rubrik „Verwaltung“

Anhang 10.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Rubrik „Verwaltung“

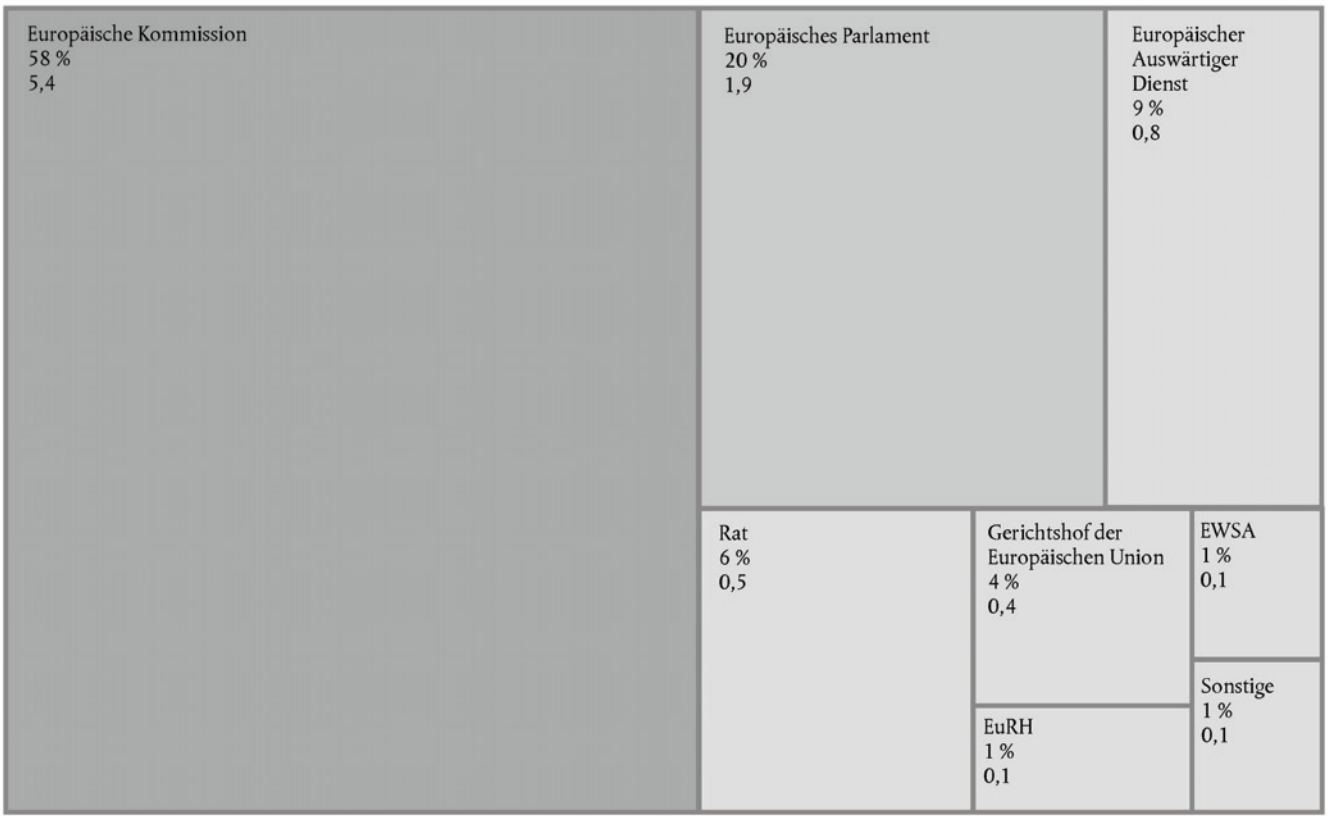
BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

10.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zur *MFR*-Rubrik 5 „Verwaltung“ ([1]). ***Illustration 10.1*** gibt einen Überblick über die Ausgaben der einzelnen Organe in dieser Rubrik im Jahr 2016.

Illustration 10.1 — MFR-Rubrik 5 — Aufschlüsselung 2016

(Milliarden Euro)



Zahlungen des Jahres insgesamt	9,3
- *Vorschüsse* ([1])	*0,1*
+ *abgerechnete Vorschüsse* ([1])	*0,2*
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	**9,4**

([1]) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 10 von ***Anhang 1.1***).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2016 der Europäischen Union.

([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.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.2. 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.

Kurzbeschreibung der MFR-Rubrik

10.3. Die Verwaltungsausgaben umfassen Ausgaben für Personal, welche rund 60 % der Gesamtausgaben ausmachen, sowie für Gebäude, Ausstattung, Energie, Kommunikation und Informationstechnologie. Seit vielen Jahren deutet die Arbeit des Hofes darauf hin, dass diese Ausgaben risikoarm sind.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

10.4. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe ***Anhang 1.1***) untersuchte der Hof für die MFR-Rubrik 5

a) eine Stichprobe von 100 *Vorgängen* (im Einklang mit Ziffer 7 von ***Anhang 1.1***). Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das Spektrum der Ausgaben innerhalb dieser MFR-Rubrik repräsentativ ist (siehe ***Illustration 10.1*** und Ziffer 10.3);

b) eine risikobasierte Stichprobe von 20 *Mittelbindungen* ([3]), die kurz vor Ende des Haushaltsjahrs zulasten von *Mitteln* des Haushaltsjahrs 2016 bewilligt und automatisch auf das Haushaltsjahr 2017 übertragen wurden, um zu überprüfen, ob die Organe die Haushaltsmittel im Einklang mit dem Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit ([4]) verwendet haben;

([2]) Die besonderen Jahresberichte des Hofes über Agenturen und sonstige Einrichtungen werden im Amtsblatt veröffentlicht.

([3]) Drei Mittelbindungen des Europäischen Parlaments, eine des Rates, 12 der Europäischen Kommission, eine des Gerichtshofs der Europäischen Union und drei des Europäischen Auswärtigen Dienstes.

([4]) Auf der Grundlage der Artikel 9, 13, 202 und 203 der Haushaltsordnung.

c) wie die Organe und Einrichtungen den Plan, ihr Personal bis zum Jahr 2017 um 5 % ([5]) abzubauen, umgesetzt hatten ([6]);

d) ob die in den *Jährlichen Tätigkeitsberichten* aller Organe und Einrichtungen der EU — darunter die Generaldirektionen (GD) und Ämter der Europäischen Kommission, die in erster Linie zuständig für Verwaltungsausgaben sind ([7]) — enthaltenen Angaben zur *Ordnungsmäßigkeit* der Ausgaben weitgehend mit den Ergebnissen des Hofes übereinstimmten.

10.5. Die Ausgaben des Rechnungshofs werden von einer externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft ([8]). Die Ergebnisse der Prüfung seines Jahresabschlusses für das am 31. Dezember 2016 endende Haushaltsjahr sind Ziffer 10.16 zu entnehmen.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

10.6. In ***Anhang 10.1*** sind die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen überblicksmäßig dargestellt. Von den 100 untersuchten Vorgängen wiesen 12 (12 %) *Fehler* auf. Der vom Hof quantifizierte Fehler (Zahlungen, die nicht infolge von Vergabeverfahren vertragsmäßig vorgesehen waren — siehe Ziffer 10.15) führte zu einer geschätzten *Fehlerquote* von 0,2 % ([9]).

([5]) Der Personalabbau um 5 % sollte dazu dienen, „die durch die Erhöhung der Arbeitszeit auf 40 Stunden pro Woche anfallenden zusätzlichen Kapazitäten auszugleichen“ und sollte im Zeitraum 2013-2017 ausgehend von der Zahl der den einzelnen Organen und Einrichtungen zugeordneten Stellen bzw. vom Stand ihres Stellenplans zum 1. Januar 2013 erfolgen. Der Abbau wurde im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 beschlossen (Ziffer 27 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 373 vom 20.12.2013, S. 1)).

([6]) In die Untersuchung des Hofes eingeschlossen waren das Europäische Parlament, der Rat, die Europäische Kommission, der Gerichtshof der Europäischen Union, der Europäische Rechnungshof, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen und der Europäische Auswärtige Dienst. Der Europäische Bürgerbeauftragte und der Europäische Datenschutzbeauftragte waren von der Untersuchung ausgenommen, da ihre Stellenpläne zu wenige Stellen umfassten.

([7]) GD Humanressourcen und Sicherheit, Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO), Ämter für Gebäude, Anlagen und Logistik in Brüssel und in Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen und GD Informatik.

([8]) PricewaterhouseCoopers, *Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises*.

([9]) Der Hof berechnet die 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 0,8 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

JÄHRLICHE TÄTIGKEITSBERICHTE UND SONSTIGE GOVERNANCE-REGELUNGEN

10.7. Den vom Hof untersuchten Jährlichen Tätigkeitsberichten zufolge wurden keine wesentlichen Fehlerquoten festgestellt; dies steht im Einklang mit den Prüfungsergebnissen des Hofes.

BEMERKUNGEN ZU DEN ORGANEN UND EINRICHTUNGEN

Bemerkungen, die mehrere Organe und Einrichtungen betreffen

Umsetzung des Haushaltsgrundsatzes der Jährlichkeit

10.8. Der Hof untersuchte 20 Mittelbindungen, die kurz vor Ende des Haushaltsjahrs 2016 bewilligt worden waren. Für 15 dieser Mittelbindungen sollten die betroffenen Dienstleistungen vollständig oder größtenteils im Jahr 2017 erbracht und die entsprechenden Zahlungen im selben Jahr geleistet werden. Die Vorschriften der *Haushaltsordnung*, in denen der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit verankert ist, gewähren Flexibilität, um das Eingehen solcher rechtlichen Verpflichtungen vor Ende des Haushaltsjahrs bei Lieferung der Waren bzw. Erbringung der Dienstleistungen und Tätigung der entsprechenden Zahlungen im folgenden Jahr zu ermöglichen. Der Hof weist jedoch darauf hin, dass solche *Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr* als Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit zu verstehen sind und dem tatsächlichen Bedarf entsprechen sollten, anstatt als Instrument zur Maximierung der Mittelausschöpfung am Jahresende genutzt zu werden.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

10.8. *Nach Auffassung des EAD steht es — wie auch der Hof bemerkt — vollständig im Einklang mit den Bestimmungen der Haushaltsordnung, kurz vor Ende eines Haushaltsjahrs rechtliche Verpflichtungen einzugehen und Mittelbindungen vorzunehmen, die im folgenden Haushaltsjahr zu erbringende Dienstleistungen und zu liefernde Waren betreffen. Die Haushaltsordnung enthält keine Regelung, die diesen Bestimmungen Ausnahmecharakter verleiht.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Umsetzung des Personalabbaus um 5 %

10.9. Als Reaktion auf die (von 37,5 auf 40 bzw. um 6,6 %) erhöhte Zahl der Wochenarbeitsstunden der EU-Beamten legte die *Haushaltsbehörde* im Jahr 2013 das Ziel fest, die Zahl der in den Stellenplänen der Organe und Einrichtungen der EU vorgesehenen Planstellen im Zeitraum 2013-2017 um 5 % zu verringern. Die Erreichung dieses Ziels würde im Prinzip bedeuten, dass die Gesamtzahl der Arbeitsstunden gleich bleibt.

10.10. Der Hof stellte fest, dass die Organe ([10]) zusammengenommen die Zahl der in den Stellenplänen vorgesehenen Planstellen im Zeitraum 2013-2017 um 4,0 % (von 39 649 auf 38 072 Stellen) abgebaut hatten. Die Organe hatten ihren Personalbestand (tatsächlich mit Bediensteten besetzte Stellen) im Zeitraum 2013-2017 um 1,4 % (von 37 153 auf 36 657 Stellen — siehe ***Illustration 10.2***) verringert.

([10]) Der Personalabbau beim Europäischen Bürgerbeauftragten, beim Europäischen Datenschutzbeauftragten und in den Agenturen wird im vorliegenden Jahresbericht nicht behandelt.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

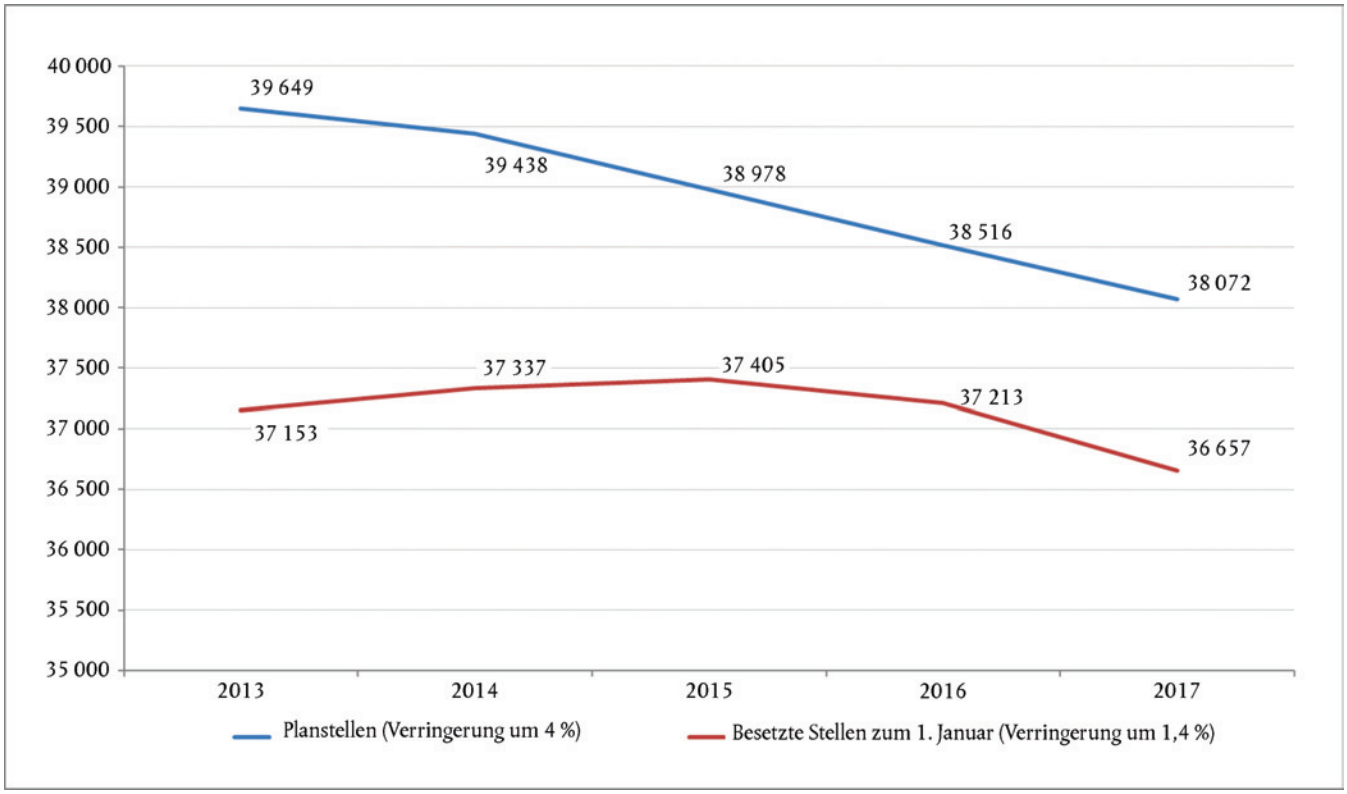
10.10. *Das Parlament verpflichtet sich weiterhin uneingeschränkt, die vereinbarten Kürzungen vorzunehmen. Wie im Jahr 2015 festgelegt, werden 2018 60 Stellen und 2019 59 Stellen gestrichen ([1]).*

ANTWORT DER KOMMISSION

10.10. *Die Kommission hat 2012 mit dem Personalabbau begonnen und diesen bis zum 1.1.2017 fortgesetzt. In diesem Fünfjahreszeitraum (1.1.2012-1.1.2017) ging die Zahl der besetzten Stellen in der Kommission um 4 % zurück (von 24 016 auf 23 045).*

([1]) *Siehe gemeinsame Erklärung 3.3 in der legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2015 zu dem vom Vermittlungsausschuss im Rahmen des Haushaltsverfahrens gebilligten gemeinsamen Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2016.*

Illustration 10.2 — Entwicklung der Zahl der in den Stellenplänen vorgesehenen Planstellen und der besetzten Stellen im Zeitraum 2013-2017



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Organe.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.11. Die wichtigsten Veränderungen in Bezug auf die Zahl der in den Stellenplänen vorgesehenen Planstellen sind ***Illustration 10.3*** zu entnehmen. Neben dem Abbau der Stellen um 5 % ([11]) und der Schaffung neuer Stellen im Zuge des EU-Beitritts Kroatiens ist die unter „Sonstige Personalzuwächse und –verringerungen" angegebene Nettoverringerung um 230 Stellen größtenteils auf die im Folgenden genannten Veränderungen zurückzuführen.

— Die Europäische Kommission strich 359 Stellen, um sowohl die erhöhte Zahl von Stellen und externen Bediensteten bei den Exekutivagenturen ([12]) als auch die Aufstockung des Personals bei der Agentur für das Europäische GNSS auszugleichen.

— Im Hinblick auf die Ausführung von neuen Aufgaben sowie von Aufgaben, die zuvor von externen Auftragnehmern und Vertragsbediensteten wahrgenommen wurden, schuf das Europäische Parlament 93 Stellen. Außerdem strich es 76 Stellen, um die Steigerung der Zahl der den Fraktionen ([13]) zugeordneten Stellen auszugleichen.

ANTWORT DER KOMMISSION

10.11. *Die Zahl der tatsächlichen Kürzungen, die in Illustration 10.3 dargestellt sind (1 844), ist um 54 Stellen höher als von der Kommission in ihrer Tabelle zur Weiterverfolgung des Personalabbaus um 5 % in allen Organen dargelegt. Das liegt an der von der Kommission angewandten Methodik, nach der nichtstrukturelle Planstellen, die einem Organ bewilligt wurden, mit den Fortschritten im Hinblick auf das Abbauziel von 5 % zu verrechnen sind. Daher sind nach der Kommissionsmethodik noch 189 Planstellen zu kürzen.*

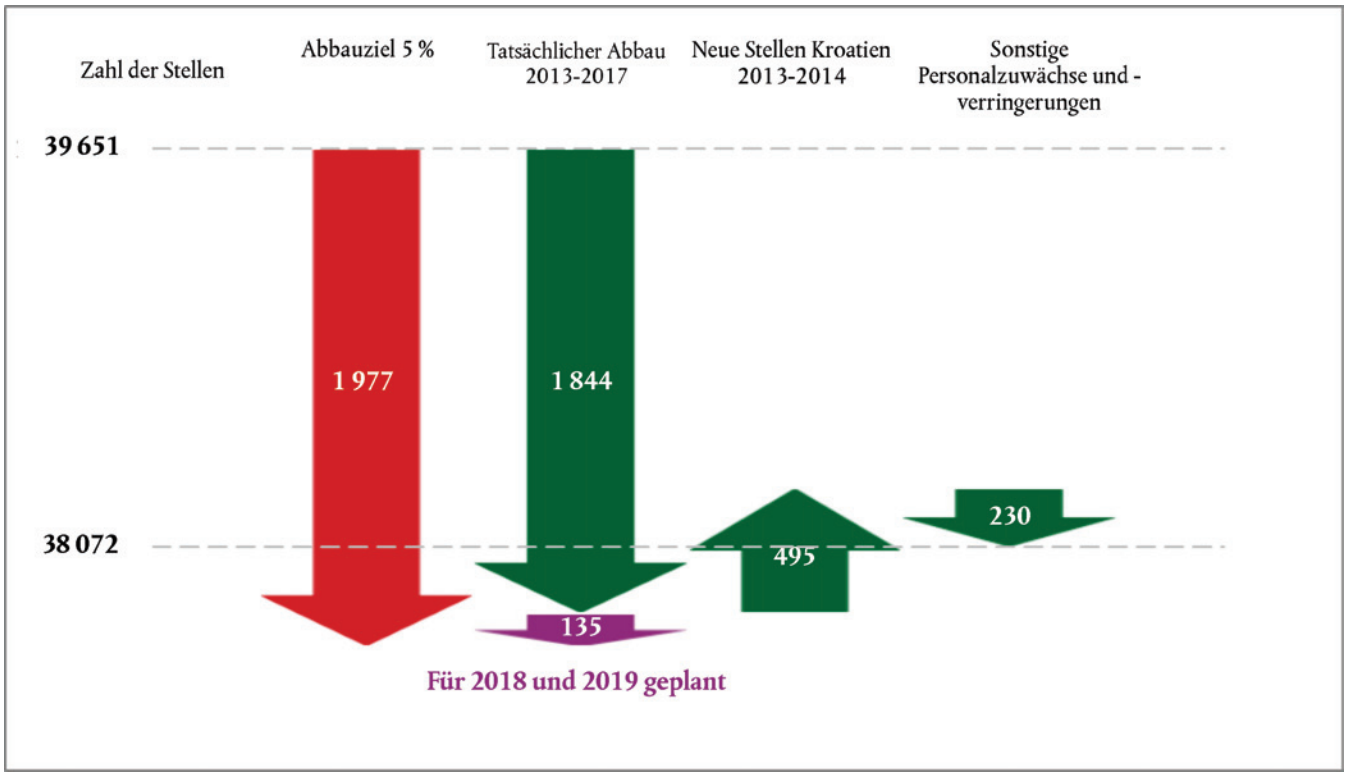
([11]) Der geplante Personalabbau betrifft den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) (2018) und das Europäische Parlament (2018 und 2019).
([12]) Infolge der Übertragung von Aufgaben an die Exekutivagenturen.
([13]) Das Europäische Parlament hat beschlossen, die Fraktionen von der Personalkürzung um 5 % auszunehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

— Dem Gerichtshof der Europäischen Union wurden vor allem aufgrund einer Erhöhung der Zahl der Richter und Generalanwälte 137 zusätzliche Stellen zugeordnet.

— Im Zusammenhang mit dem Auslaufen der Ausnahmeregelung für Übersetzungen ins Irische schufen die Organe 53 Stellen.

Illustration 10.3 — Umsetzung des Personalabbaus um 5 % (2013-2017)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Organe.

10.12. Ferner untersuchte der Hof die Entwicklung der veranschlagten Zahl von Vertragsbediensteten. Diese Zahl stieg im Zeitraum 2013-2017 von 4 517 auf 5 417 bzw. um 19,9 %. Der Anteil der Vertragsbediensteten an der in den Stellenplänen vorgesehenen Zahl von Bediensteten betrug 11,4 % im Jahr 2013 und 14,2 % im Jahr 2017. Dieser Anstieg war vor allem darauf zurückzuführen, dass das Europäische Parlament Aufgaben, die zuvor von externen Auftragnehmern ausgeführt wurden, Vertragsbediensteten übertrug.

10.13. Die Organe erreichen das Abbauziel von 5 % ([14]), indem sie unbesetzte in den Stellenplänen vorgesehene Planstellen streichen und von der Neubesetzung der Stellen, die durch das Ausscheiden von Bediensteten aufgrund von Ruhestand oder Krankheit und am Ende von Zeitverträgen frei werden, absehen.

([14]) Das in der Interinstitutionellen Vereinbarung festgelegte Ziel wurde strikt auf den Abbau von im Stellenplan vorgesehenen Stellen beschränkt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Bemerkungen zu einzelnen Organen und Einrichtungen

10.14. Abgesehen von den in den Ziffern 10.8-10.13 erörterten Punkten ermittelte der Hof keine konkreten den Rat, die Europäische Kommission, den Gerichtshof der Europäischen Union, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen, den Europäischen Bürgerbeauftragten und den Europäischen Datenschutzbeauftragten betreffenden Probleme. Der Hof stellte einige Mängel bei den vom EAD in Nicht-EU-Staaten durchgeführten Vergabeverfahren fest; der Hof wies die Leitungsebene des EAD auf diese Mängel hin. Ähnliche Mängel hatte der Hof im Jahr 2015 festgestellt ([15]).

Europäisches Parlament

10.15. In Bezug auf eine Zahlung, die an eine Fraktion geleistet wurde ([16]), stellte der Hof Mängel bei den Kontrollen der Genehmigung und Begleichung von Ausgaben fest, die 2015 getätigt, aber erst 2016 abgerechnet wurden ([17]). Die Prüfung des Hofes ergab außerdem, dass Zahlungen vorgenommen wurden, die nicht infolge von Vergabeverfahren vertragsmäßig vorgesehen waren (siehe auch Ziffer 10.6). Im Jahr 2015 hatte der Hof bei einem Vorgang im Zusammenhang mit einer anderen Fraktion ähnliche Mängel aufgedeckt ([18]).

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

10.15. *Das Parlament nimmt die Bemerkung zur Kenntnis und hat die betreffende Fraktion informiert. Gemäß Artikel 1.4 der vom Präsidium angenommenen einschlägigen Regelung sind die Fraktionen „gegenüber dem Organ für die Verwendung der Mittel im Rahmen der Befugnisse verantwortlich, die ihnen zur Anwendung dieser Regelung vom Präsidium übertragen werden. Sie sorgen dafür, dass diese Mittel unter Beachtung dieser Regelung verwendet werden und treffen die erforderlichen Maßnahmen, um Ausgaben zu unterbinden, die der Regelung nicht entsprechen. Die durch ihren Vorsitzenden vertretene Fraktion ist der Anweisungsbefugte."*

Das Parlament wird auf der Grundlage des Berichts des externen Rechnungsprüfers der Fraktion entscheiden, ob Artikel 2.7.4 dieser Regelung angewandt wird: Vertritt das Präsidium die Auffassung, dass die Mittel nicht im Einklang mit dieser Regelung verwendet wurden, sind sie zurückzuerstatten.

([15]) Siehe Ziffer 9.14 und Empfehlung 4 in Ziffer 9.18 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

([16]) 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 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.

([17]) Die Ausgaben des Jahres n werden im Jahr n+1 auf der Grundlage eines von einem unabhängigen externen Prüfer erstellten Berichts über die Jahresrechnung abgerechnet. Das Präsidium des Europäischen Parlaments kann eine Rückerstattung der Mittel an das Parlament fordern, wenn das Präsidium die Auffassung vertritt, dass die Mittel nicht im Einklang mit der genannten Regelung verwendet wurden.

([18]) Siehe Ziffer 9.11 und Empfehlung 1 in Ziffer 9.18 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Europäischer Rechnungshof

10.16. Laut Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers ([19]) „vermittelt der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage des Europäischen Rechnungshofs zum 31. Dezember 2016 sowie seiner Ertragslage, seiner Cashflows und der Veränderungen des Nettovermögens für das an diesem Stichtag endende Jahr".

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung

10.17. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben für die Rubrik „Verwaltung" nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet waren. Für diese MFR-Rubrik ergab die Prüfung von Vorgängen eine geschätzte Gesamtfehlerquote von 0,2 % (siehe ***Anhang 10.1***).

Empfehlungen

10.18. ***Anhang 10.2*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den drei Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 ([20]) ausgesprochen hatte. Die betroffenen Organe und Einrichtungen hatten zwei Empfehlungen weitgehend und eine teilweise umgesetzt.

10.19. Auf der Grundlage dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2016 spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

— **Empfehlung 1:** Das Europäische Parlament sollte seinen Rahmen für die Überwachung der Ausführung von Mitteln, die Fraktionen zugewiesen werden, überprüfen. Außerdem sollte es den Fraktionen bessere Orientierungshilfen bieten und wirksamer überwachen, wie sie die Vorschriften für die Genehmigung und Begleichung von Ausgaben anwenden und Vergabeverfahren durchführen (siehe Ziffer 10.15).

ANTWORT DER KOMMISSION

10.18. *Was die Empfehlung betrifft, die persönliche Situation des Personals und die Verwaltung der Familienzulagen zu aktualisieren, hat die Kommission bereits Maßnahmen ergriffen, um ihre Überwachungssysteme zu verbessern, und rechnet damit, dass diese Empfehlung Ende 2017 vollständig umgesetzt sein wird.*

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament nimmt die Empfehlung zur Kenntnis und wird sich um Verbesserungen bemühen, dabei jedoch die geltenden Vorschriften beibehalten.

Das Generalsekretariat wird die im Jahr 2016 aufgenommenen zusätzlichen Bemühungen, die Fraktionen bei der Verbesserung ihrer internen Finanzverwaltung zu unterstützen, fortsetzen: Es wurden in Zusammenarbeit mit den Fraktionen vor allem Schulungen zu den allgemeinen Grundsätzen der Haushaltsführung und zu Vergabeverfahren organisiert und ein Leitfaden zu Ausschreibungen der Fraktionen veröffentlicht. Auch die Fraktionen selbst haben mit Blick auf eine stärkere Harmonisierung und Verbesserung Anstrengungen unternommen.

([19]) Siehe den in Ziffer 10.5 erwähnten Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers zum Jahresabschluss.

([20]) Der Hof wählte für die diesjährige Weiterverfolgungsprüfung seinen Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, weil die Kommission normalerweise für die Umsetzung seiner Empfehlungen genügend Zeit gehabt haben müsste.

ANHANG 10.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER RUBRIK „VERWALTUNG“

	2016	2015
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	**100**	151
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	**0,2 %**	0,6 %
Obere Fehlergrenze	0,8 %	
Untere Fehlergrenze	0,0 %	

ANHANG 10.2

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):** *Aktualisierung der persönlichen Situation und Verwaltung der Familienzulagen* 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					
	Empfehlung 2 (EAD): *Aktualisierung der persönlichen Situation und Verwaltung der Familienzulagen* 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					*Betreffend die „Aktualisierung der persönlichen Situation und Verwaltung der Familienzulagen“: Die Bediensteten des EAD werden regelmäßig daran erinnert, dass sie Änderungen ihrer familiären Situation unverzüglich mitteilen müssen; die Rückforderung rechtsgrundlos gezahlter Zulagen ist gängige Praxis. Nach Auffassung des EAD ist diese Empfehlung umgesetzt.*
	Empfehlung 3 (EAD): *Auftragsvergabe* 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				*Was die „Auftragsvergabe“ in den Delegationen betrifft (siehe auch Ziffer 10.14), so arbeitet der EAD aktiv an der Umsetzung dieser Empfehlung. Der EAD investiert weiterhin in die Verbesserung der Schulung, Unterstützung und Beratung der für die Auftragsvergabe zuständigen Delegationsmitarbeiter. Darüber hinaus dürften zukünftig nützliche Lehren aus dem Pilotprojekt zur Regionalisierung der (den 27 Delegationen in den Nachbarländern geleisteten) administrativen Unterstützung gezogen werden.*

JAHRESBERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM RAHMEN DES ACHTEN, NEUNTEN, ZEHNTEN UND ELFTEN EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2016

(2017/C 322/02)

Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 2016

INHALT

	Ziffer
Einleitung	1-5
Kurzbeschreibung der Europäischen Entwicklungsfonds	2-5
Kapitel I — Finanzielle Ausführung des achten, neunten, zehnten und elften EEF	6-9
Kapitel II — Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zu den EEF	10-36
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zum achten, neunten, zehnten und elften EEF — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers	I-XVIII
Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung	10-36
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	10-13
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	14
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	15-26
Jährlicher Tätigkeitsbericht und sonstige Governance-Regelungen	27-36
Schlussfolgerung und Empfehlungen	37-40
Schlussfolgerung	37-38
Empfehlungen	39-40

Anhang 1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen für die Europäischen Entwicklungsfonds

Anhang 2 — Überblick über Fehler mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 %

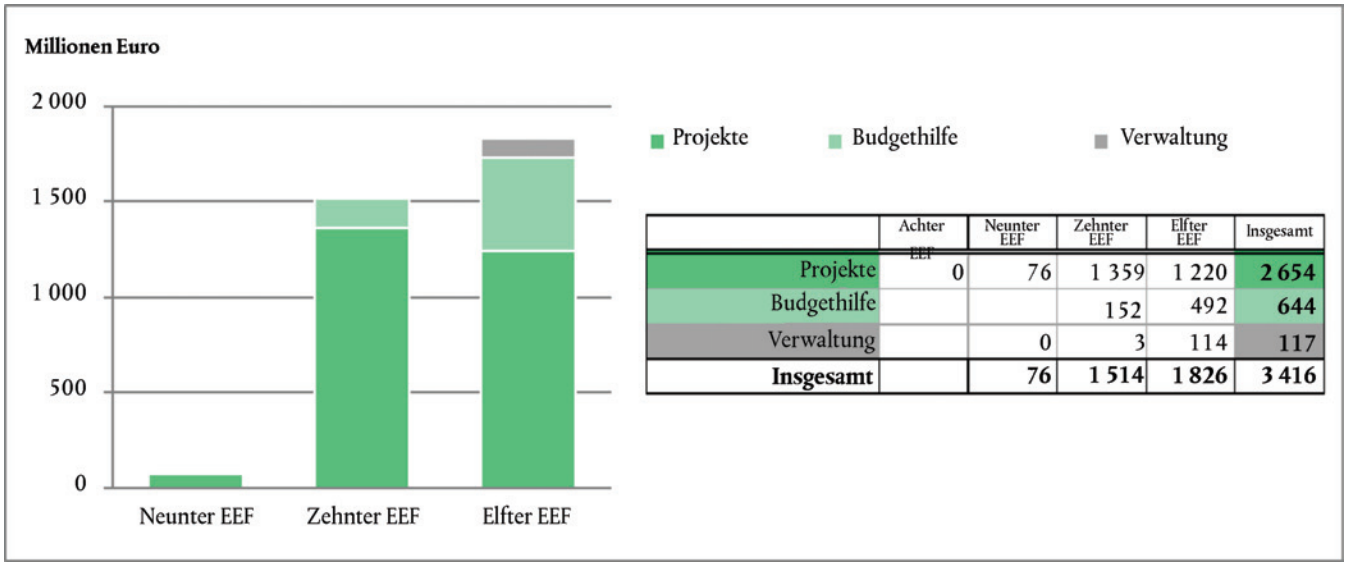
Anhang 3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Europäischen Entwicklungsfonds

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

1. Dieser Jahresbericht enthält die Feststellungen des Hofes zum achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). ***Illustration 1*** gibt einen Überblick über die Tätigkeiten und Ausgaben in diesem Bereich im Jahr 2016.

Illustration 1 — Europäische Entwicklungsfonds — Finanzübersicht 2016



	Achter EEF	Neunter EEF	Zehnter EEF	Elfter EEF	Insgesamt
Projekte	0	76	1 359	1 220	**2 654**
Budgethilfe			152	492	**644**
Verwaltung		0	3	114	**117**
Insgesamt		**76**	**1 514**	**1 826**	**3 416**

Tabelle 1 — Europäische Entwicklungsfonds — Kerndaten 2016

	(Millionen Euro)
Operative Zahlungen insgesamt (Projekte)	2 676
Operative Zahlungen insgesamt (Budgethilfe)	644
Zahlungen im Bereich Verwaltung insgesamt ([1])	96
Zahlungen insgesamt	**3 416**
- Vorschüsse und EEF-Beiträge zu EU-Treuhandfonds	*2 057*
- abgerechnete Vorschüsse und EEF-Beiträge zu EU-Treuhandfonds	*1 477*
Geprüfte Grundgesamtheit	**2 836**
Einzelmittelbindungen insgesamt ([2])	**4 234**
Globale Mittelbindungen insgesamt ([2])	**6 491**

([1]) Beitrag aus den EEF zur Deckung der Ausgaben, die sowohl der Kommission als auch den EU-Delegationen für die administrative Unterstützung entstanden sind, die zur Verwaltung der im Rahmen der EEF finanzierten Vorgänge erforderlich ist.
([2]) Globale Mittelbindungen betreffen Finanzierungsbeschlüsse. Einzelmittelbindungen betreffen Einzelverträge.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der konsolidierten Jahresrechnungen 2016 des achten, neunten, zehnten und elften EEF.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kurzbeschreibung der Europäischen Entwicklungsfonds

2. Die EEF wurden 1959 ins Leben gerufen und sind das wichtigste Hilfeinstrument der Europäischen Union im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) 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 Quoten, den sogenannten Beitragsschlüsseln, finanziert, die von den nationalen Regierungen im Rat der Europäischen Union festgelegt werden.

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 ist es nicht an der Festlegung und Zuweisung der EEF-Mittel beteiligt. Das Europäische Parlament ist jedoch Entlastungsbehörde; hiervon ausgenommen ist lediglich die Investitionsfazilität, die von der EIB verwaltet wird und daher außerhalb des Prüfungsbereichs des Hofes liegt ([1]) ([2]).

d) Der Grundsatz der Jährlichkeit findet bei den EEF keine Anwendung: 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.

([1]) 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).

([2]) 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. Die EEF werden fast vollständig von der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO) der Kommission verwaltet ([3]).

5. 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.

KAPITEL I — FINANZIELLE AUSFÜHRUNG DES ACHTEN, NEUNTEN, ZEHNTEN UND ELFTEN EEF

6. Die Mittel des achten EEF (1995-2000) beliefen sich auf 12 840 Millionen Euro, die Mittel des neunten EEF (2000-2007) auf 13 800 Millionen Euro und die des zehnten EEF (2008-2013) auf 22 682 Millionen Euro.

7. Das Interne Abkommen zur Errichtung des elften EEF ([4]) (2015-2020) trat am 1. März 2015 in Kraft. Der elfte EEF ist mit 30 506 Millionen Euro ([5]) ausgestattet. Davon entfallen 29 089 Millionen Euro auf die AKP-Staaten und 364,5 Millionen Euro auf die ÜLG.

8. ***Illustration 2*** ist die Verwendung der EEF-Mittel im Jahr 2016 sowie die kumulierte Verwendung zu entnehmen.

([3]) Ausgenommen sind 3 % der im Jahr 2016 im Rahmen der EEF getätigten Ausgaben, die von der Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO) verwaltet wurden.
([4]) ABl. L 210 vom 6.8.2013, S. 1.
([5]) Davon werden 1 139 Millionen Euro von der EIB verwaltet.

Illustration 2 — Verwendung der EEF-Mittel zum 31. Dezember 2016

(Millionen Euro)

	Stand Ende 2015		Haushaltsvollzug im Haushaltsjahr 2016 (netto) ([6])					Stand Ende 2016					
	Gesamtbetrag	Ausführungsrate ([2])	Achter EEF ([3])	Neunter EEF ([3])	Zehnter EEF	Elfter EEF ([3])	**Gesamtbetrag**	Achter EEF	Neunter EEF	Zehnter EEF	Elfter EEF	**Gesamtbetrag**	Ausführungsrate ([2])
A - MITTEL ([1])	**76 880**		**- 20**	**- 163**	**223**	**- 24**	**16**	**10 392**	**15 467**	**21 607**	**29 430**	**76 896**	
B - VERWENDUNG													
1. **Globale Mittelbindungen ([4])**	**53 607**	**69,7 %**	**- 13**	**- 104**	**- 80**	**6 688**	**6 491**	**10 391**	**15 429**	**21 058**	**13 220**	**60 097**	**78,2 %**
2. **Einzelmittelbindungen ([5])**	**48 797**	**63,5 %**	**- 6**	**- 46**	**541**	**3 745**	**4 234**	**10 378**	**15 309**	**19 576**	**7 769**	**53 032**	**69,0 %**
3. **Zahlungen**	**41 989**	**54,6 %**	**0**	**68**	**1 466**	**1 816**	**3 350**	**10 376**	**15 053**	**16 476**	**3 435**	**45 339**	**59,0 %**
C - Noch abzuwickelnde Mittelbindungen (B1-B3)	**11 618**	**15,1 %**						**15**	**376**	**4 582**	**9 785**	**14 758**	**19,2 %**
D - Noch verfügbare Mittel (A-B1)	**23 273**	**30,3 %**						**1**	**38**	**549**	**16 210**	**16 799**	**21,8 %**

([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 Wiedereinziehungen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der konsolidierten Jahresrechnungen 2016 des achten, neunten, zehnten und elften EEF. In den angegebenen Zahlen ist der von der EIB verwaltete Teil der EEF nicht berücksichtigt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9. Die GD DEVCO setzte im Jahr 2016 ihre Anstrengungen fort, um alte Vorfinanzierungen und Mittelbindungen in ihrem gesamten Zuständigkeitsbereich zu verringern, und übertraf dabei die Zielvorgaben bei Weitem ([6]). Darüber hinaus bemühte sich die GD DEVCO, die Zahl der offenen abgelaufenen Verträge zu verringern ([7]). Wie bereits in den vergangenen beiden Jahren erfüllte die GD DEVCO auch im Jahr 2016 nahezu die geltende Zielvorgabe in Bezug auf den Anteil der abgelaufenen Verträge am gesamten Portfolio ([8]), die Fortschritte bei den EEF waren jedoch weniger zufriedenstellend ([9]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9. *Die größten Hindernisse für die Abrechnung abgelaufener Verträge im Rahmen des EEF stellen nicht eingelöste Einziehungsanordnungen, Rechtssachen und laufende Prüfverfahren dar. Die Kommission wird, obwohl diese Aspekte nicht vollständig unter ihrer Kontrolle stehen, ihre Anstrengungen weiter fortsetzen, um die Abrechnung abgelaufener Verträge zu beschleunigen.*

([6]) Verringerung alter offener Vorfinanzierungen für die EEF: 28 % erreicht (Zielvorgabe: 25 %); Verringerung alter noch abzuwikkelnder Mittelbindungen für die EEF: 36 % erreicht (Zielvorgabe: 25 %).

([7]) 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.

([8]) Der Anteil abgelaufener Verträge am Portfolio der GD DEVCO ist von 18,62 % Ende 2013 auf 15,15 % Ende 2016 (Zielvorgabe: 15 %) gesunken.

([9]) Von den 1 896 abgelaufenen Verträgen betrafen 1 058 (56 %) die EEF. Der Anteil abgelaufener Verträge an allen offenen EEF-Verträgen betrug 19 %, gegenüber 12 % beim gesamten Portfolio der GD DEVCO. Bei 156 (323 Millionen Euro) der 1 058 abgelaufenen EEF-Verträge (14,7 % nach Anzahl; 11,4 % nach Wert) endete der Durchführungszeitraum vor über fünf Jahren.

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

Prüfungsurteil

I. Wir haben

a) die Jahresrechnungen des achten, neunten, zehnten und elften EEF für das am 31. Dezember 2016 endende Haushaltsjahr, die aus der Vermögensübersicht, der Ergebnisrechnung, der Kapitalflussrechnung, der Tabelle der Veränderungen des Nettovermögens und den Übersichten über die finanzielle Ausführung bestehen und von der Kommission am 23. Juni 2017 gebilligt wurden, sowie

b) die Rechtmäßigkeit und *Ordnungsmäßigkeit* der diesen Jahresrechnungen zugrunde liegenden *Vorgänge*, deren Finanzmanagement der Kommission obliegt ([10]),

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, geprüft.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

II. Nach unserer Beurteilung stellen die Jahresrechnungen des achten, neunten, zehnten und elften EEF für das am 31. Dezember 2016 endende Jahr die Vermögens- und Finanzlage der EEF zum 31. Dezember 2016, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre 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

III. Nach unserer Beurteilung sind die den Jahresrechnungen für das am 31. Dezember 2016 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Zahlungen

Versagtes Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Zahlungen

IV. Nach unserer Beurteilung sind die den Jahresrechnungen für das am 31. Dezember 2016 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen wegen der Bedeutung der im Abschnitt „Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Zahlungen“ beschriebenen Sachverhalte in wesentlichem Ausmaß mit *Fehlern* behaftet.

([10]) Gemäß den Artikeln 43, 48 bis 50 und 58 der Finanzregelung für den 11. EEF deckt diese Zuverlässigkeitserklärung nicht die von der EIB verwalteten EEF-Mittel ab.

Grundlage für das Prüfungsurteil

V. Wir haben unsere Prüfung in Übereinstimmung mit den International Standards on Auditing (ISA) sowie den beruflichen Verhaltensanforderungen der IFAC und den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI) der INTOSAI durchgeführt. Unsere Verantwortlichkeiten nach diesen Standards sind im Abschnitt „*Verantwortlichkeiten des Prüfers*" unseres Vermerks weitergehend beschrieben. Wir sind unabhängig in Übereinstimmung mit dem Code of Ethics for Professional Accountants des International Ethics Standards Board for Accountants (IESBA Code) sowie den für unsere Prüfung relevanten beruflichen Verhaltensanforderungen, und wir haben unsere sonstigen beruflichen Verhaltenspflichten in Übereinstimmung mit diesen Anforderungen und dem IESBA Code erfüllt. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unser Prüfungsurteil zu dienen.

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

VI. Die 2016 zulasten des achten, neunten, zehnten und elften EEF verbuchten Ausgaben sind in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Unsere *geschätzte Fehlerquote* bei den den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Ausgaben beträgt 3,3 %.

Besonders wichtige Prüfungssachverhalte

VII. Besonders wichtige Prüfungssachverhalte sind solche Sachverhalte, die nach unserem pflichtgemäßen Ermessen am bedeutsamsten für unsere Prüfung des Abschlusses des aktuellen Zeitraums waren. Diese Sachverhalte wurden im Zusammenhang mit unserer Prüfung des Abschlusses als Ganzem und bei der Bildung unseres Prüfungsurteils hierzu berücksichtigt, wir geben jedoch kein gesondertes Prüfungsurteil zu diesen Sachverhalten ab.

Antizipative Passiva

VIII. Wir haben die in den Jahresrechnungen ausgewiesenen antizipativen Passiva (siehe Erläuterung 2.9), die weitgehend auf Schätzungen beruhen, überprüft. Ende des Jahres 2016 beliefen sich die von Begünstigten getätigten, aber noch nicht gemeldeten förderfähigen Ausgaben nach Schätzungen der Kommission auf 3 903 Millionen Euro (Jahresende 2015: 3 797 Millionen Euro).

IX. Wir haben die Berechnung dieser Schätzungen untersucht und eine Stichprobe von 30 Einzelverträgen überprüft, um dem Risiko einer falschen Darstellung der Rechnungsabgrenzung zu begegnen. Auf der Grundlage der durchgeführten Prüfungsarbeit sind wir zu der Schlussfolgerung gelangt, dass die in den endgültigen Jahresrechnungen ausgewiesenen antizipativen Passiva angemessen waren, nachdem die Kommission alle von uns aufgezeigten notwendigen Korrekturen vorgenommen hatte.

Verantwortlichkeiten des Managements

X. Gemäß den Artikeln 310 bis 325 AEUV und der Finanzregelung für den elften EEF ist das Management verantwortlich für die Aufstellung und Darstellung der Jahresrechnungen der EEF auf der Grundlage international anerkannter Rechnungslegungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihnen zugrunde liegenden Vorgänge. Diese Verantwortlichkeit umfasst die Gestaltung, Einrichtung und Aufrechterhaltung interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Aufstellung und Darstellung eines Jahresabschlusses notwendig sind, der frei von wesentlichen — beabsichtigten oder unbeabsichtigten — falschen Darstellungen ist. Die Kommission trägt die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den EEF-Jahresrechnungen zugrunde liegenden Vorgänge.

XI. Bei der Aufstellung der EEF-Jahresrechnungen ist die Kommission dafür verantwortlich, die Fähigkeit der EEF zur Fortführung der Geschäftstätigkeit zu beurteilen, Sachverhalte im Zusammenhang mit der Fortführung der Geschäftstätigkeit — sofern einschlägig — anzugeben sowie dafür, den Rechnungslegungsgrundsatz der Fortführung der Geschäftstätigkeit anzuwenden, es sei denn, das Management beabsichtigt, entweder die Einrichtung zu liquidieren oder Geschäftstätigkeiten einzustellen, oder hat keine realistische Alternative dazu.

XII. Die Kommission ist verantwortlich für die Aufsicht über den Rechnungslegungsprozess der EEF.

Verantwortlichkeiten des Prüfers für die Prüfung der EEF-Jahresrechnungen und der zugrunde liegenden Vorgänge

XIII. Unsere Ziele sind, hinreichende Sicherheit darüber zu erlangen, ob die EEF-Jahresrechnungen frei von wesentlichen falschen Darstellungen sind und die ihnen zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind, sowie dem Europäischen Parlament und dem Rat auf der Grundlage unserer Prüfung eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Hinreichende Sicherheit ist ein hohes Maß an Sicherheit, aber keine Garantie dafür, dass bei einer Prüfung wesentliche falsche Darstellungen oder Verstöße gegen Rechtsvorschriften, falls solche vorliegen, stets aufgedeckt werden. Falsche Darstellungen und Verstöße können beabsichtigt oder unbeabsichtigt sein und werden als wesentlich angesehen, wenn von ihnen einzeln oder insgesamt vernünftigerweise erwartet werden könnte, dass sie die auf der Grundlage dieser EEF-Jahresrechnungen getroffenen wirtschaftlichen Entscheidungen von Nutzern beeinflussen.

XIV. Als Teil einer Prüfung in Übereinstimmung mit den ISA und ISSAI üben wir während der gesamten Prüfung pflichtgemäßes Ermessen aus und bewahren eine kritische Grundhaltung. Darüber hinaus

— identifizieren und beurteilen wir die Risiken wesentlicher —beabsichtigter oder unbeabsichtigter — falscher Darstellungen in den EEF-Jahresrechnungen sowie wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — Verstöße gegen die Rechtsvorschriften der EEF bei den zugrunde liegenden Vorgängen, planen und führen Prüfungshandlungen als Reaktion auf diese Risiken durch sowie erlangen Prüfungsnachweise, die ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unser Prüfungsurteil zu dienen. Das Risiko, dass aus dolosen Handlungen resultierende wesentliche falsche Darstellungen oder Verstöße gegen Rechtsvorschriften nicht aufgedeckt werden, ist höher als ein aus Irrtümern resultierendes, da dolose Handlungen betrügerisches Zusammenwirken, Fälschungen, beabsichtigte Unvollständigkeiten, irreführende Darstellungen oder das Außerkraftsetzen interner Kontrollen beinhalten können;

— gewinnen wir ein Verständnis von dem für die Prüfung relevanten internen Kontrollsystem, um Prüfungshandlungen zu planen, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind, jedoch nicht mit dem Ziel, ein Prüfungsurteil zur Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben;

— beurteilen wir die Angemessenheit der vom Management angewandten Rechnungslegungsmethoden sowie die Vertretbarkeit der vom Management dargestellten geschätzten Werte in der Rechnungslegung und damit zusammenhängenden Angaben;

— schlussfolgern wir über die Angemessenheit der vom Management vorgenommenen Anwendung des Rechnungslegungsgrundsatzes der Fortführung der Geschäftstätigkeit sowie auf der Grundlage der erlangten Prüfungsnachweise, ob eine wesentliche Unsicherheit im Zusammenhang mit Ereignissen oder Gegebenheiten besteht, die bedeutsame Zweifel an der Fähigkeit der EEF zur Fortführung der Geschäftstätigkeit aufwerfen können. Falls wir die Schlussfolgerung treffen, dass eine wesentliche Unsicherheit besteht, sind wir verpflichtet, in unserem Vermerk des Abschlussprüfers auf die dazugehörigen Angaben in den konsolidierten Jahresrechnungen aufmerksam zu machen oder, falls diese Angaben unangemessen sind, unser Prüfungsurteil zu modifizieren. Wir ziehen unsere Schlussfolgerungen auf der Grundlage der bis zum Datum unseres Vermerks des Abschlussprüfers erlangten Prüfungsnachweise. Zukünftige Ereignisse oder Gegebenheiten können jedoch die Abkehr der Einrichtung von der Fortführung der Geschäftstätigkeit zur Folge haben;

— beurteilen wir die Gesamtdarstellung, den Aufbau und den Inhalt der Jahresrechnungen einschließlich der Angaben sowie, ob die Jahresrechnungen die zugrunde liegenden Vorgänge und Ereignisse in einer Weise wiedergeben, dass eine sachgerechte Gesamtdarstellung erreicht wird.

XV. Wir tauschen uns mit den für das Management Verantwortlichen unter anderem über den geplanten Umfang und die geplante zeitliche Einteilung der Prüfung sowie über bedeutsame Prüfungsfeststellungen, einschließlich etwaiger bedeutsamer Mängel im internen Kontrollsystem, die wir während unserer Prüfung erkennen, aus.

XVI. Hinsichtlich der Einnahmen untersuchen wir sämtliche Beiträge der Mitgliedstaaten und eine Stichprobe anderer Arten von Einnahmenvorgängen.

XVII. Hinsichtlich der Ausgaben untersuchen wir die Zahlungsvorgänge, nachdem die Ausgaben getätigt, erfasst und akzeptiert wurden. Außer bei den Vorschüssen erfolgt diese Untersuchung bei allen Arten von Zahlungen (einschließlich der Zahlungen für den Erwerb von Vermögenswerten) erst, nachdem diese getätigt wurden. Vorauszahlungen werden geprüft, nachdem der *Mittelempfänger* deren ordnungsgemäße Verwendung nachgewiesen und das Organ oder die Einrichtung die Nachweise durch Abrechnung der Vorauszahlung — noch im selben Jahr oder auch später — akzeptiert hat.

XVIII. Wir bestimmen von den Sachverhalten, über die wir uns mit der Kommission ausgetauscht haben, diejenigen Sachverhalte, die am bedeutsamsten für die Prüfung der EEF-Jahresrechnungen des aktuellen Zeitraums waren und daher die besonders wichtigen Prüfungssachverhalte sind. Wir beschreiben diese Sachverhalte in unserem Vermerk des Abschlussprüfers, es sei denn, Gesetze oder andere Rechtsvorschriften schließen die öffentliche Angabe des Sachverhalts aus oder wir bestimmen in äußerst seltenen Fällen, dass ein Sachverhalt nicht in unserem Vermerk mitgeteilt werden soll, weil vernünftigerweise erwartet wird, dass die negativen Folgen einer solchen Mitteilung deren Vorteile für das öffentliche Interesse übersteigen würden.

13. Juli 2017

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

Europäischer Rechnungshof

12, rue Alcide De Gasperi, Luxemburg, LUXEMBURG

BEMERKUNGEN DES HOFES

Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

10. Der Prüfungsansatz und die Prüfungsmethoden des Hofes sind in Anhang 1.1 von Kapitel 1 des Jahresberichts des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2016 beschrieben. Im Zusammenhang mit der diesjährigen Prüfung der EEF ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen.

11. Die Bemerkungen des Hofes zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der EEF beruhen auf den Jahresabschlüssen ([11]) des achten, neunten, zehnten und elften EEF, die von der Kommission gemäß der EEF-Finanzregelung ([12]) gebilligt wurden und zusammen mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers am 27. Juni 2017 beim Hof eingingen. Der Hof untersuchte die Wertansätze und sonstigen Angaben und bewertete die angewandten Rechnungslegungsgrundsätze sowie signifikante Schätzungen der Kommission und die Gesamtdarstellung der Jahresrechnungen.

12. Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge durch den Hof umfasste

a) die Untersuchung sämtlicher Beiträge der Mitgliedstaaten und einer Stichprobe anderer Arten von Einnahmenvorgängen;

b) die Untersuchung einer Stichprobe von 143 Vorgängen. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der im Rahmen der EEF geleisteten Zahlungen repräsentativ ist. Sie umfasste 108 von 16 EU-Delegationen ([13]) bewilligte Zahlungen und 35 von den zentralen Kommissionsdienststellen ([14]) genehmigte Zahlungen;

c) eine Analyse der Systeme, bei denen fehlerhafte Vorgänge aufgedeckt wurden, um die zugrunde liegenden Mängel zu ermitteln;

d) eine Bewertung der Systeme 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 sowie die von der GD DEVCO für 2016 durchgeführte Analyse der *Restfehlerquote*;

e) eine Analyse des *Jährlichen Tätigkeitsberichts* der GD DEVCO und

f) die Weiterverfolgung früherer Empfehlungen des Hofes.

([11]) Siehe Artikel 44 der Verordnung (EU) 2015/323.
([12]) Siehe Artikel 43 der Verordnung (EU) 2015/323.
([13]) Barbados, Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Fidschi, Gambia, Ghana, Madagaskar, Niger, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal und Tansania.
([14]) GD DEVCO: 31 Zahlungen; GD ECHO: vier Zahlungen im Bereich der humanitären Hilfe.

Illustration 3 — Prüfung der Genauigkeit der Messung der Asphaltdeckenstärke einer Straße, für die im Rahmen eines Straßenbauprojekts in Sambia eine Zahlung geleistet wurde

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

13. Wie in Ziffer 4 erwähnt, ist die GD DEVCO für die Ausführung der meisten aus dem Gesamthaushaltsplan und den EEF finanzierten Außenhilfeinstrumente zuständig. Die Bemerkungen des Hofes zu den Systemen, zur Zuverlässigkeit des Jährlichen Tätigkeitsberichts und zur Erklärung des Generaldirektors für das Jahr 2016 beziehen sich auf den gesamten Zuständigkeitsbereich der GD DEVCO.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

14. Im vergangenen Jahr berichtete der Hof über Wiedereinziehungen von nicht in Anspruch genommenen Mitteln aus Vorfinanzierungen, die fälschlicherweise als operative Einnahmen verbucht worden waren. Im Rahmen der von der GD DEVCO durchgeführten Prüfungen der Rechnungsführung und der vom Hof vorgenommenen Überprüfung einer Stichprobe von Einziehungsanordnungen ([15]) wurden im Jahr 2016 ähnliche Fälle ermittelt. In den endgültigen EEF-Jahresrechnungen wurden zwar Korrekturen in Höhe von 3,2 Millionen Euro ([16]) vorgenommen, es ist jedoch wahrscheinlich, dass im nicht überprüften Teil der Grundgesamtheit ähnliche Fehler aufgetreten sind. Ende 2016 erteilte die GD DEVCO ihrem Personal genaue Anweisungen, wie Einziehungsanordnungen dieser Art korrekt zu erfassen sind.

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

Einnahmen

15. Die Einnahmenvorgänge waren nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

Zahlungen

16. In ***Anhang 1*** sind die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen überblicksmäßig dargestellt. Von den 143 untersuchten Zahlungsvorgängen wiesen 35 (24 %) Fehler auf. Auf der Grundlage der quantifizierten 26 Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote auf 3,3 % ([17]).

17. ***Illustration 4*** enthält eine Aufschlüsselung der für 2016 geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

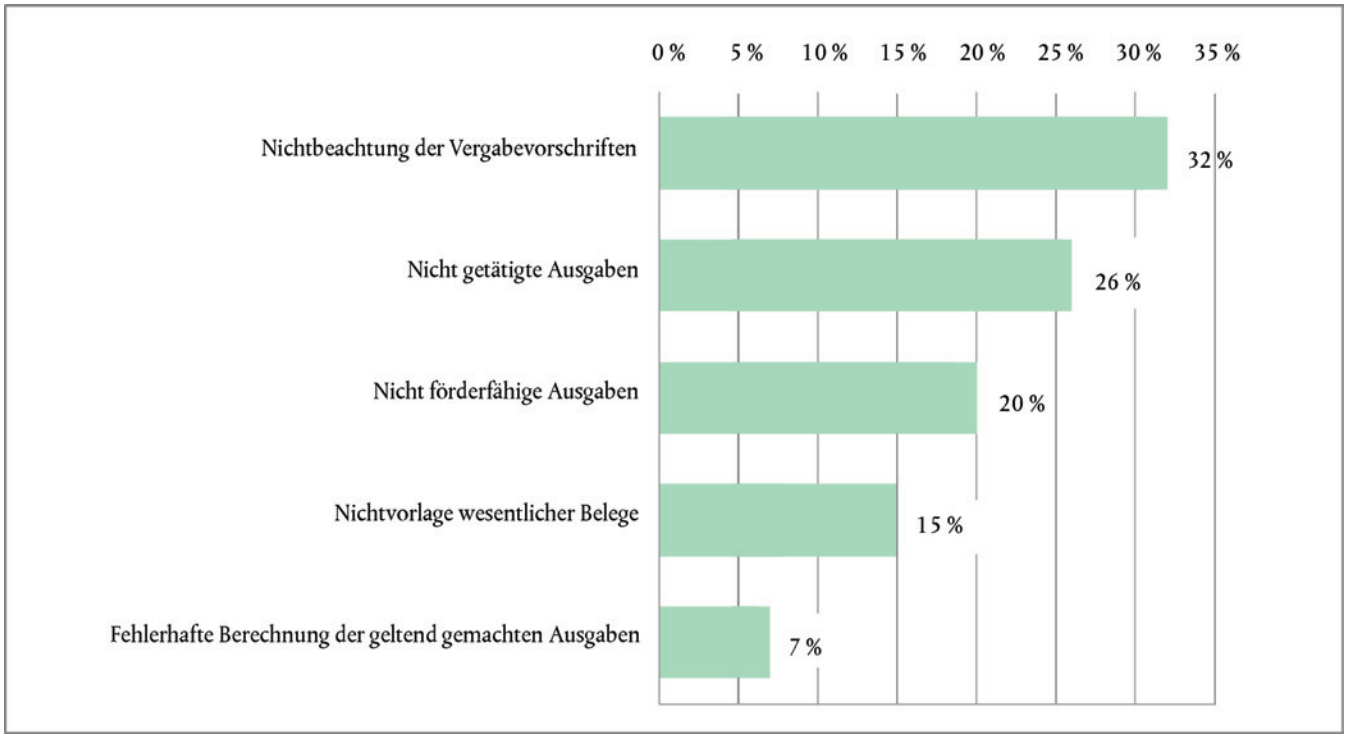
14. *Anweisungen der GD DEVCO zur Erfassung von Einziehungsanordnungen und Finanzkorrekturen der GD DEVCO auf der Grundlagen von Kontrollen 2016 ausgestellter Einziehungsanordnungen führten zu einem erheblichen Rückgang der Fehler bei der Erfassung als Einziehungsanordnungen und/oder der Angabe des Einziehungskontexts (von 9,6 Mio. EUR, die 2015 vom EuRH aufgedeckt wurden, auf 3,2 Mio. EUR, die 2016 von der GD DEVCO und/oder dem EuRH ermittelt wurden). Die GD DEVCO wird ihre Anstrengungen im Jahr 2017 fortsetzen.*

([15]) Der Hof prüfte 15 Einziehungsanordnungen (mit einem Gesamtwert von 7,6 Millionen Euro) und stellte fest, dass drei Einziehungsanordnungen (0,5 Millionen Euro) fälschlicherweise als Einnahmen und nicht als Wiedereinziehung nicht in Anspruch genommener Mittel aus Vorfinanzierungen erfasst worden waren.

([16]) Von diesem Korrekturbetrag entfallen 2,7 Millionen Euro auf von der DG DEVCO aufgedeckte Fehler und 0,5 Millionen Euro auf später von den Prüfern des Hofes ermittelte Fehler.

([17]) Der Hof berechnet die 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 5,6 % (obere Fehlergrenze) liegt.

Illustration 4 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

18. Von den 130 untersuchten projektbezogenen Zahlungsvorgängen wiesen 35 (27 %) Fehler auf. Bei den 26 mit quantifizierbaren Fehlern behafteten Zahlungsvorgängen (74 %) handelte es sich in neun Fällen um endgültige Vorgänge, die nach Durchführung aller Ex-ante-Kontrollen genehmigt worden waren.

19. Wie auch in früheren Jahren 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 67 untersuchten Vorgängen dieser Art wiesen 23 (34 %) quantifizierbare Fehler auf, die 85 % der geschätzten Fehlerquote ausmachten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 5 — Beispiele für quantifizierbare Fehler in Vorgängen im Zusammenhang mit Projekten

Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch den Begünstigten

Der Hof untersuchte die von der Kommission vorgenommene Abrechnung von Ausgaben in Höhe von 3 489 416 Euro, die im Rahmen einer mit einer internationalen Organisation geschlossenen Finanzhilfevereinbarung zur Unterstützung des Ausbaus der Handelskapazitäten in den AKP-Staaten angefallen waren. Er stellte fest, dass sechs der zehn im Rahmen der Stichprobe geprüften Ausgabenposten mit Fehlern behaftet waren, darunter fünf Ausgabenposten, die Gebühren und Vergütungen umfassten, welche auf der Grundlage von Dienstleistungsaufträgen an Handelsberater gezahlt wurden. Diese Aufträge (mit einem Gesamtwert von 570 500 Euro) wurden nicht im Anschluss an ein wettbewerbliches Auswahlverfahren vergeben, wie in der Finanzhilfevereinbarung festgelegt. Stattdessen wurden die Aufträge direkt an Berater vergeben, die bereits für ein Vorgängerprojekt gearbeitet hatten.

Nicht förderfähige Ausgaben — nicht im Vertrag vorgesehene Tätigkeiten

Der Hof untersuchte die von der Kommission vorgenommene endgültige Abrechnung von Ausgaben in Höhe von 10 875 375 Euro, welche im Rahmen des Arbeitsprogramms einer internationalen Einrichtung, die Unternehmen in den AKP-Staaten unterstützt, für das Jahr 2012 angefallen waren. Drei der im Rahmen der Stichprobe geprüften zehn Kostenpositionen bezogen sich auf an Drittbegünstigte weitervergebene Finanzhilfen (im Wert von 147 990 Euro). In den besonderen Bedingungen der Finanzhilfe war keine Bestimmung für die Weitervergabe von Finanzhilfen enthalten, sodass die Tätigkeiten eine Vertragsverletzung darstellen. Darüber hinaus erfolgte die Weitervergabe ohne wettbewerbliches Auswahlverfahren.

20. In zwei Fällen quantifizierbarer Fehler verfügte die Kommission über ausreichende Informationen, um die Fehler vor Anerkennung der Ausgaben zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen. Hätte die Kommission alle ihr vorliegenden Informationen angemessen genutzt, wäre die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 0,7 % niedriger ausgefallen. Bei fünf weiteren Vorgängen stellte der Hof Fehler fest, die die externen Prüfer oder Überwachungsbeauftragten hätten aufdecken müssen. Diese Fehler trugen 0,1 % zur geschätzten Fehlerquote bei ([18]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 5 — Beispiele für quantifizierbare Fehler in Vorgängen im Zusammenhang mit Projekten

Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch den Begünstigten

Das Projekt bestand fast ausschließlich aus der Einstellung von Beratern für regionalen und nationalen Handel. Unabhängig von der Art des Auswahlverfahrens unterlag deren Einstellung operativen Standardverfahren für die Einstellung internationalen Personals, einschließlich der vorherigen Veröffentlichung der Stellenausschreibung.

Nicht förderfähige Ausgaben — nicht im Vertrag vorgesehene Tätigkeiten

Die Kommission hat ein Einziehungsverfahren eingeleitet.

([18]) In einem Fall (0,7 Prozentpunkte) war die Kommission selbst für den Fehler verantwortlich und in sechs Fällen (0,2 Prozentpunkte) wurde der Fehler von den Begünstigten verursacht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

21. Darüber hinaus waren weitere zehn Vorgänge, die quantifizierbare Fehler ([19]) aufwiesen, einer Prüfung oder Ausgabenüberprüfung unterzogen worden. Anhand der in den Prüfungs-/Überprüfungsberichten bereitgestellten Informationen über die tatsächlich durchgeführten Tätigkeiten konnte der Hof nicht beurteilen, ob die Fehler im Rahmen dieser Ex-ante-Kontrollen hätten aufgedeckt und berichtigt werden können.

22. 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* ([20]) und die Anwendung der „hypothetischen Strategie" bei von mehreren Gebern finanzierten Projekten, die von internationalen Organisationen durchgeführt werden ([21]).

23. Budgethilfe ist ein Beitrag zum allgemeinen Haushalt eines Staates oder zu den vom betreffenden Land für eine spezifische Politik oder ein spezifisches Ziel bereitgestellten Mitteln. Der Hof untersuchte, ob die Kommission die Bedingungen für die Gewährung von Budgethilfezahlungen an die Partnerländer beachtet und überprüft hatte, dass die allgemeinen Fördervoraussetzungen (wie zufriedenstellende Fortschritte im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements) erfüllt waren.

24. Da die Rechtsvorschriften jedoch viel Raum für Interpretationen lassen, hat die Kommission 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, da sie dann mit den Haushaltsmitteln des Empfängerlands verschmelzen. Mögliche Schwachstellen im Finanzmanagement des Empfängerlandes, die auf nationaler Ebene zu einer missbräuchlichen Verwendung der Mittel führen können, treten bei der Ordnungsmäßigkeitsprüfung des Hofes nicht als Fehler in Erscheinung ([22]).

([19]) Diese Fehler trugen 1,4 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei.

([20]) Die im Rahmen der EEF geleisteten Budgethilfezahlungen beliefen sich im Jahr 2016 auf 644 Millionen Euro.

([21]) Die im Rahmen der EEF geleisteten Zahlungen an von internationalen Organisationen durchgeführte und von mehreren Gebern finanzierte Projekte beliefen sich im Jahr 2016 auf 914 Millionen Euro. Der Hof kann nicht angeben, auf welchen Anteil dieses Betrags die hypothetische Strategie angewandt wird, da die Kommission dies nicht getrennt überwacht.

([22]) Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Budgethilfe untersucht der Hof in seinen Sonderberichten, zuletzt in den Sonderberichten Nr. 32/2016 „EU-Hilfe für die Ukraine", Nr. 30/2016 „Wirksamkeit der EU-Unterstützung für vorrangige Sektoren in Honduras" und Nr. 13/2016 „EU-Hilfe zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung in der Republik Moldau".

BEMERKUNGEN DES HOFES

25. 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. Der Hof hat diesen von der Kommission verwendeten Ansatz bei seiner vertieften Prüfung ebenfalls berücksichtigt ([23]).

26. Werden die 13 Budgethilfevorgänge und die sechs Vorgänge, bei denen die hypothetische Strategie angewandt wird (siehe Ziffern 22-25), aus der geprüften Stichprobe ausgeklammert, beträgt die geschätzte Fehlerquote 4,4 % ([24]).

Jährlicher Tätigkeitsbericht und sonstige Governance-Regelungen

27. Seit 2012 macht die GD DEVCO in allen Jährlichen Tätigkeitsberichten einen *Vorbehalt* zur Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge geltend. Damals wurde ein Aktionsplan angenommen, mit dem Mängel bei der Umsetzung des Kontrollsystems der GD DEVCO beseitigt werden sollen. ***Illustration 6*** zeigt, welche Anstrengungen in den letzten vier Jahren unternommen wurden.

Illustration 6 — Bemühungen der GD DEVCO zur besseren Umsetzung ihres Kontrollsystems

Im vergangenen Jahr berichtete der Hof über die zufriedenstellenden Fortschritte in Bezug auf die Aktionspläne 2013 und 2014: 19 Maßnahmen wurden vollständig umgesetzt, die übrigen vier Maßnahmen wurden auf den Aktionsplan 2015 übertragen.

Die Konzeption des Aktionsplans 2015 wurde weiter verbessert, indem Maßnahmen einbezogen wurden, die auf mit hohem Risiko behaftete Bereiche ausgerichtet sind: die indirekte Mittelverwaltung über internationale Organisationen und Finanzhilfen im Rahmen der *direkten Mittelverwaltung*. Alle Maßnahmen sollten ursprünglich bis Juni 2016 abgeschlossen sein. Ende 2016 waren zehn Maßnahmen abgeschlossen, fünf teilweise umgesetzt und eine Maßnahme war im Gange.

Vier neue gezielte Maßnahmen wurden in den Aktionsplan 2016 aufgenommen; die bei der Umsetzung dieses Aktionsplans erzielten Fortschritte wird der Hof im kommenden Jahresbericht bewerten.

([23]) Falls sich der Beitrag der Kommission auf weniger als 75 % des Budgets der Maßnahme belief, überprüfte der Hof die zugrunde liegenden Ausgaben nicht. In Fällen, in denen dieser Beitrag zwischen 75 % und 90 % lag, bewertete der Hof auf Einzelfallbasis, ob eine Überprüfung der zugrunde liegenden Ausgaben erforderlich war.

([24]) Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe von 124 Vorgängen. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,8 % (untere Fehlergrenze) und 7,1 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

28. Das Kontrollsystem der GD DEVCO beruht auf Ex-ante-Kontrollen, die vor der Anerkennung der von den Begünstigten geltend gemachten Ausgaben durchgeführt werden. Auch in diesem Jahr ist die Häufigkeit der (u. a. in endgültigen Ausgabenerklärungen, die externen Ex-ante-Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen unterzogen worden waren) festgestellten Fehler ein Zeichen für Schwachstellen in diesen Kontrollen.

29. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2014 und 2015 betrachtete der Hof die von der GD DEVCO bereits ergriffenen Maßnahmen ([25]) zur Verbesserung der Qualität dieser Prüfungen und Überprüfungen ([26]). Gemäß den Empfehlungen des Hofes in seinem Vorjahresbericht überarbeitet die GD DEVCO derzeit die Vorgaben für Prüfungen und Überprüfungen, damit die für eine Qualitätsbewertung erforderlichen Informationen erlangt werden. Diese wichtige Überarbeitung sollte zwar bis Juni 2017 ([27]) abgeschlossen sein, ist jedoch noch nicht fertiggestellt.

Analyse der Restfehlerquote für 2016

30. Die GD DEVCO führte 2016 zum fünften 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 in ihrem gesamten Zuständigkeitsbereich aufgetreten sind ([28]). Der Umfang der Analyse der Restfehlerquote und die diesbezüglichen Einschränkungen waren gemäß der Empfehlung des Hofes von 2013 im Jährlichen Tätigkeitsbericht angegeben ([29]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

29. *Die Vorgaben für Prüfungen und Überprüfungen werden derzeit noch überarbeitet. Die Kommission geht davon aus, dass die Arbeiten Ende 2017 abgeschlossen sein dürften, wenngleich eine vollständige Umsetzung dann noch aussteht.*

([25]) 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 Finanzhilfeverträge, 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; d) Qualitätsraster zur Bewertung der Qualität einer Prüfung oder Ausgabenüberprüfung.

([26]) In Ziffer 41 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015 berichtete der Hof auch über Maßnahmen, mit denen das Dokumentenmanagement und die Vergabeverfahren sowohl für die Kommission als auch die Begünstigten verbessert werden sollen.

([27]) Bis Dezember 2016 für die indirekte Mittelverwaltung über internationale Organisationen und bis Juni 2017 für Finanzhilfen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung, wie im Aktionsplan 2016 festgelegt.

([28]) EEF und Gesamthaushaltsplan der EU.

([29]) Fußnote 24 des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

31. Die Analyse umfasste die Untersuchung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen im Zusammenhang mit Verträgen, die im Zeitraum von September 2015 bis August 2016 endgültig abgerechnet wurden. Bei seiner Überprüfung der Analyse der Restfehlerquote für 2016 stellte der Hof fest, dass sie gemäß der Methode zur Analyse der Restfehlerquote durchgeführt worden war. Alle im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2013 aufgeführten Schwachstellen waren behoben worden. Eine Ausnahme stellte die für die Analyse der Restfehlerquote spezifische Schätzmethode dar, die weiterhin einen zu großen Ermessensspielraum bei der Schätzung der einzelnen Fehlerquoten ließ.

32. Im Jahr 2016 ergab die Analyse erstmals eine geschätzte Restfehlerquote, die unter der von der Kommission festgelegten *Wesentlichkeitsschwelle* von 2 % lag ([30]). Dieses Ergebnis ist im Wesentlichen auf eine Kombination aus den folgenden Faktoren zurückzuführen:

a) die Bemühungen der GD DEVCO zur besseren Umsetzung ihres internen Kontrollsystems (siehe Ziffern 27-29 und ***Illustration 6***);

b) die auf die Erlangung von Belegen ausgerichteten Bemühungen der GD DEVCO, die dazu geführt haben, dass die Zahl der Schätzungen in der Stichprobe zur Ermittlung der Restfehlerquote zurückgegangen ist. Diese Schätzungen weisen aufgrund ihres erhöhten inhärenten Risikos höhere Restfehlerquoten auf als die übrige Grundgesamtheit ([31]);

c) den größeren Anteil der Budgethilfevorgänge an der Stichprobe zur Ermittlung der Restfehlerquote ([32]). Für diese Vorgänge beträgt die geschätzte Restfehlerquote 0 % (siehe auch Ziffern 22-24).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

31. *Die Anzahl der Schätzungen ist Jahr für Jahr zurückgegangen, von 43 im Jahr 2012 auf sechs im Jahr 2016. Jede Schätzung wird auf Direktoren- und Partnerebene überprüft, um eine entsprechende Kohärenz zu gewährleisten. Dieses Verfahren schränkt den Ermessensspielraum bei der Schätzung der einzelnen Fehlerquoten ein. Schätzungen werden vorgenommen, wenn die Unterlagen dem Prüfer der Restfehlerquote aus rechtlichen oder logistischen Gründen nicht vor Ablauf der Frist für den Abschluss der Arbeiten am Ende der Analyse vorliegen. Vorgänge, für die keine Unterlagen vorgelegt wurden, sind an sich mit einem höheren Fehlerrisiko behaftet und daher erhöht sich die Fehlerquote durch Schätzungen.*

32. *Die Kommission ist der Auffassung, dass die Verringerung der Fehlerquote im Laufe der Jahre auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen ist, insbesondere die Maßnahmen zur Stärkung des internen Kontrollsystems der GD DEVCO.*

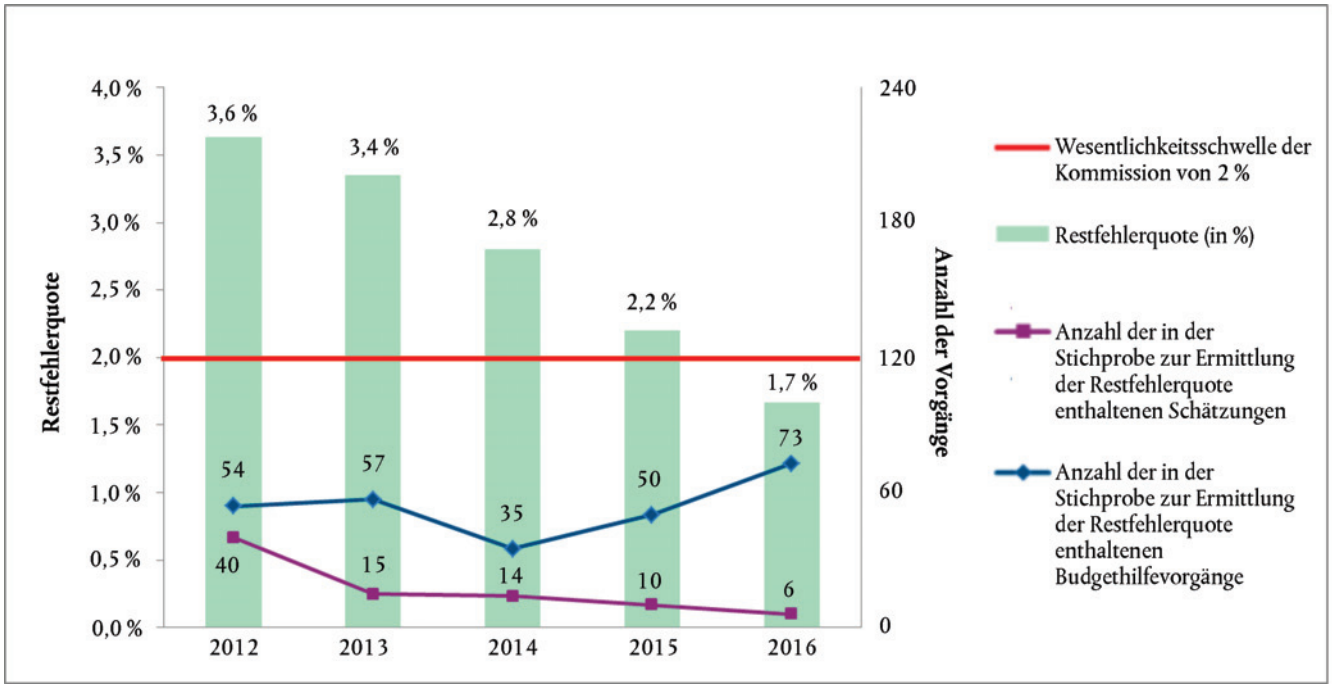
c) *Aus Sicht der Kommission besteht kein direkter Zusammenhang zwischen dem Anteil der Budgethilfevorgänge an der Stichprobe zur Ermittlung der Restfehlerquote einerseits und der Fehlerquote andererseits. Die Zahl der Budgethilfevorgänge in der Stichprobe ergibt sich einzig aus dem angewandten wertbezogenen Stichprobenverfahren. Es trifft zwar zu, dass Budgethilfeverträge kaum fehlerbehaftet sind, da die Kommission erhebliche Anstrengungen unternommen hat, die entsprechenden Leitlinien zu verbessern und die Risiken im Einklang mit den Empfehlungen des EuRH zu mindern. Die rückläufige Entwicklung der Fehlerquote erfolgte aber nicht parallel zu einem Anstieg des Anteils der Budgethilfevorgänge in der Stichprobe im Laufe der Jahre. Bei der derzeitigen Fehlerquote mag dieser Aspekt dennoch eine Rolle gespielt haben.*

([30]) 2014: 2,8 %; 2015: 2,2 %; 2016: 1,7 %.

([31]) 2014: 14 Schätzungen; 2015: 10; 2016: 6. Gemäß der Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote sollte nur dann auf Schätzungen zurückgegriffen werden, wenn es einen stichhaltigen rechtlichen oder logistischen Grund dafür gibt, dass Unterlagen nicht vor dem Ablauf der Frist für die Fertigstellung der Arbeiten zur Berechnung der Restfehlerquote und bei Abschluss der Analyse verfügbar sind. Für Vorgänge, für die keine Unterlagen vorgelegt wurden, besteht von Natur aus ein erhöhtes Risiko bezüglich der Anfälligkeit für Fehler, und bei der Berechnung von Schätzungen sollte dies berücksichtigt werden.

([32]) 2014: 35 Budgethilfevorgänge; 2015: 50; 2016: 73, gemäß ihrem jeweiligen Gewicht in der Grundgesamtheit in der Stichprobe erfasst.

Illustration 7 — Entwicklung der Restfehlerquote der GD DEVCO im Zeitraum 2012-2016



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Analysen der Restfehlerquote im Zeitraum 2012-2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

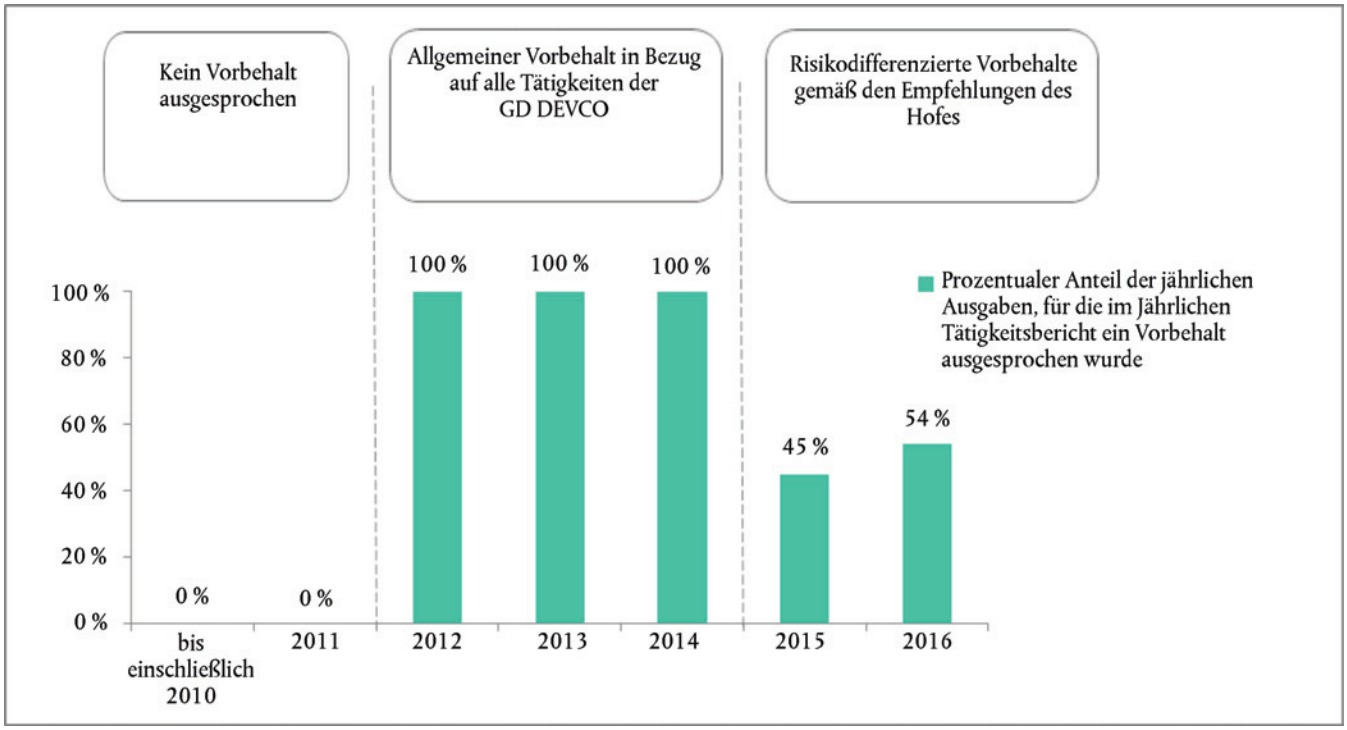
Analyse des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2016

33. Für den Zeitraum 2012-2014 machte der Generaldirektor einen allgemeinen Vorbehalt in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Vorgängen in allen Tätigkeitsbereichen der GD DEVCO geltend. Im Jahr 2015 gab der Generaldirektor erstmals eine risikodifferenzierte Zuverlässigkeitserklärung ab und machte einen Vorbehalt für zwei Ausgabenbereiche geltend, für die ein hohes Risiko ermittelt wurde: i) Finanzhilfen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung und ii) indirekte Mittelverwaltung über internationale Organisationen.

34. Im Jahr 2016 weitete die GD DEVCO den Vorbehalt auf Finanzhilfen und Leistungsprogramme im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung aus. Die Restfehlerquote für 2016 lag zwar unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %, die Ausweitung des Vorbehalts wurde jedoch unter Berücksichtigung aller Elemente des Prozesses der GD DEVCO zur Feststellung der Zuverlässigkeit ([33]) geäußert. Der geltend gemachte Vorbehalt steht im Einklang mit den vom Hof sowohl im vorliegenden als auch in vorangehenden Jahresberichten geäußerten Empfehlungen und Bemerkungen.

([33]) Dieser Prozess umfasst eine Risikoanalyse in Bezug auf frühere Restfehlerquoten und in Bezug auf vom Hof festgestellte Fehler.

Illustration 8 — Fortschritte der GD DEVCO im Hinblick auf eine risikodifferenzierte Zuverlässigkeitserklärung



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD DEVCO.

BEMERKUNGEN DES HOFES

35. Schätzungen der GD DEVCO zufolge belief sich der Gesamtrisikobetrag zum Zeitpunkt der Zahlung ([34]) für die 2016 akzeptierten Ausgaben (5 393 Millionen Euro) auf 105 Millionen Euro (1,9 % der Ausgaben des Jahres 2016). Die GD DEVCO ging davon aus, dass 25 Millionen Euro dieses Betrags (24 %) in den kommenden Jahren im Zuge ihrer Kontrollen korrigiert werden würden ([35]).

([34]) 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.

([35]) Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2016 der GD DEVCO, S. 50.

BEMERKUNGEN DES HOFES

36. Der Betrag für 2016 ([36]) (25 Millionen Euro) war halb so hoch wie der für 2015 geschätzte Betrag. Grund waren die Anstrengungen der GD DEVCO, Wiedereinziehungen aus Vorfinanzierungen, annullierte Einziehungsanordnungen und Zinserträge von der Berechnung auszunehmen, wie es der Hof im vergangenen Jahr empfohlen hatte. Die Zuverlässigkeit des Betrags für 2016 wird jedoch nach wie vor beeinträchtigt durch i) aufgedeckte Fehler, die nicht vollständig auf die nicht geprüfte Grundgesamtheit der Einziehungsanordnungen im Jahr 2016 und in den vergangenen Jahren hochgerechnet wurden ([37]), sowie ii) den fehlenden Abgleich der Berechnung mit den Jahresabschlüssen der EEF ([38]). Es ist schwierig, das gesamte Ausmaß dieser Schwachstellen zu quantifizieren ([39]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

36. *Die Maßnahmen, die von der GD DEVCO ergriffen wurden, um Fehler bei der Angabe des Einziehungskontexts zu vermeiden oder zu berichtigen, werden vorstehend in der Antwort auf Ziffer 14 erläutert. Diese Anstrengungen werden auch 2017 fortgesetzt. Darüber hinaus wird die GD DEVCO dafür sorgen, dass etwaige künftig festgestellte Fehler in vollem Umfang auf die Grundgesamtheit der nicht geprüften Einziehungsanordnungen extrapoliert werden, die in der Schätzung der Korrekturkapazität berücksichtigt wurden.*

Der Systemfehler, der die Erfassung von Einziehungsanordnungen ohne das Feld Einziehungskontext („none" oder „qualified") verursachte, wird im Laufe des Jahres 2017 behoben. Es handelte sich also um einen einmaligen Vorfall. Das wird durch die korrekte Anwendung der Einziehungskontext-Funktion im Einklang mit den gegebenen Anweisungen (z. B. im Handbuch zum Einziehungskontext — Recovery Context Manual) sowie durch die Implementierung der erforderlichen Business Rule im Buchführungssystem der Kommission erreicht werden.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung

37. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Jahresrechnungen der EEF für das am 31. Dezember 2016 endende Haushaltsjahr die Vermögens- und Finanzlage der EEF, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows sowie 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.

([36]) Die Korrekturkapazität im Jahr 2016 entspricht dem durchschnittlichen jährlichen Betrag der Einziehungsanordnungen, die zwischen 2010 und 2016 wegen Fehlern und Unregelmäßigkeiten erteilt wurden.

([37]) Die GD DEVCO prüfte eine große Stichprobe von Einziehungsanordnungen aus dem Jahr 2016 und gelangte zu der Schlussfolgerung, dass etwa 50 % aller Einziehungsanordnungen, die sich auf die Korrekturkapazität auswirkten, falsch verbucht worden waren. Die für die Berechnung herangezogenen Einziehungsanordnungen aus dem Zeitraum 2010-2015 wurden daher um denselben Prozentsatz korrigiert. Im Zuge seiner Überprüfung stellte der Hof andere Fehler fest, die nicht berücksichtigt worden waren und die den Prozentsatz der falsch verbuchten Wiedereinziehungen auf mindestens 62 % erhöhen würden.

([38]) In der Grundgesamtheit der Einziehungsanordnungen von 2016 waren aufgrund eines technischen Problems im Rechnungsführungssystem der Kommission keine Einziehungsanordnungen enthalten, für die der „Einziehungskontext" nicht angegeben war.

([39]) Die größtmöglichen potenziellen Auswirkungen dieser Schwachstellen haben keinen Einfluss auf das Prüfungsurteil des Hofes zur Zuverlässigkeit der EEF-Jahresrechnungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

38. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass für das am 31. Dezember 2016 endende Haushaltsjahr

a) die im Rahmen der EEF erhobenen Einnahmen nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren;

b) die Zahlungsvorgänge im Rahmen der EEF in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren (siehe Ziffern 16-26). Die vom Hof vorgenommene Prüfung von Vorgängen ergab eine geschätzte Fehlerquote von 3,3 % (siehe ***Anhang 1***).

Empfehlungen

39. ***Anhang 3*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den fünf Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 ([40]) ausgesprochen hatte und die allesamt von der GD DEVCO vollständig umgesetzt wurden ([41]).

40. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2016 spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

— **Empfehlung 1**: Die GD DEVCO sollte die Überwachung alter offener abgelaufener EEF-Verträge verbessern, um ihre Zahl weiter zu senken.

— **Empfehlung 2**: Die GD DEVCO sollte die Überarbeitung der Vorgaben für sämtliche Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen bis Ende 2017 abschließen.

— **Empfehlung 3**: Die GD DEVCO sollte die in ihrem Aktionsplan 2017 enthaltenen Maßnahmen auf die Finanzhilfen und Leistungsprogramme unter indirekter Mittelverwaltung ausweiten, auf die sich der im Jährlichen Tätigkeitsbericht geäußerte Vorbehalt bezieht.

— **Empfehlung 4**: Die GD DEVCO sollte erwägen, den Umfang der vertieften Prüfungen zu einzelnen mit einem geringen Risiko behafteten Budgethilfevorgängen im Rahmen der Ermittlung der Restfehlerquote zu verringern und die eingesparten Ressourcen neu zuzuweisen, um die vertieften Prüfungen zu projektbezogenen Vorgängen auszuweiten.

— **Empfehlung 5**: Die GD DEVCO sollte die Berechnung der *Korrekturkapazität* 2017 dadurch weiter verbessern, dass sie die im vorliegenden Jahresbericht ermittelten Mängel behebt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Es wird bereits daran gearbeitet.

Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Das Einlegen eines Vorbehalts in Bezug auf diese beiden Bereiche impliziert bereits, dass gezielte Maßnahmen für die Bereiche festgelegt werden.

Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Sie wird den vom EuRH vorgeschlagenen Ansatz prüfen und gegebenenfalls in die Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote aufnehmen.

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

([40]) Der Hof wählte für die diesjährige Weiterverfolgungsprüfung seinen Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, weil die Kommission normalerweise für die Umsetzung seiner Empfehlungen genügend Zeit gehabt haben müsste.

([41]) Anhand dieser Weiterverfolgung sollte überprüft werden, ob aufgrund der Empfehlungen des Hofes Korrekturmaßnahmen eingeleitet worden waren, jedoch nicht, wie wirksam diese Maßnahmen umgesetzt wurden.

ANHANG 1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS

	2016	2015
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	**143**	140
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	**3,3 %**	3,8 %
Obere Fehlergrenze	5,6 %	
Untere Fehlergrenze	1,0 %	

ANHANG 2

ÜBERBLICK ÜBER FEHLER MIT AUSWIRKUNGEN IN HÖHE VON MINDESTENS 20 %

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION

Einleitung

Unter Anwendung der in Anhang 1.1 von Kapitel 1 des Jahresberichts des Hofes über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2016 dargelegten allgemeinen Prüfungsmethodik untersuchte der Hof eine repräsentative Stichprobe von Vorgängen, um das Ausmaß der *Unregelmäßigkeiten* in der Grundgesamtheit für die EEF zu schätzen. Die Auflistung der bei der Prüfung aufgedeckten Fehler ist weder im Hinblick auf die einzelnen Fehler noch auf mögliche Fehlerarten erschöpfend. Bei den nachstehenden Feststellungen zu Fehlern mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 % des geprüften Vorgangswerts handelt es sich um Beispiele ([1]). Diese Fehler wurden in Vorgängen mit einem Wert zwischen 128 000 Euro und 11,8 Millionen Euro, mit einem Medianwert ([2]) von über 4,8 Millionen Euro, ermittelt.

Beispiele für Fehler ([3])

Nichtbeachtung der Vergabevorschriften

Beispiel 1 — Fehlerhafte Bewertung der Angebote im Rahmen einer Ausschreibung für Bauarbeiten

Der Hof untersuchte die von der Kommission vorgenommene Abrechnung von Ausgaben zu Bauarbeiten an einer Poliklinik in der Karibik. Die Vergabe des öffentlichen Auftrags für dieses Projekt entsprach weder den Grundsätzen der Transparenz und der Gleichbehandlung noch den Vergabevorschriften der Kommission. Obwohl das niedrigste Angebot nach Einschätzung des Hofes sämtliche Auswahlkriterien erfüllte, wurde es aufgrund von Bedenken abgelehnt, die die technische Kapazität des Bieters zur Durchführung der Arbeiten betrafen. Nach Auffassung des Hofes ist diese Entscheidung nicht stichhaltig begründet. Im Benachrichtigungsschreiben wurde dem Bieter ein falscher Grund für die Ablehnung mitgeteilt. Zum Zeitpunkt der Untersuchung des Hofes erklärte die Kommission, dass der Bieter mit dem niedrigsten Angebot nicht hinreichend nachgewiesen hatte, dass er über die für die Durchführung der Arbeiten mindestens erforderlichen Finanzmittel verfügte. Allerdings lag der zweitgünstigste Bieter, an den der Auftrag vergeben wurde, ebenfalls um 10 % unter den entsprechenden Mindestanforderungen. Der Bewertungsausschuss gab dem zweitgünstigsten Bieter die Gelegenheit, weitere Informationen zu diesem Auswahlkriterium vorzulegen. Diese Möglichkeit wurde dem ersten Bieter nicht eingeräumt. Zusammengenommen stellen all diese Mängel einen schwerwiegenden Fehler im Zusammenhang mit der *öffentlichen Auftragsvergabe* dar (Quantifizierung: 100 %).

In den Schlussfolgerungen des Bewertungsberichts erachtete der Bewertungsausschuss das niedrigste Angebot als nicht den Anforderungen entsprechend, da die technische Leistungsfähigkeit des Bieters nicht für die Ausführung des Vertrags sowie der beiden bereits vom Auftraggeber vergebenen Aufträge ausreichte. Zudem erfüllte das niedrigste Angebot auch die Mindestkriterien hinsichtlich der Finanzmittel nicht.

([1]) Diese Fehler machen über die Hälfte der geschätzten Gesamtfehlerquote aus.

([2]) D. h., die Hälfte aller Fehler mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 % wurde bei Vorgängen mit einem Wert von weniger als 4,8 Millionen Euro festgestellt, und die übrigen Fehler bei Vorgängen mit einem darüber liegenden Wert.

([3]) Zwei weitere Beispiele für Fehler sind in ***Illustration 5*** des Haupttextes enthalten.)

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
Beispiel 2 — Fehlende Dokumentation über das öffentliche Vergabeverfahren	
Der Hof untersuchte die von der Kommission vorgenommene endgültige Abrechnung von Ausgaben für ein Projekt, in dessen Rahmen technische Hilfe zur Verbesserung der Verwaltung von EU-finanzierten Projekten in Grenada bereitgestellt wurde. Der Zahlungsantrag enthielt mehrere Posten, die sich auf einen Vertrag über Beratungsdienste bezogen. Da dem Hof die vollständigen Akten zum Vergabeverfahren für diesen Vertrag nicht übermittelt wurden, konnte er nicht überprüfen, ob die Vergabevorschriften gemäß den allgemeinen Bedingungen des Projekts eingehalten worden waren. Aus den nicht förderfähigen Kosten ergab sich eine Fehlerquote von 30 % der geprüften Gesamtkosten.	*Die Kommission trifft Folgemaßnahmen zu der Feststellung des EuRH.*
Nicht getätigte Ausgaben	
Beispiel 3 — Vom Begünstigten nicht getätigte Ausgaben	
Der Hof untersuchte die von der Kommission vorgenommene Abrechnung von Ausgaben für ein Projekt, das von einer internationalen Organisation zur Unterstützung der Entwicklung des Privatsektors in den AKP-Staaten durchgeführt wurde. Bei der Überprüfung des vollständigen Betrags der akzeptierten Ausgaben stellte der Hof fest, dass er die Kosten für von der internationalen Organisation ausgestellte Garantiebriefe und die Verwaltungskosten für die gesamte Laufzeit der Beitragsvereinbarung umfasste. Die Bankgarantien waren von den Geldgebern nicht in Anspruch genommen worden, sodass dem Begünstigten keine tatsächlichen Kosten entstanden. Zudem beträgt der Zeitraum für die Vertragsdurchführung 20 Jahre, und künftige Verwaltungskosten können nicht im Voraus in Rechnung gestellt werden. Aus den nicht förderfähigen Kosten ergab sich eine Fehlerquote von 98 % der geprüften Gesamtkosten.	*Die Kommission hat entsprechende Abhilfemaßnahmen ergriffen: Die beanstandete Abrechnung wurde storniert.*
Nichtvorlage wesentlicher Belege	
Beispiel 4 — Unzureichende Belege	
Der Hof untersuchte die von der Kommission vorgenommene Zwischenabrechnung von Ausgaben für ein Projekt zur Unterstützung des Handels und der Landwirtschaft in Tansania. Für den Großteil der geprüften Ausgabenposten erhielt der Hof entweder keine Belege oder die vorgelegten Unterlagen waren unzureichend, beispielsweise weil sie nicht den vollständigen Betrag des Postens abdeckten. Daher war der Hof nicht in der Lage, die Förderfähigkeit dieser Posten zu überprüfen. Aus den nicht förderfähigen Kosten ergab sich eine Fehlerquote von 45 % der geprüften Gesamtkosten.	*Nach dem Besuch des EuRH ist die Kommission immer noch damit befasst, zusätzliche Unterlagen zu beschaffen, bevor der endgültige fällige Betrag festgestellt wird.*

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
Beispiel 5 — Unzureichende Belege, nicht förderfähige Kosten	
Der Hof untersuchte die von der Kommission vorgenommene endgültige Abrechnung von Ausgaben im Rahmen einer Finanzhilfevereinbarung über die Erbringung von Finanzdienstleistungen in ländlichen Gebieten in Malawi, die von einer Nichtregierungsorganisation umgesetzt wurde. Der Hof stellte in Bezug auf den Zahlungsantrag mehrere Probleme fest. Für die Prüfung der Gehaltszahlungen wurden nicht alle Belege (wie Gehaltsabrechnungen oder Zahlungsnachweise) vorgelegt, und der Antrag enthielt nicht förderfähige Kosten (Einfuhrzölle). Darüber hinaus wurden beim Vergabeverfahren in einigen Fällen die Grundsätze der Transparenz und der Nichtdiskriminierung nicht beachtet. Aus den nicht förderfähigen Kosten ergab sich eine Fehlerquote von 44 % der geprüften Gesamtkosten.	*Die Kommission wird die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Beträge einzuziehen, die für nicht förderfähig befunden wurden.*
Fehlerhafte Berechnung der geltend gemachten Ausgaben	
Beispiel 6 — Fehler bei der Berechnung der geltend gemachten Honorare	
Der Hof untersuchte die Ausgaben der Kommission für einen von einer internationalen Einrichtung verwalteten Treuhandfonds. Die Kostenaufstellung enthielt Honorare für technische Beratung. Im Vertrag über diese Dienstleistungen war festgelegt, dass das Beratungsunternehmen die tägliche Arbeitszeit auf der Grundlage eines Monats mit 30 Arbeitstagen in Monate umrechnen sollte. Stattdessen stützte sich das Unternehmen auf einen Monat aus 21 Arbeitstagen, was zur Berechnung höherer Honorare führte. Zudem wurden Reisezeiten und Überstunden in Rechnung gestellt, was gegen die Vertragsbestimmungen verstößt. Aus den nicht förderfähigen Kosten ergab sich eine Fehlerquote von 25 % der geprüften Gesamtkosten.	*Die Kommission wird die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Beträge einzuziehen, die für nicht förderfähig befunden wurden.*

ANHANG 3

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 Wiedereinziehung 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						

ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE