Amtsblatt der Europäischen Union

C 357

Ausgabe in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

61. Jahrgang

4. Oktober 2018

Inhalt

IV *Informationen*

INFORMATIONEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Rechnungshof

2018/C 357/01 Jahresbericht des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2017, zusammen mit den Antworten der Organe 1

2018/C 357/02 Jahresbericht des Rechnungshofs über die Tätigkeiten im Rahmen des 8., 9., 10. und 11. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zum Haushaltsjahr 2017, zusammen mit den Antworten der Kommission . 315

DE

© Europäische Union, 2018.

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

JAHRESBERICHTE

zum Haushaltsjahr 2017

in seiner Sitzung vom 12. Juli 2018 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),
Henri GRETHEN, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO,
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, Eva LINDSTRÖM,
Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM.

JAHRESBERICHT ÜBER DIE AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS

(2018/C 357/01)

INHALT

Seite

Allgemeine Einleitung 7

Kapitel 1 — Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen 9

Kapitel 2 — Haushaltsführung und Finanzmanagement 45

Kapitel 3 — EU-Haushalt und Ergebniserbringung 81

Kapitel 4 — Einnahmen 167

Kapitel 5 — „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ 181

Kapitel 6 — „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ 201

Kapitel 7 — „Natürliche Ressourcen“ 245

Kapitel 8 — „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ 279

Kapitel 9 — „Europa in der Welt“ 291

Kapitel 10 — „Verwaltung“ 305

ALLGEMEINE EINLEITUNG

0.1. Der Europäische Rechnungshof erlangte mit dem Vertrag über die Europäische Union den Rang eines Organs ([1]). Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ([2]) ist seine Rolle als externer Prüfer der EU-Finanzen beschrieben. 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 seinen jährlichen Tätigkeitsberichten zu entnehmen, ebenso wie seinen Sonderberichten, Landscape-Analysen und Stellungnahmen zu neuen oder geänderten EU-Rechtsvorschriften oder sonstigen Beschlüssen mit Auswirkungen auf das Finanzmanagement ([3]).

0.2. Der nunmehr vorliegende 41. Jahresbericht des Hofes über die Ausführung des EU-Haushaltsplans betrifft das Haushaltsjahr 2017, 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 zur Haushaltsführung und zum Finanzmanagement.

— Kapitel 3 behandelt schwerpunktmäßig die Nutzung von Leistungsinformationen durch die Kommission und enthält die wesentlichen Ergebnisse der Sonderberichte des Hofes zu Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Jahres 2017. Zudem wird analysiert, inwieweit die Kommission die vom Hof in Sonderberichten aus dem Jahr 2014 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)* ([4]) 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 ihrer 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 oder bestimmte Fachbegriffe aus dem Bereich der Buchführung und Prüfung zu verwenden. Auf der Website des Hofes befindet sich ein Glossar mit Definitionen und Erläuterungen zu den meisten dieser Fachtermini ([5]). 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]) Siehe Artikel 13 des Vertrags über die Europäische Union, auch „Vertrag von Maastricht" genannt (ABl. C 191 vom 29.7.1992, S. 1). Zunächst jedoch wurde der Europäische Rechnungshof durch den Vertrag von Brüssel als neue Gemeinschaftseinrichtung errichtet, die die Funktion des externen Prüfers wahrnahm (ABl. L 359 vom 31.12.1977, S. 1).

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

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

([4]) Kapitel 8 ist der Rubrik 3 („Sicherheit und Unionsbürgerschaft") gewidmet, Kapitel 9 der Rubrik 4 („Europa in der Welt"). Die Analyse der Rubriken 3 und 4 umfasst keine geschätzte Fehlerquote. Der Hof legt keine spezifische Beurteilung zu den Ausgaben der Rubrik 6 („Ausgleichszahlungen") und zu Ausgaben außerhalb des MFR vor.

([5]) https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2017/GLOSSARY_AR_2017_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-XXXI
Einleitung	1.1-1.5
Rolle des Europäischen Rechnungshofs	1.1-1.3
EU-Ausgaben sind ein bedeutendes Instrument zur Erreichung der politischen Ziele	1.4-1.5
Prüfungsfeststellungen für das Haushaltsjahr 2017	1.6-1.46
Keine wesentlichen falschen Darstellungen in der Jahresrechnung	1.6-1.8
Besonders wichtige Prüfungssachverhalte	1.9
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	1.10
Prüfung des Hofes betrifft die von der Kommission im Jahr 2017 akzeptierten Ausgaben	1.11-1.15
Den Prüfungsergebnissen 2017 des Hofes zufolge ist die wesentliche Fehlerquote auf spezifische Bereiche des EU-Haushalts begrenzt	1.16
Auszahlungsmodus der EU-Mittel bestimmend für das Fehlerrisiko	1.17-1.29
Von der Kommission geschätzte Fehlerquote am unteren Ende der vom Hof ermittelten Spanne	1.30-1.34
Einzelne Bestandteile der Schätzung der Kommission sind nicht immer in Übereinstimmung mit den Feststellungen des Hofes	1.35-1.36
Künftige Korrekturen und Einziehungen wirken sich in hohem Maße auf den Risikobetrag bei Abschluss aus	1.37-1.38
Schätzung der Korrekturen und Einziehungen durch die Kommission basiert auf einem angepassten historischen Durchschnittswert	1.39-1.41
Deutlichere Differenzierung zwischen Auswirkungen von Präventivmaßnahmen und Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen vonnöten	1.42-1.46
Hof meldet mutmaßlichen Betrug dem OLAF	1.47-1.51
Schlussfolgerungen	1.52-1.54
Prüfungsergebnisse	1.53-1.54

Anhang 1.1 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik

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 Berichten zum Haushaltsvollzug ([2]) für das am 31. Dezember 2017 endende Haushaltsjahr besteht und von der Kommission am 27. Juni 2018 gebilligt wurde, sowie

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

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

II. Nach unserer Beurteilung stellt die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union (EU) für das am 31. Dezember 2017 endende Haushaltsjahr die Vermögens- und Finanzlage der EU zum 31. Dezember 2017, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows sowie die Veränderungen ihres Nettovermögens 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 2017 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 2017 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 des Nettovermögens sowie eine Zusammenfassung maßgeblicher Rechnungslegungsgrundsätze und Vorschriften sowie sonstige Erläuterungen (einschließlich Segmentberichterstattung).

([2]) Die Berichte zum 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), und wir haben unsere sonstigen beruflichen Verhaltenspflichten gemäß diesen Normen und Anforderungen sowie 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 2017 im Rahmen der Mittelverwendung auf Kostenerstattungsbasis verbuchten Ausgaben ([3]) weisen eine wesentliche Fehlerquote auf. Unsere geschätzte Fehlerquote bei den erstattungsbasierten Zahlungen beträgt 3,7 %. Mit 2,4 % liegt unsere geschätzte Gesamtfehlerquote auch weiterhin oberhalb der Wesentlichkeitsschwelle, sie ist jedoch nicht umfassend. Die anspruchsbasierten Zahlungen weisen keine wesentliche Fehlerquote auf ([4]).

Besonders wichtige Prüfungssachverhalte

VII. Besonders wichtige Prüfungssachverhalte sind solche Sachverhalte, die nach unserem pflichtgemäßen Ermessen am bedeutsamsten für unsere Prüfung der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union 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.

Wir haben die Bilanzierung der Garantie für die Beteiligungsportfolios im Rahmen des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) überprüft

VIII. Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) ist eine gemeinsame Initiative der EU und der EIB-Gruppe aus dem Jahr 2015 ([5]), mit der das Ziel verfolgt wird, durch Erhöhung der Risikoübernahmekapazität der EIB-Gruppe Investitionen überall in der Union zu fördern. Im Rahmen dieser Initiative stellt der EU-Haushalt eine Garantie von bis zu 16 Milliarden Euro ([6]) bereit, um potenzielle Verluste bei EFSI-Operationen im Zusammenhang mit dem Finanzierungsfenster „Infrastruktur und Innovation" (IuI-Fenster) und mit Investitionen für das Finanzierungsfenster „Kleine und mittlere Unternehmen" (KMU-Fenster) abzudecken ([7]).

([3]) Im Betrag von 46,7 Milliarden Euro. Weitere Informationen sind den Ziffern 1.19-1.21 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2017 zu entnehmen.

([4]) Im Betrag von 53,5 Milliarden Euro. Weitere Informationen sind Ziffer 1.18 Jahresberichts des Hofes für 2017 zum Haushaltsjahr 2017 zu entnehmen.

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

([6]) Im Wege einer Änderung der EFSI-Verordnung von Dezember 2017 (Verordnung (EU) 2017/2396 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) 2015/1017, ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 34) und einer Änderung der EFSI-Vereinbarung im März 2018 wurde diese Garantie auf 26 Milliarden Euro aufgestockt.

([7]) Siehe Ziffern 1.12-1.16 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

IX. Wir haben diesen Bereich in früheren Jahren in den Fokus gestellt, weil die Struktur des EFSI eine Reihe komplexer Bilanzierungsfragen aufgeworfen hatte, die sich aus den zwischen der EU und der EIB geschlossenen Vereinbarungen ergaben. Im November 2017 konsultierte der Rechnungsführer der Kommission die Beratergruppe der EU für Rechnungslegungsstandards zur Frage der angemessenen Bilanzierung der Beteiligungsgeschäfte im Rahmen des KMU-Fensters, die von der EU-Garantie besichert sind. Im Einklang mit der erhaltenen Fachberatung und nach pflichtgemäßem Ermessen befand der Rechnungsführer der Kommission, dass die Kommission keine Kontrolle über den EFSI ausübt und auch keine entsprechenden Kontrollbefugnisse gemeinsam mit der EIB wahrnimmt ([8]). Dies bedeutet für die konsolidierte Jahresrechnung 2017 der EU, dass die der EIB-Gruppe gewährte EU-Garantie wie folgt bilanziert wird:

a) als Verbindlichkeit aufgrund einer finanziellen Garantie für das Schuldenportfolio des IuI-Fensters;

b) als Finanzierungsrückstellung für das Schuldenportfolio des KMU-Fensters;

c) als Derivate (erfolgswirksam zum beizulegenden Zeitwert erfasste finanzielle Vermögenswerte oder Verbindlichkeiten) für beide Beteiligungsportfolios.

X. Wir haben die Bilanzierung der EFSI-Garantie für die Beteiligungsportfolios überprüft. Nach unserer Einschätzung ist hierdurch das in der konsolidierten Jahresrechnung 2017 der EU vermittelte den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Bild nicht beeinträchtigt.

Wir haben die Verbindlichkeit für Ruhestandsbezüge und sonstige Leistungen an Arbeitnehmer überprüft

XI. In der Vermögensübersicht der EU ist eine Verbindlichkeit für Ruhestandsbezüge und sonstige Leistungen an Arbeitnehmer in Höhe von 73,1 Milliarden Euro zum Jahresende 2017 ausgewiesen. Dieser Posten gehört zu den umfangreichsten Verbindlichkeiten in der Vermögensübersicht und macht fast ein Drittel der Gesamtverbindlichkeiten des Jahres 2017 in Höhe von 236,5 Milliarden Euro aus.

XII. Der Großteil dieser Verbindlichkeit für Ruhestandsbezüge und sonstige Leistungen an Arbeitnehmer (64,0 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 in einen Pensionsfonds einzustellenden Betrag, wenn ein solcher zur Zahlung bestehender Pensionsverpflichtungen eingerichtet worden wäre ([9]). 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.

XIII. Die Versorgungsordnung der EU bildet die obligatorische betriebliche Altersversorgung für die Beamten und Bediensteten der EU. Im Rahmen dieser Versorgungsordnung dienen die Beiträge, die vom Personal und von den Organen und Einrichtungen für das bei ihnen beschäftigte Personal geleistet werden, der Finanzierung künftiger Ruhegehälter. 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 jährlich von Eurostat vorgenommen wird.

XIV. Im Rahmen unserer Prüfung haben wir die versicherungsmathematischen Annahmen und die sich daraus ergebende Bewertung der Pensionsverbindlichkeit beurteilt. Wir haben die Zahlenangaben, die versicherungsmathematischen Parameter und die Berechnung der Verbindlichkeit sowie deren Darstellung in der konsolidierten Vermögensübersicht und in den Erläuterungen zum konsolidierten Jahresabschluss überprüft. Wie in Erläuterung 2.9 zum konsolidierten Jahresabschluss festgehalten, bemüht sich die Kommission auch weiterhin um Straffung der von ihr zur Berechnung der Pensionsverbindlichkeit eingerichteten Prozesse. Wir werden diese Entwicklung aufmerksam verfolgen.

([8]) Die Leitungs- und Kontrollstruktur des EFSI — wie auch die Verwendung und Inanspruchnahme der EU-Garantie -könnten als Hinweis darauf gesehen werden, dass der Fonds einer gemeinsamen Kontrolle unterliegt. Allerdings ist laut Angaben der Kommission bei Entscheidungen über die meisten relevanten Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Eigenkapitalprodukt des KMU-Fensters oder der EFSI-Initiative insgesamt keine Einstimmigkeit erforderlich, woraus der Rechnungsführer der Kommission den Schluss zog, dass von einer gemeinsamen Kontrolle nicht ausgegangen werden könne.

([9]) 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.

Wir haben die in der Jahresrechnung ausgewiesenen antizipativen Passiva überprüft

XV. Zum Jahresende 2017 belief sich der Wert der entstandenen förderfähigen Aufwendungen, die bereits zur Zahlung an die Empfänger fällig sind, aber noch nicht gemeldet wurden, Schätzungen zufolge auf 101 Milliarden Euro (Jahresende 2016: 102 Milliarden Euro). Diese Beträge wurden als antizipative Passiva erfasst ([10]).

XVI. Wir haben die für die Schätzungen zum Jahresende angewandten Methoden und Kontrollsysteme in den wichtigsten Generaldirektionen untersucht. Wir haben Stichproben von Rechnungen und Vorfinanzierungszahlungen gezogen und Prüfungshandlungen in Bezug auf diese Elemente vorgenommen, um das Risiko einer falschen Darstellung der Rechnungsabgrenzung auszuräumen. Hinsichtlich der allgemeinen Methodik haben wir die Rechnungsführungsdienststellen der Kommission um zusätzliche Klarstellung gebeten.

XVII. Wir können den Schluss ziehen, dass der in der konsolidierten Vermögensübersicht ausgewiesene geschätzte Gesamtbetrag der antizipativen Passiva sachgerecht dargestellt ist.

Wir haben die möglichen Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union auf die Jahresrechnung 2017 überprüft

XVIII. Am 29. März 2017 teilte das Vereinigte Königreich dem Europäischen Rat förmlich seine Absicht mit, aus der Europäischen Union (EU) auszutreten. Die Verhandlungen für das Austrittsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich wurden am 22. Mai 2017 aufgenommen.

XIX. In Teil 5 (Finanzvorschriften) des Entwurfs des Austrittsabkommens vom 19. März 2018 ist hinsichtlich des finanziellen Ausgleichs festgelegt, dass das Vereinigte Königreich all seinen Verpflichtungen unter dem derzeitigen und den vorherigen mehrjährigen Finanzrahmen so nachkommen wird, als ob es noch ein Mitgliedstaat wäre.

XX. Auf dieser Grundlage gelangen wir zu dem Schluss, dass die Jahresrechnung zum 31. Dezember 2017 den Austrittsprozess korrekt widerspiegelt.

Sonstige Informationen

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

([10]) Im Einzelnen handelt es sich um antizipative Passiva auf der Passivseite der Vermögensübersicht in Höhe von 64 Milliarden Euro und auf der Aktivseite der Vermögensübersicht um 37 Milliarden Euro, durch die sich der Wert der Vorfinanzierung verringert.

Verantwortlichkeiten des Managements

XXII. Gemäß den Artikeln 310 bis 325 AEUV und der Haushaltsordnung ist das Management verantwortlich für die Aufstellung und Darstellung der konsolidierten Jahresrechnung der EU auf der Grundlage international anerkannter Rechnungslegungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der 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 muss außerdem sicherstellen, 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 EU zugrunde liegenden Vorgänge (Artikel 317 AEUV).

XXIII. Bei der Aufstellung der konsolidierten Jahresrechnung ist das Management dafür verantwortlich, die Fähigkeit der EU zur Fortführung der Geschäftstätigkeit zu beurteilen, relevante Sachverhalte anzugeben und den Rechnungslegungsgrundsatz der Fortführung der Geschäftstätigkeit anzuwenden, es sei denn, es beabsichtigt, entweder die Einrichtung zu liquidieren oder die Geschäftstätigkeit einzustellen, oder hat keine realistische Alternative dazu.

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

XXV. Gemäß der Haushaltsordnung (Titel IX) übermittelt der Rechnungsführer der Kommission dem Rechnungshof die konsolidierte Jahresrechnung der EU bis zum 31. März des folgenden Jahres zunächst in ihrer vorläufigen Fassung und sodann bis zum 31. Juli in ihrer endgültigen Fassung. Die vorläufige Jahresrechnung sollte bereits ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage vermitteln. Daher ist es unabdingbar, dass alle in der vorläufigen Jahresrechnung ausgewiesenen Posten endgültige Berechnungen darstellen, die es uns gestatten, unsere Aufgabe im Einklang mit Titel X der Haushaltsordnung innerhalb der festgesetzten Fristen zu erfüllen. Änderungen in der endgültigen Jahresrechnung gegenüber der vorläufigen Fassung würden normalerweise nur aufgrund unserer Bemerkungen erfolgen.

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

XXVI. Unsere Ziele sind, hinreichende Sicherheit darüber zu erlangen, ob die konsolidierte Jahresrechnung der EU frei von wesentlichen falschen Darstellungen ist und die 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 ihr zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Hinreichende Sicherheit ist ein hohes Maß an Sicherheit, aber keine Garantie dafür, dass bei der Prüfung sämtliche Fälle von wesentlichen falschen Darstellungen oder Verstößen gegen Rechtsvorschriften, die möglicherweise vorliegen, zwangsläufig aufgedeckt wurden. 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 von Nutzern getroffenen wirtschaftlichen Entscheidungen beeinflussen.

XXVII. Im Bereich der Einnahmen ziehen wir als Ausgangspunkt für unsere Untersuchung der auf der MwSt. beruhenden und der vom BNE abgeleiteten Eigenmittel die zu ihrer Berechnung dienenden makroökonomischen Aggregate heran und bewerten die Systeme der Kommission zur Verarbeitung dieser Daten bis zum Eingang der Beiträge der Mitgliedstaaten und ihrer Ausweisung in der konsolidierten Jahresrechnung. Hinsichtlich der traditionellen Eigenmittel untersuchen wir die Buchführung der Zollbehörden und den Abgabenfluss bis zum Eingang der Beträge bei der Kommission und ihrer Erfassung in der Rechnungsführung.

XXVIII. Hinsichtlich der Ausgaben untersuchen wir die Zahlungsvorgänge, sobald 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, sobald der Mittelempfänger deren ordnungsgemäße Verwendung nachgewiesen und das Organ oder die Einrichtung diesen Nachweis durch Abrechnung der Vorauszahlung — zu der es unter Umständen erst in einem Folgejahr kommt — akzeptiert hat.

XXIX. 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

a) identifizieren und beurteilen wir die Risiken wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — falscher Darstellungen in der konsolidierten Jahresrechnung sowie wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — Verstöße gegen die EU-Rechtsvorschriften bei den zugrunde liegenden Vorgängen. Wir planen und führen Prüfungshandlungen als Reaktion auf diese Risiken durch und erlangen Prüfungsnachweise, die ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unser Prüfungsurteil zu dienen. Fälle von wesentlichen falschen Darstellungen oder Verstößen gegen Rechtsvorschriften, die aus dolosen Handlungen resultieren, sind schwerer aufzudecken als Fälle, die aus Irrtümern resultieren, da dolose Handlungen betrügerisches Zusammenwirken, Fälschungen, beabsichtigte Unvollständigkeiten, irreführende Darstellungen oder das Außerkraftsetzen interner Kontrollen beinhalten können. Daher ist das Risiko, dass solche Fälle nicht aufgedeckt werden, höher;

b) gewinnen wir ein Verständnis von dem für die Prüfung relevanten internen Kontrollsystem, um geeignete Prüfungshandlungen zu planen, jedoch nicht mit dem Ziel, ein Prüfungsurteil zur Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben;

c) 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;

d) 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 solche wesentliche Unsicherheit besteht, sind wir verpflichtet, in unserem Vermerk 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 erlangten Prüfungsnachweise. Zukünftige Ereignisse oder Gegebenheiten können die Einrichtung jedoch dazu veranlassen, ihre Geschäftstätigkeit nicht fortzuführen;

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

f) erlangen wir ausreichende geeignete Prüfungsnachweise zu den Finanzinformationen der Rechtssubjekte, die zum Konsolidierungskreis der Europäischen Union gehören, um ein Prüfungsurteil zur konsolidierten Jahresrechnung und zu den zugrunde liegenden Vorgängen abzugeben. Wir sind verantwortlich für die Anleitung, Überwachung und Durchführung der Prüfung. Wir tragen die Alleinverantwortung für unser Prüfungsurteil.

XXX. Wir tauschen uns mit dem Management unter anderem über den geplanten Umfang und die geplante zeitliche Einteilung der Prüfung sowie über bedeutsame Prüfungsfeststellungen, einschließlich Feststellungen zu etwaigen bedeutsamen Mängeln im internen Kontrollsystem, aus.

XXXI. 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 waren und daher für den aktuellen Zeitraum die besonders wichtigen Prüfungssachverhalte sind. Wir beschreiben diese Sachverhalte in unserem Vermerk, es sei denn, Gesetze oder andere Rechtsvorschriften schließen eine Offenlegung aus, oder wir bestimmen in äußerst seltenen Fällen, dass ein Sachverhalt nicht in unserem Vermerk mitgeteilt werden sollte, weil vernünftigerweise erwartet wird, dass die negativen Folgen einer solchen Mitteilung deren Vorteile für das öffentliche Interesse übersteigen würden.

12. Juli 2018

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

Europäischer Rechnungshof

12, rue Alcide De Gasperi, Luxemburg, LUXEMBURG

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

Rolle des Europäischen Rechnungshofs

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

a) ein Prüfungsurteil zur Jahresrechnung der EU abzugeben;

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

c) über die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit ([11]) von EU-Ausgaben zu berichten;

d) 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 das erste und zweite dieser Ziele. In den wichtigsten Ausgabenbereichen der EU ([12]) werden im Zuge der Prüfungsarbeit des Hofes im Zusammenhang mit dem Jahresbericht auch Fragen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Ausgaben analysiert. Der Hof berichtet über verschiedene Aspekte des Systems, das von der Kommission eingerichtet wurde, um den sinnvollen Einsatz der EU-Mittel sicherzustellen ([13]). Insgesamt betrachtet kann sich der Hof auch bei seinen Stellungnahmen zu Legislativvorschlägen ganz wesentlich auf das Ergebnis seiner Prüfungsarbeit stützen.

1.3. Dieses Kapitel des Jahresberichts

a) liefert Hintergrundinformationen zur Zuverlässigkeitserklärung des Hofes und gibt einen Überblick über die Feststellungen und Schlussfolgerungen, zu denen der Hof in Bezug auf die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge gelangte;

b) umfasst Informationen zu mutmaßlichen Betrugsfällen, die der Hof an das OLAF weiterleitet;

c) enthält eine Zusammenfassung des Prüfungsansatzes des Hofes (siehe ***Anhang 1.1***).

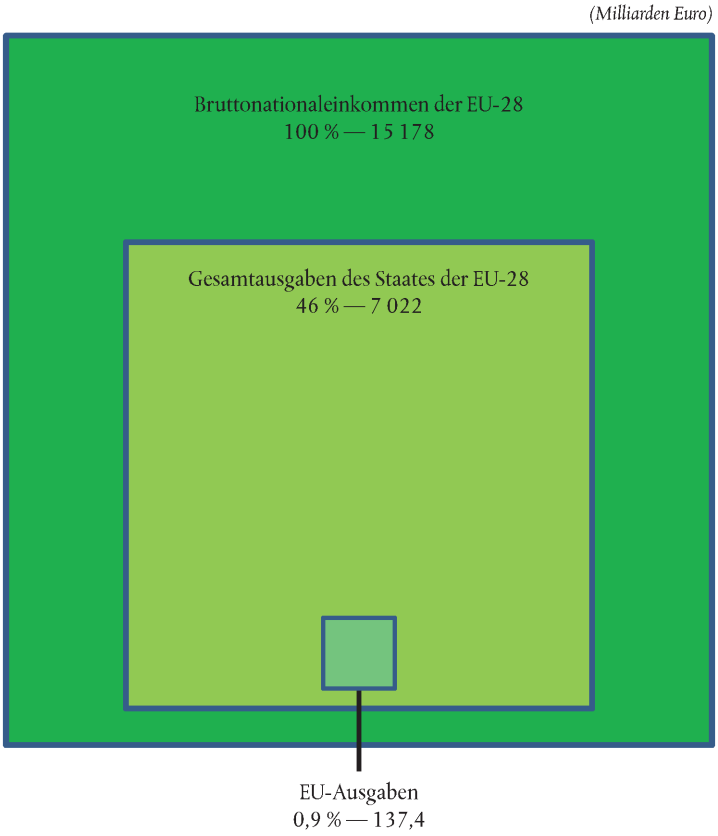
([11]) Siehe Glossar: *Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung*.
([12]) Siehe jeweils den Teil 2 der Kapitel 5, 6 und 7.
([13]) Siehe Kapitel 3.

BEMERKUNGEN DES HOFES

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

1.4. 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 Anwendung des EU-Rechts sowie der freie Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr und die Freizügigkeit im gesamten Gebiet der Union. Im Jahr 2017 beliefen sich die EU-Ausgaben auf 137,4 Milliarden Euro ([14]) (dies entspricht 2,0 % der Gesamtausgaben des Staates der EU-Mitgliedstaaten und 0,9 % des Bruttonationaleinkommens der Union (***Illustration 1.1***).

Illustration 1.1 — EU-Ausgaben 2017 als Anteil am Bruttonationaleinkommen (BNE) und an den Gesamtausgaben des Staates



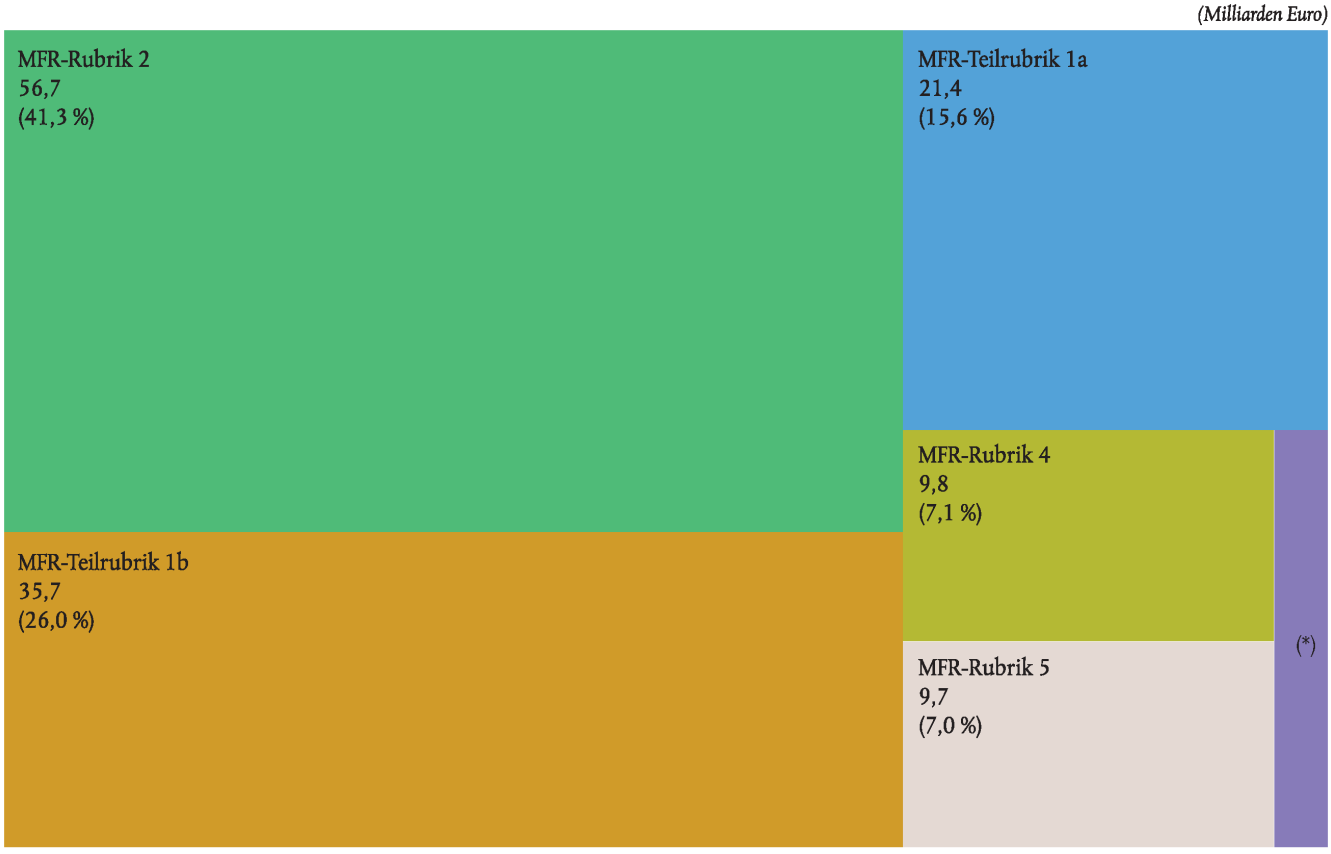
Quelle: BNE der Mitgliedstaaten: Jahresrechnung 2017 der Europäischen Kommission — Anhang A — Einnahmen;
Mitgliedstaaten — Gesamtausgaben des Staates: Eurostat — jährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen;
EU-Ausgaben: Europäische Kommission — Konsolidierte Jahresrechnung 2017 der Europäischen Union.

([14]) Siehe konsolidierte EU-Jahresrechnung 2017, Berichte zum Haushaltsvollzug sowie Erläuterungen, Abschnitt 4.3 — MFR: Ausführung der *Mittel* für Zahlungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.5. EU-Mittel werden Begünstigten entweder im Wege von einmaligen Zahlungen/Jahrestranchen oder im Wege mehrerer Zahlungen innerhalb mehrjähriger Ausgabenregelungen ausgezahlt. Im Jahr 2017 beliefen sich die Zahlungen zulasten des EU-Haushalts auf insgesamt 137,4 Milliarden Euro, davon 29,7 Milliarden Euro in Form von Vorfinanzierungszahlungen und 107,7 Milliarden Euro in Form von einmaligen Zahlungen, Zwischen- oder Abschlusszahlungen. Wie aus ***Illustration 1.2*** ersichtlich, entfiel der größte Anteil des EU-Haushalts auf „Natürliche Ressourcen“ (56,7 Milliarden Euro; 41 % des Gesamtvolumens), gefolgt von „Kohäsion“ (35,7 Milliarden Euro; 26 % des Gesamtvolumens) und „Wettbewerbsfähigkeit“ (21,4 Milliarden Euro; 15,6 % des Gesamtvolumens).

Illustration 1.2 — Zahlungen im Jahr 2017 je MFR-Rubrik



(*) MFR-Rubrik 3 2,9 (2,1 %) + MFR-Rubrik 6 und Sonstiges 1,2 (0,9 %)

MFR-Teilrubrik 1a — Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung („Wettbewerbsfähigkeit“)
MFR-Teilrubrik 1b — Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt („Kohäsion“)
MFR-Rubrik 2 — Natürliche Ressourcen
MFR-Rubrik 3 — Sicherheit und Unionsbürgerschaft
MFR-Rubrik 4 — Europa in der Welt
MFR-Rubrik 5 — Verwaltung
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2017

Keine wesentlichen falschen Darstellungen in der Jahresrechnung

1.6. Die Bemerkungen des Hofes beziehen sich auf die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union ([15]) (im Folgenden: „Jahresrechnung") für das Haushaltsjahr 2017. Die Jahresrechnung ging beim Hof zusammen mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers am 27. Juni 2018 ein, d. h. vor dem gemäß Haushaltsordnung letztmöglichen Zeitpunkt für die Übermittlung ([16]). Die Jahresrechnung umfasst einen Abschnitt „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse" („Financial Statement Discussion and Analysis") ([17]). Diese Analyse ist nicht Gegenstand des Prüfungsurteils des Hofes. Im Einklang mit den Prüfungsgrundsätzen hat der Hof jedoch deren Stimmigkeit mit den Angaben in der Jahresrechnung überprüft.

1.7. Aus der von der Kommission veröffentlichten Jahresrechnung ist ersichtlich, dass sich die Gesamtverbindlichkeiten zum 31. Dezember 2017 auf 236,5 Milliarden Euro beliefen gegenüber einem Gesamtvermögen von 166,2 Milliarden Euro. Das wirtschaftliche Ergebnis für 2017 beträgt 8,1 Milliarden Euro.

1.8. 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.

([15]) 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 des Nettovermögens nebst den zugehörigen Erläuterungen umfasst;
b) den Berichten zum Haushaltsvollzug, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahrs erstrecken, sowie Erläuterungen dazu.

([16]) 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 (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1) in geänderter Fassung.

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

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besonders wichtige Prüfungssachverhalte

1.9. Besonders wichtige Prüfungssachverhalte 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 der Prüfung des Abschlusses als Ganzem und bei der Bildung des Prüfungsurteils hierzu berücksichtigt, der Hof gibt jedoch kein gesondertes Prüfungsurteil zu diesen Sachverhalten ab. Im Einklang mit dem International Standard on Auditing 701 ([18]) berichtet der Hof in seiner Zuverlässigkeitserklärung über besonders wichtige Prüfungssachverhalte.

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

1.10. Der Hof prüft die Einnahmen und Ausgaben der EU, um zu beurteilen, ob diese mit den maßgebenden Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften in Einklang stehen. Der Hof legt seine Prüfungsergebnisse zu den Einnahmen in Kapitel 4 und zu den Ausgaben in den Kapiteln 5 bis 10 vor.

Prüfung des Hofes betrifft die von der Kommission im Jahr 2017 akzeptierten Ausgaben

1.11. Im Zuge seiner Prüfung untersuchte der Hof die der Jahresrechnung der EU zugrunde liegenden Vorgänge. Hierzu gehören Mitteltransfers aus dem Unionshaushalt an die Endempfänger von EU-Ausgaben, Beiträge von den Mitgliedstaaten zugunsten des EU-Haushalts sowie Einnahmen aus anderen Quellen. Der Hof untersucht Ausgaben dann, wenn die Endbegünstigten von EU-Mitteln Tätigkeiten durchgeführt haben oder ihnen Kosten entstanden sind und wenn die Kommission die Ausgaben akzeptiert hat („*akzeptierte Ausgaben*"). In der Praxis bedeutet dies, dass die vom Hof angesetzte Grundgesamtheit der Vorgänge Zwischen- und Abschlusszahlungen abdeckt. Der Hof untersuchte vorfinanzierte Beträge nur, sofern diese 2017 abgerechnet wurden.

([18]) Nach Einführung des International Standard on Auditing 701 im Jahr 2015 sind Prüfer verpflichtet, über besonders wichtige Prüfungssachverhalte zu berichten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.12. Das Europäische Parlament und der Rat unterzogen die sektorbezogenen Rechtsvorschriften für die Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" für den Zeitraum 2014-2020 mehreren Änderungen (siehe Ziffern 6.5-6.10) gegenüber den für den Zeitraum 2007-2013 geltenden Vorschriften. Der wichtigste Punkt ist, dass die Programmbehörden der Mitgliedstaaten nunmehr ein jährliches Zuverlässigkeitspaket vorlegen müssen, das die Rechnungslegung sowie die Ausgaben umfasst, die der Kommission im Rechnungslegungsjahr bescheinigt wurden. Die Kommission nimmt die Rechnungslegung an, wenn diese nach Einschätzung der Prüfbehörden vollständig, genau und sachlich richtig ist. Sie überprüft das Zuverlässigkeitspaket, um sicherzustellen, dass die *Restfehlerquote* für jedes Programm unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % bleibt, und wendet ggf. Finanzkorrekturen an.

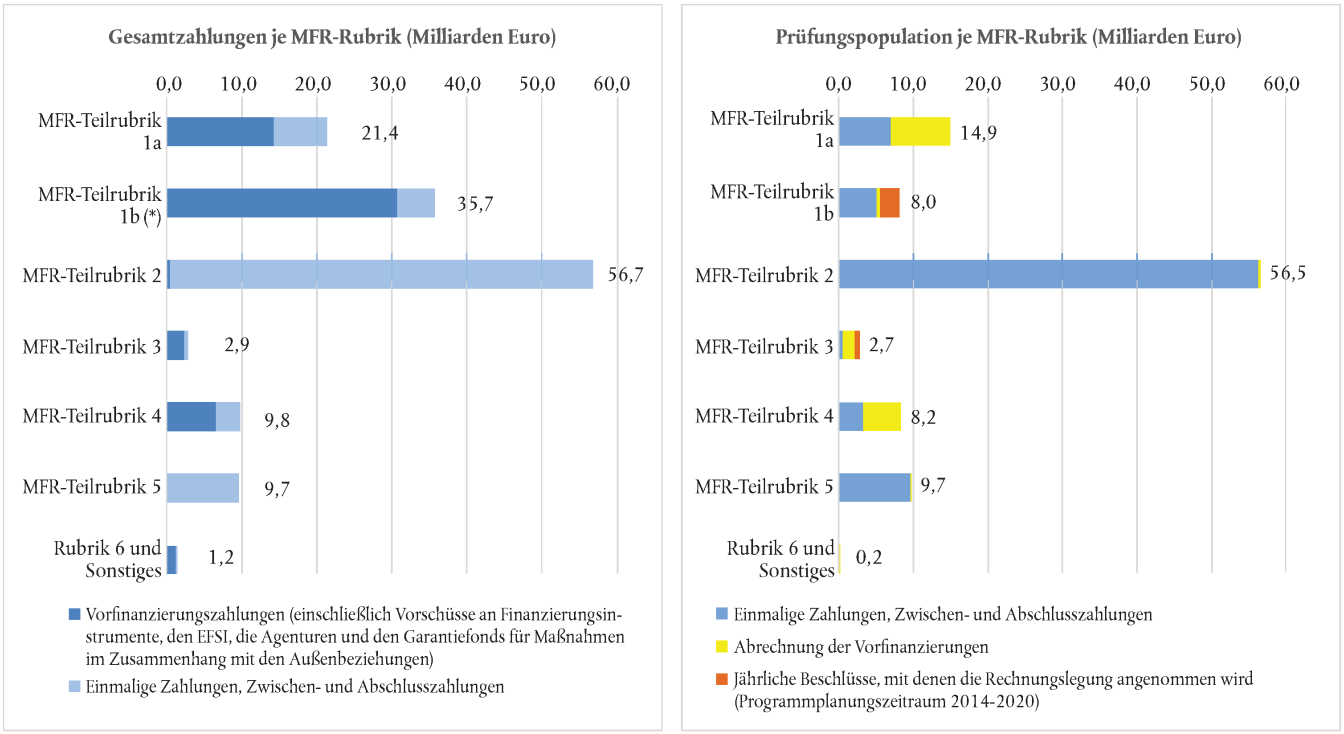
1.13. Die Änderungen der sektorbezogenen Rechtsvorschriften für die Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" haben Auswirkungen darauf, was die Kommission als „akzeptierte Ausgaben" in diesem Bereich erachtet. Infolgedessen unterscheidet sich die Prüfungspopulation des Hofes für diese MFR-Teilrubrik insofern von derjenigen der Vorjahre, als sie für den Zeitraum 2007-2013 aus Abschlusszahlungen besteht (einschließlich der abgerechneten Vorfinanzierungen) und für den Zeitraum 2014-2020 aus Ausgaben, die Gegenstand der von der Kommission jährlich angenommenen Rechnungslegung sind (siehe Ziffern 2-6 von ***Anhang 1.1*** und Ziffern 6.16-6.19). Dies bedeutet, dass der Hof Vorgänge überprüft hat, für die alle einschlägigen Korrekturmaßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene erfolgt sind.

1.14. Für die MFR-Teilrubrik 1b beliefen sich die 2017 geleisteten Zwischenzahlungen für den Zeitraum 2014-2020 auf rund 21 Milliarden Euro. Der Hof wird diese Zwischen- und Vorfinanzierungszahlungen in einem späteren Jahr in seine Population aufnehmen, sobald die Rechnungslegung von der Kommission angenommen und im Wege einer jährlichen Entscheidung abgerechnet wurde.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.13. *Die Kommission stellt fest, dass akzeptierte Ausgaben gegebenenfalls auch in späteren Jahren noch Gegenstand von Finanzkorrekturen sein können, beispielsweise nach weiteren Prüfungen und Kontrollen der Kommission.*

Illustration 1.3 — Gegenüberstellung der Prüfungspopulation 2017 des Hofes mit dem EU-Haushalt 2017 nach MFR-Rubrik



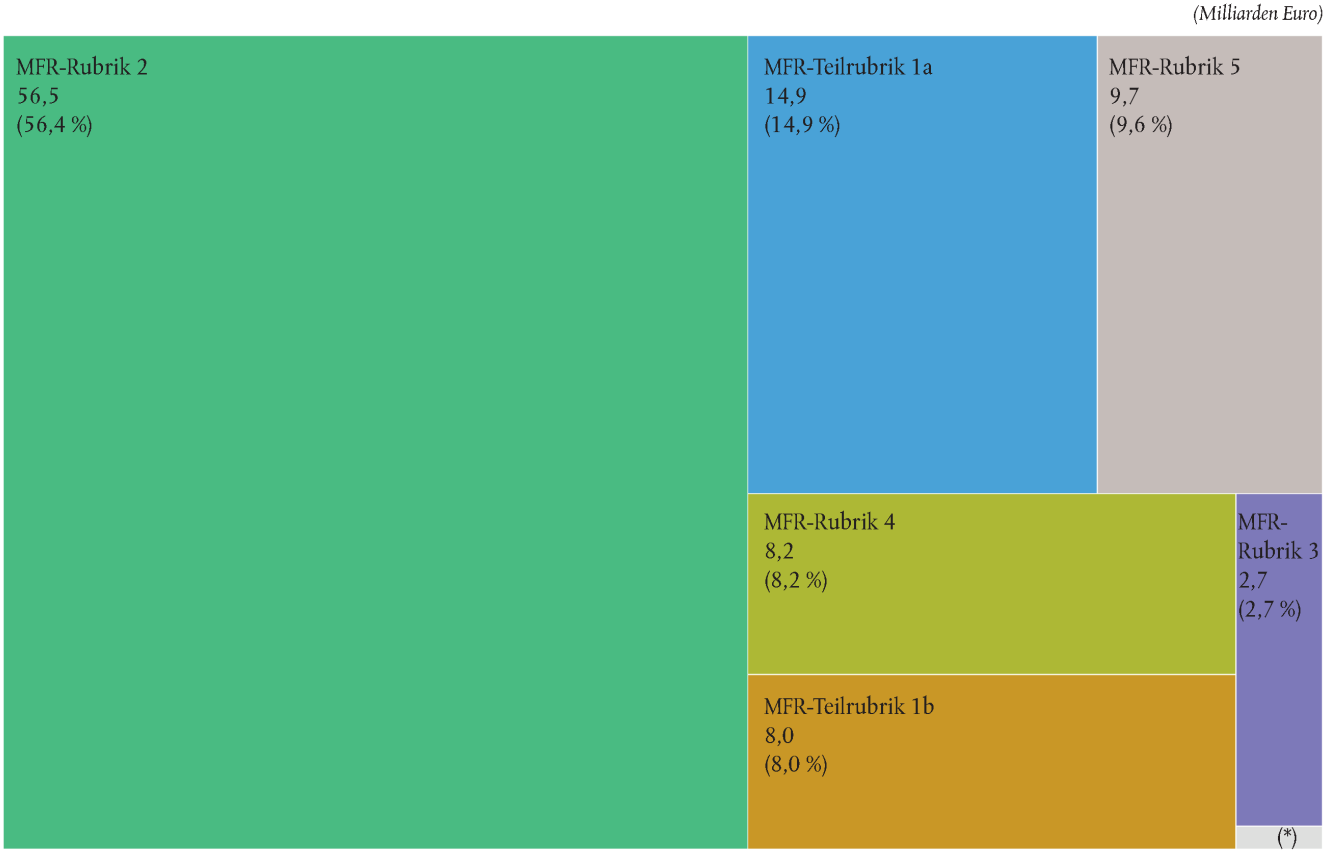
(*) Für die MFR-Teilrubrik 1b umfasst der Vorfinanzierungsbetrag in Höhe von 30,7 Milliarden Euro Zwischenzahlungen für die Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020 in Höhe von 21,7 Milliarden Euro. Entsprechend dem Ansatz des Hofes für diesen Bereich sind diese Zahlungen nicht Gegenstand der Prüfungspopulation für seinen Jahresbericht 2017.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.15. In ***Illustration 1.3*** ist die Prüfungspopulation des Hofes für 2017 nach einmaligen Zahlungen, Zwischen- (sofern von der Kommission akzeptiert) und Abschlusszahlungen, abgerechneten Vorfinanzierungen und jährlichen Entscheidungen, mit denen die Rechnungslegung angenommen wird, aufgeschlüsselt. Für das Jahr 2017 prüfte der Hof Vorgänge im Wert von insgesamt 100,2 Milliarden Euro. In diesem Jahr entfällt auf die Rubrik „Natürliche Ressourcen“ der größte Anteil der Population des Hofes (57 %), während die MFR-Teilrubrik 1b „Kohäsion“ im Vergleich zu den Vorjahren einen relativ geringen Anteil ausmacht (rund 8 %) (***Illustration 1.4***).

Illustration 1.4 — Überblick über die Prüfungspopulation 2017 des Hofes nach MFR-Rubrik



(*) MFR-Rubrik 6 und Sonstiges 0,2 (0,2 %)

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Den Prüfungsergebnissen 2017 des Hofes zufolge ist die wesentliche Fehlerquote auf spezifische Bereiche des EU-Haushalts begrenzt

1.16. Hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben der EU lauten die wichtigsten Feststellungen des Hofes wie folgt:

a) Die Einnahmen waren nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet. Die einnahmenbezogenen Systeme waren insgesamt wirksam, wohingegen die vom Hof bei der Kommission und in bestimmten Mitgliedstaaten untersuchten internen Schlüsselkontrollen zu den *traditionellen Eigenmitteln (TEM)* nur bedingt wirksam waren (Ziffer 4.21).

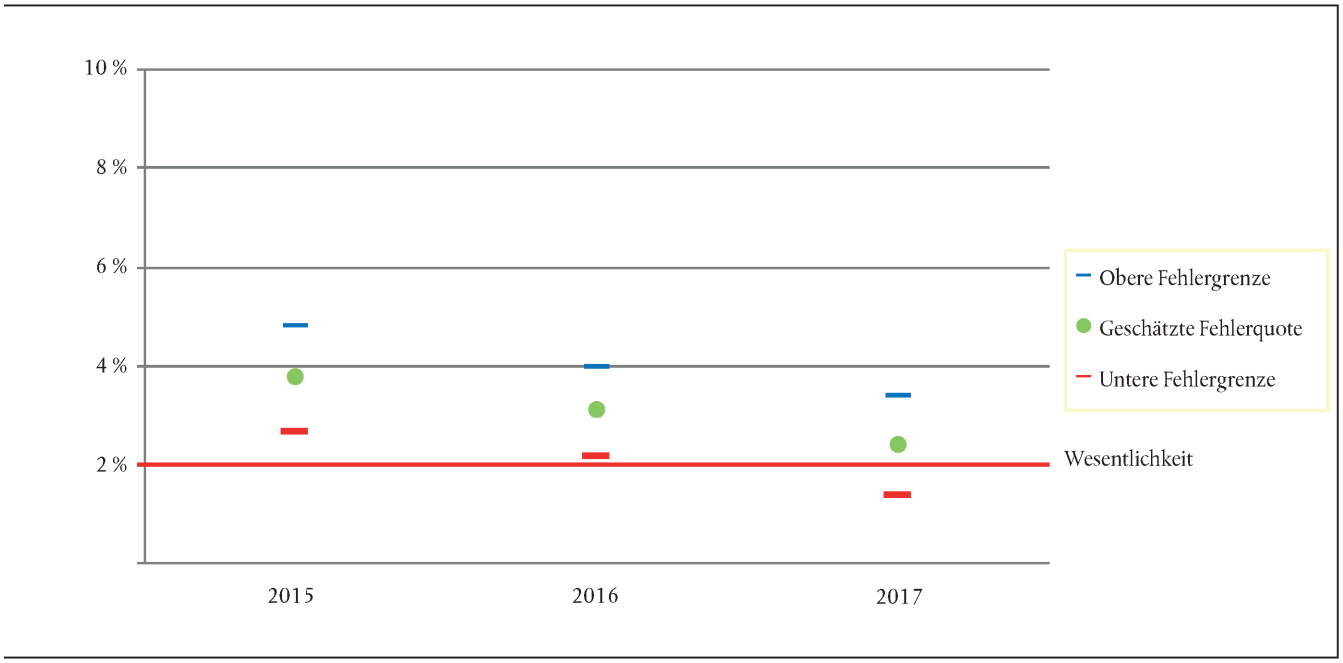
b) Insgesamt geht aus den vom Hof erlangten Prüfungsnachweisen hervor, dass die Fehlerquote bei den Ausgaben wesentlich war. Der Hof schätzt die Gesamtfehlerquote bei den Ausgaben auf 2,4 %, doch war die wesentliche Fehlerquote hauptsächlich auf erstattungsbasierte Ausgaben beschränkt, die rund 47 % der Prüfungspopulation ausmachten. Die vom Hof geschätzte Gesamtfehlerquote ist im Vergleich zur Quote der Vorjahre zurückgegangen (***Illustration 1.5***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.16.

b) *Die Kommission stellt mit Zufriedenheit fest, dass sich die Ergebnisse in diesem Jahr erneut erheblich verbessert haben.*

Illustration 1.5 — Geschätzte Fehlerquote (2015-2017)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Auszahlungsmodus der EU-Mittel bestimmend für das Fehlerrisiko

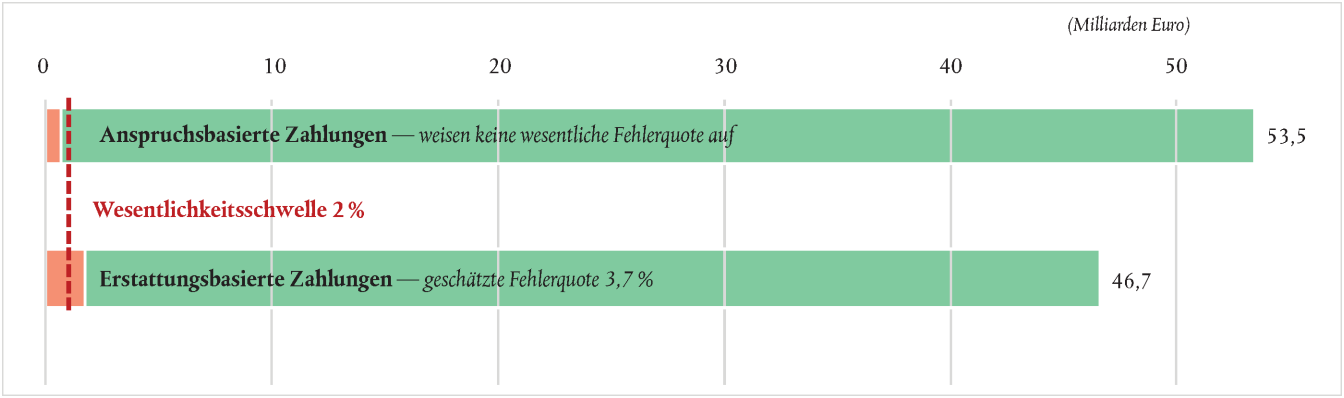
1.17. Angesichts der Entwicklung der Prüfungsergebnisse des Hofes bildet die geschätzte Gesamtfehlerquote nicht länger die einzige Grundlage für seine Zuverlässigkeitserklärung. Die Prüfungsergebnisse, zu denen der Hof für 2017 gelangte, bestätigen seine Feststellungen zu den Jahren 2015 und 2016, insbesondere, dass sich die Art und Weise, wie die Ausgaben ausgezahlt werden, auf das Fehlerrisiko auswirkt. Der Hof stellte generell fest, dass bei den anspruchsbasierten Ausgaben ([19]) keine wesentliche Fehlerquote zu verzeichnen war, die erstattungsbasierten Ausgaben hingegen auch weiterhin in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet waren (***Illustration 1.6***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.17. *Hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit werden jedes Jahr bessere Ergebnisse erzielt. Die Kommission führt dies auf die Maßnahmen zurück, die die Kommission und die Mitgliedstaaten durchgeführt haben, um die Mittelverwaltung weiter zu verbessern (siehe Antworten der Kommission auf die Ziffern 6.26, 7.10 und 7.11).*

([19]) Zu den anspruchsbasierten Ausgaben gehören auch Verwaltungsausgaben.

Illustration 1.6 — Die anspruchsbasierten Zahlungen des Jahres 2017 weisen keine wesentliche Fehlerquote auf



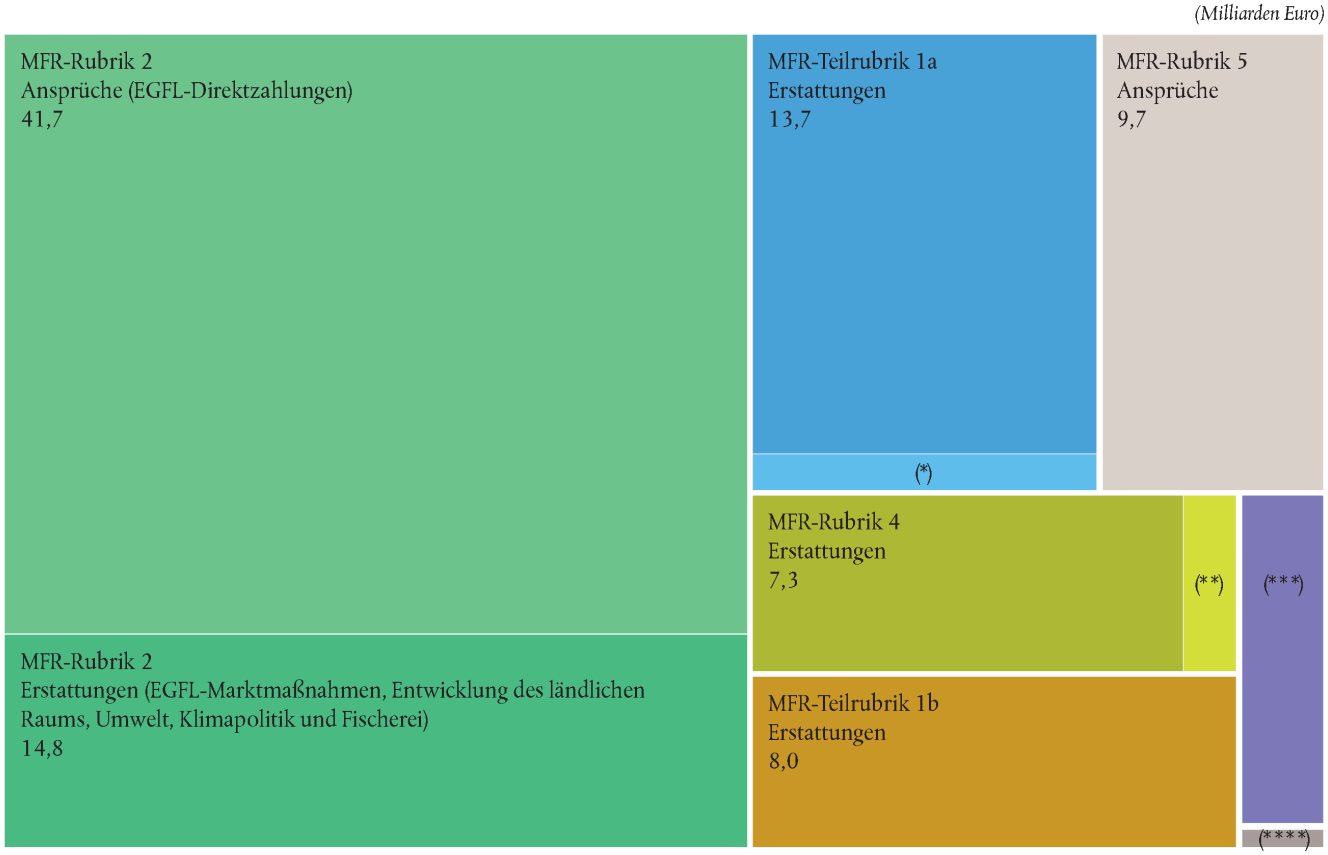
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die anspruchsbasierten Zahlungen weisen keine wesentliche Fehlerquote auf

1.18. Nach Einschätzung des Hofes liegt die Fehlerquote bei den anspruchsbasierten Ausgaben (ausgenommen gewisse Regelungen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums) unter der vom Hof festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 %, wie dies auch 2016 der Fall war. Bei anspruchsbasierten Ausgaben erhalten die Begünstigten eine Zahlung, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Mit solchen Zahlungen ist ein niedrigeres Fehlerrisiko verbunden, wenn die festgelegten Bedingungen nicht übermäßig komplex sind. Zu den betreffenden Zahlungen (siehe ***Illustration 1.7***) gehören Stipendien für Studierende und Forschungsstipendien (MFR-Teilrubrik 1a — Kapitel 5), *Direktbeihilfen* für Landwirte (MFR-Rubrik 2 — Kapitel 7) und EU-Budgethilfe an Drittstaaten (MFR-Rubrik 4 — Kapitel 9). Die Zahlungen im Bereich Verwaltung bestehen im Wesentlichen aus den Gehältern und Versorgungsbezügen der Beamten und Bediensteten der EU (MFR-Rubrik 5 — Kapitel 10). Insgesamt machen die anspruchsbasierten Ausgaben rund 53 % der Prüfungspopulation des Hofes aus.

Illustration 1.7 — Aufschlüsselung der erstattungsbasierten und der anspruchsbasierten Ausgaben des EU-Haushalts 2017 nach MFR-Rubrik



(*) MFR-Teilrubrik 1a - Ansprüche 1,2
(**) MFR-Rubrik 4 - Ansprüche 0,9
(***) MFR-Rubrik 3 - Erstattungen 2,7
(****) MFR-Rubrik 6 und Sonstiges - Erstattungen 0,2

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die erstattungsbasierten Ausgaben weisen nach wie vor eine wesentliche Fehlerquote auf

1.19. Liegen komplexe Bedingungen vor, so stellte der Hof ein erhöhtes Fehlerrisiko fest. Dies gilt für erstattungsbasierte Ausgaben und für einen kleinen Anteil der anspruchsbasierten Ausgaben, die komplexen Bedingungen unterliegen (wie etwa bei gewissen Regelungen für die Entwicklung des ländlichen Raums). Diese Art von Ausgaben, die mit einem hohen Risiko verbunden sind, machen rund 47 % der Prüfungspopulation des Hofes aus. Der Hof schätzt die Fehlerquote bei dieser Ausgabenart auf 3,7 % (2016: 4,8 %), was deutlich über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt (***Illustration 1.6***).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.20. Die erstattungsbasierten Ausgaben umfassen die Anträge der Begünstigten auf Erstattung der ihnen entstandenen förderfähigen Kosten. Dazu müssen sie 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 hinsichtlich dessen, was beantragt werden kann (Förderfähigkeit), sowie dazu, wie Kosten ordnungsgemäß entstehen, komplizierte Vorschriften beachten. Diese Komplexität führt zu Fehlern, die sich auf die Schlussfolgerung des Hofes zu den MFR-Teilrubriken 1a „Wettbewerbsfähigkeit" (siehe Ziffern 5.31-5.32) und 1b „Kohäsion" (siehe Ziffern 6.73-6.76) sowie zur MFR-Rubrik 2 „Natürliche Ressourcen" (siehe Ziffern 7.40-7.41) auswirken.

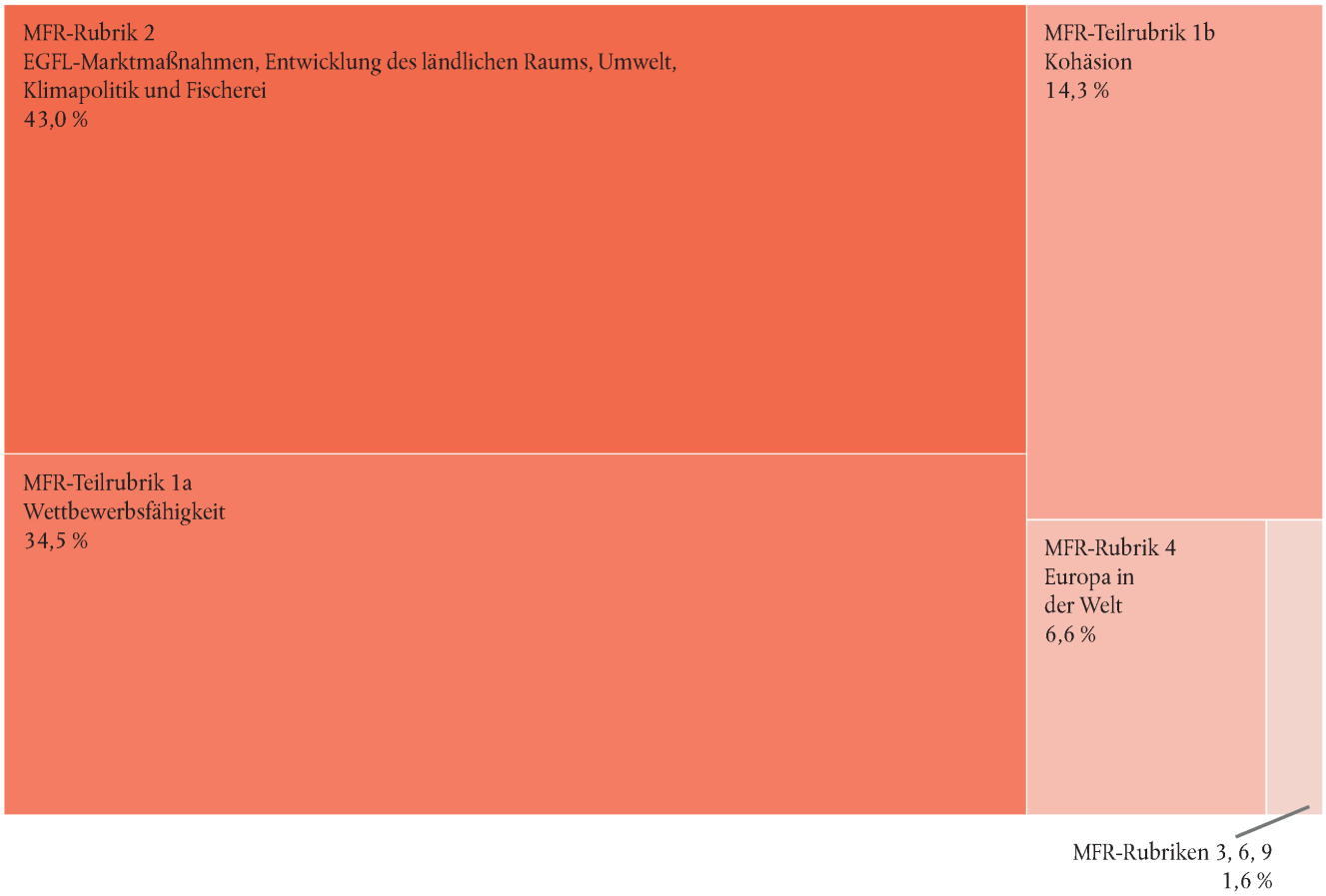
1.21. Der Großteil der erstattungsbasierten EU-Mittel fließt in Forschungsprojekte (Wettbewerbsfähigkeit), Fortbildungsprogramme (Kohäsion), Projekte zur regionalen und ländlichen Entwicklung (Kohäsion und Entwicklung des ländlichen Raums) sowie in Entwicklungsprojekte (Europa in der Welt). Wie aus ***Illustration 1.8*** zu ersehen, trugen die Bereiche *„Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)* — Marktmaßnahmen, Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei" und „Wettbewerbsfähigkeit" am meisten zur vom Hof geschätzten Fehlerquote für erstattungsbasierte Ausgaben im Jahr 2017 bei, gefolgt von den Bereichen „Kohäsion" und „Europa in der Welt". Diese Verteilung unterscheidet sich von der in den Vorjahren, was hauptsächlich auf das niedrige Volumen der akzeptierten Ausgaben im Bereich „Kohäsion" zurückzuführen ist.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.20. *Die Kommission stellt fest, dass erstattungsbasierte Ausgaben sowohl auf der Grundlage entstandener Kosten als auch auf der Grundlage vereinfachter Kostenoptionen erstattete Ausgaben umfassen. Der Hof hat schon in früheren Jahren bestätigt, dass auf der Grundlage vereinfachter Kostenoptionen durchgeführte Projekte weniger fehleranfällig sind. Vereinfachte Kostenoptionen haben einen erheblichen Anteil an den Vorhaben des ESF, des EFRE und des Kohäsionsfonds (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 6.77).*

Mit dem Omnibus-Vorschlag, der auf die politische Einigung zwischen Rat und Parlament zurückgeht, werden der Anwendungsbereich und die Anwendbarkeit vereinfachter Kostenoptionen und von Zahlungen auf der Grundlage von Bedingungen beträchtlich erweitert. Der Legislativvorschlag der Kommission für den Zeitraum 2021-2027 sieht weitere Möglichkeiten für die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen und von Zahlungen auf der Grundlage von Bedingungen vor, um die Komplexität weiter zu reduzieren.

Illustration 1.8 — Beitrag der verschiedenen MFR-Rubriken zur geschätzten Fehlerquote bei den erstattungsbasierten Ausgaben des Jahres 2017 (%)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Der Hof ermittelte eine wesentliche Fehlerquote bei den Ausgaben für die Rubriken „Wettbewerbsfähigkeit", „Kohäsion" und „Natürliche Ressourcen"

1.22. In diesem Jahr legt der Hof eine spezifische Beurteilung für vier MFR-Rubriken vor: „Wettbewerbsfähigkeit", „Kohäsion", „Natürliche Ressourcen" und „Verwaltung". Für die anderen Ausgabenbereiche einschließlich der MFR-Rubriken 3 (Kapitel 8) und 4 (Kapitel 9) nimmt der Hof keine Schätzung von Fehlerquoten vor. Insgesamt beliefen sich die von der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes erfassten Ausgaben in diesen Bereichen auf 11,1 Milliarden Euro (11,1 % der von der Prüfung des Hofes abgedeckten Ausgaben). Die Ergebnisse der in diesen Bereichen durchgeführten Prüfungsarbeit fließen auch weiterhin in die Gesamtschlussfolgerungen des Hofes für 2017 ein.

1.23. „Wettbewerbsfähigkeit" (Kapitel 5): Die Ausgaben weisen eine wesentliche Fehlerquote auf. Rund 90 % der Ausgaben sind erstattungsbasiert, und die Fehler spiegeln hier im Wesentlichen die verschiedenen Kategorien nicht förderfähiger Kosten wider (insbesondere Personal- und sonstige Kosten, nicht förderfähige Projekte und Empfänger).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.24. „Kohäsion“ (Kapitel 6): Die Ausgaben in diesem Bereich beruhen in erster Linie auf Erstattungen. Die von den Prüfbehörden ermittelte Hauptfehlerart waren nicht förderfähige Kosten. Bei diesen Fehlern wendeten die mitgliedstaatlichen Behörden im Allgemeinen Korrekturen an, um die Restfehlerquoten für Programme unter die Wesentlichkeitsschwelle von 2 % zu bringen. Hingegen ermittelte der Hof auch Fehler, die von den Prüfbehörden nicht aufgedeckt worden waren, wie etwa — im Falle einer Prüfbehörde — nicht förderfähige Begünstigte, die über Finanzinstrumente gefördert wurden. Weder die mitgliedstaatlichen Behörden noch die Kommission haben im Zusammenhang mit diesen Fehlern Korrekturen vorgenommen. Auf der Grundlage der Fehler, die entweder von den Prüfbehörden oder vom Hof aufgedeckt wurden, und unter Berücksichtigung aller relevanten Finanzkorrekturen schätzt der Hof die Fehlerquote als wesentlich ein.

1.25. „Natürliche Ressourcen“ (Kapitel 7): Insgesamt betrachtet ist dieser Bereich in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet. Rund drei Viertel der Ausgaben in diesem Bereich entfallen jedoch auf Direktzahlungen aus dem EGFL, die keine wesentliche Fehlerquote aufweisen. Die Direktzahlungen an Landwirte sind anspruchsbasiert und gehen mit vereinfachten Beihilfefähigkeitsbestimmungen für Flächen und einem wirksamen Ex-ante-Kontrollsystem (InVeKoS) einher, das automatische Gegenkontrollen zwischen verschiedenen Datenbanken ermöglicht. Der Hof stellt nach wie vor eine anhaltend hohe Fehlerquote in den anderen Ausgabenbereichen fest (Entwicklung des ländlichen Raums, EGFL-Marktmaßnahmen, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei). Die Ausgaben in diesen Bereichen werden weitgehend über die Kostenerstattung getätigt. Nicht förderfähige Begünstigte, Tätigkeiten, Projekte oder Ausgaben tragen zu rund zwei Dritteln der geschätzten Fehlerquote für diese MFR-Rubrik bei.

1.26. „Verwaltung“ (Kapitel 10): Dieser Bereich ist nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet. Die meisten Ausgaben in diesem Bereich betreffen die von den Organen und Einrichtungen der EU gezahlten Gehälter, Versorgungsbezüge und Zulagen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.24. *Die Kommission stellt fest, dass sich die vom Hof geschätzte Fehlerquote für die Kohäsionspolitik unter Berücksichtigung aller von Programmbehörden bereits vorgenommenen Finanzkorrekturen in diesem Jahr erheblich verbessert hat. Akzeptierte Ausgaben können gegebenenfalls auch in späteren Jahren noch Gegenstand von Finanzkorrekturen sein, beispielsweise nach weiteren Prüfungen und Kontrollen der Kommission.*

Durch Vereinfachung lassen sich die Kosten und der Kontrollaufwand sowie das Fehlerrisiko am wirksamsten reduzieren. In Politikbereichen mit soliden Verwaltungs- und Kontrollsystemen und weniger komplexen Förderfähigkeitsregeln ist auch die Fehleranfälligkeit geringer (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 1.20).

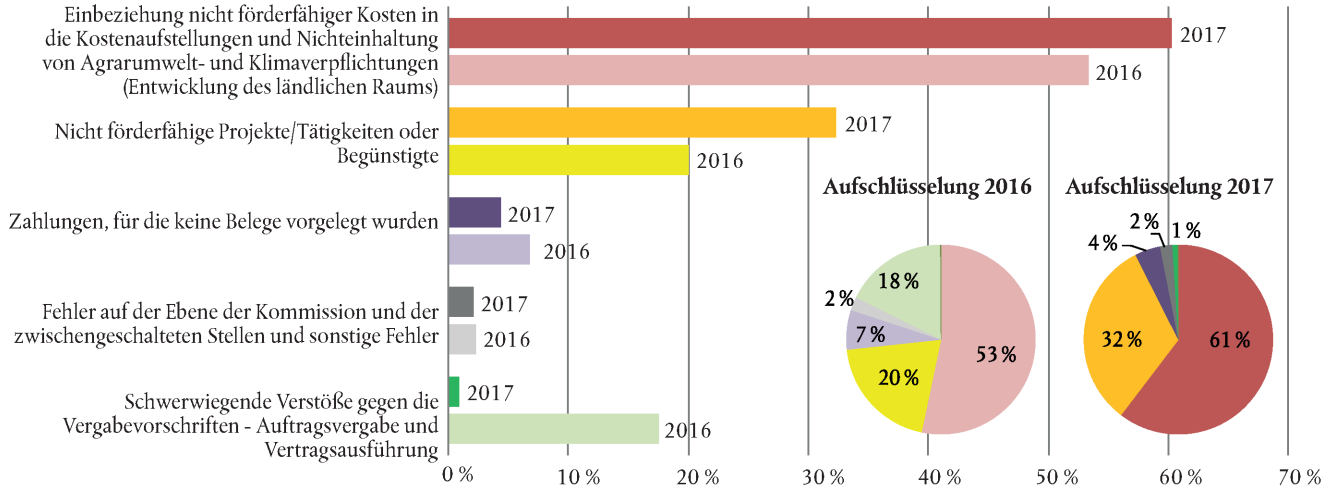
BEMERKUNGEN DES HOFES

Förderfähigkeitsfehler haben bei den erstattungsbasierten Ausgaben auch weiterhin den größten Anteil an der geschätzten Fehlerquote

1.27. In diesem Jahr rückte der Hof die Fehlerarten stärker in den Fokus, die bei den erstattungsbasierten Ausgaben vorgefunden wurden, da dies der Bereich ist, in dem eine anhaltend wesentliche Fehlerquote besteht. In der ***Illustration 1.9*** wird die für 2017 geschätzte Fehlerquote (3,7 %) für erstattungsbasierte Ausgaben nach Fehlerart aufgeschlüsselt. Außerdem können ihr die Vergleichszahlen für die Schätzung für 2016 entnommen werden (4,8 %) ([20]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 1.9 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote für erstattungsbasierte Ausgaben nach Fehlerart



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

1.28. Ähnlich wie 2016 tragen Förderfähigkeitsfehler (d. h. nicht förderfähige Kosten in den Kostenaufstellungen, die Nichteinhaltung von Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen (Entwicklung des ländlichen Raums) und nicht förderfähige Projekte/Tätigkeiten oder Begünstigte) am meisten zur geschätzten Fehlerquote des Jahres 2017 bei. Allerdings hat deren Gewicht gegenüber 2016 erheblich zugenommen (2017: 93 %; 2016: 73 %). Dies ist durch den Umstand bedingt, dass der Hof in diesem Jahr nur wenige Fehler hinsichtlich der Vergabevorschriften vorfand.

1.28. *Die Kommission wird die vom Hof festgestellten Fälle weiter verfolgen und gegebenenfalls Maßnahmen vorschlagen.*

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Nichteinhaltung von Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen nicht zwangsläufig ein Aspekt der Förderfähigkeit ist. Es wird eine angemessene Sanktion verhängt, die nur ausnahmsweise und in einer begrenzten Zahl von Fällen 100 % erreichen kann. Siehe auch Ziffer 7.19.

([20]) Diese Zahlenangaben wurden in der Illustration 1.6 des Jahresberichts 2016 nicht veröffentlicht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.29. Im Gegensatz zu 2016 trugen schwerwiegende Fehler hinsichtlich der Vergabevorschriften weniger als 1 % (2016: 18 %) zur geschätzten Fehlerquote des Hofes bei. Dies kann durch das relativ geringe Volumen der Ausgaben erklärt werden, die im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Kohäsionsfonds akzeptiert wurden (Ziffer 6.18). Frühere Prüfungsergebnisse des Hofes zeigen, dass diese Fonds anfälliger für Fehler hinsichtlich der Vergabevorschriften sind.

Von der Kommission geschätzte Fehlerquote am unteren Ende der vom Hof ermittelten Spanne

1.30. Gemäß Artikel 317 AEUV trägt die Kommission die letzte Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans der Union und verwaltet die EU-Ausgaben gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ([21]). Die Kommission legt in den drei nachstehend aufgeführten Berichten, die zusammen das „Integrierte Rechnungslegungspaket" ([22]) bilden, über ihre Tätigkeit Rechenschaft ab:

a) konsolidierte Jahresrechnung der EU (vorläufige Fassung im März; endgültige Fassung im Juni);

b) Management- und Leistungsbilanz (keine vorläufige Fassung; endgültige Fassung im Juni);

c) Bericht der Kommission über die Folgemaßnahmen zur Entlastung für das vorangehende Haushaltsjahr (Juli).

1.31. Im Einklang mit seiner Strategie für den Zeitraum 2018-2020 stützt der Hof seine Zuverlässigkeitserklärung nunmehr auf eine *testatsorientierte Prüfung*. Dies bedeutet, dass der Hof Prüfungssicherheit zur (Management-)Erklärung der Kommission erlangen will. Damit baut er auf seinen Erfahrungen mit der Anwendung dieses Ansatzes bei der Prüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung seit 1994 auf. Hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge arbeitet der Hof derzeit mit der Kommission daran, die erforderlichen Bedingungen zu schaffen, um auch hier Fortschritte in Richtung dieses Ansatzes zu erzielen. Dabei besteht ein wichtiger Aspekt darin, dass Informationen rechtzeitig sowohl für Kompilierungs- als auch für Prüfungszwecke vorliegen ([23]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.29. *Die Kommission weist darauf hin, dass ihre verschiedenen Präventiv- und Korrekturmaßnahmen im Rahmen ihres Aktionsplans 2013 zur Vergabe öffentlicher Aufträge und die spezifische Ex-ante-Konditionalität hinsichtlich der Vergabepraxis in dem für den Zeitraum 2014-2020 geltenden rechtlichen Rahmen für die ESI-Fonds ebenfalls dazu beigetragen haben, in diesem Bereich aufgedeckte Schwachstellen zu beseitigen.*

1.31. *Die Kommission unterstützt die Idee einer Entwicklung, in deren Rahmen die von der geprüften Stelle vorgelegten Angaben zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit einschließlich der eingeleiteten Korrekturmaßnahmen sowie eher qualitative Elemente verstärkt genutzt und zugleich die Besonderheiten der verschiedenen Politikbereiche einschließlich der Mehrjährigkeit berücksichtigt würden. Zunächst müssen jedoch die genauen Auswirkungen einer testatsorientierten Prüfung für die Kommission, die Behörden der Mitgliedstaaten und die Begünstigten, insbesondere hinsichtlich der Kosten, des Verwaltungsaufwands und des Zeitplans, genauer geklärt werden.*

([21]) In Artikel 317 AEUV heißt es:
„Die Kommission führt den Haushaltsplan zusammen mit den Mitgliedstaaten gemäß der nach Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden."

([22]) *http://ec.europa.eu/budget/biblio/media/2018package_en.cfm*

([23]) Siehe Sonderbericht Nr. 27/2016 „Wendet die Europäische Kommission im Bereich der Governance vorbildliche Verfahren an?", Empfehlung 2 Buchstabe f.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.32. In der Management- und Leistungsbilanz legt die Kommission ihre Schätzung der Risikobeträge vor. Der Risikobetrag bei Zahlung ist zu verstehen als der von der Kommission geschätzte nicht gemäß den geltenden Vorschriften ausgezahlte Betrag zum Zeitpunkt der Zahlung. Dieser Betrag entspricht am ehesten der geschätzten Fehlerquote des Hofes.

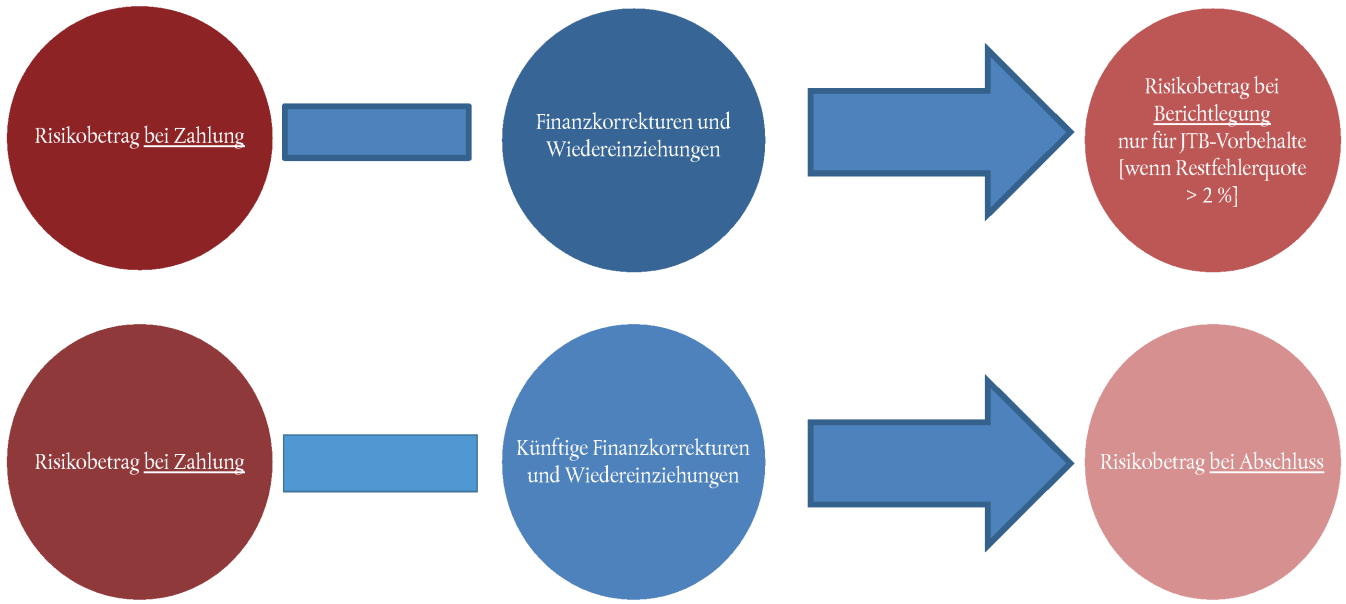
1.33. Neben dem Risikobetrag bei Zahlung stellt die Kommission weitere Ordnungsmäßigkeitsindikatoren vor. Aus ***Illustration 1.10*** ist ersichtlich, wie der Risikobetrag bei Zahlung mit diesen anderen Indikatoren verknüpft ist.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.32. *Die Kommission konnte die Gesamtfehlerquote bei der Zahlung weiter begrenzen.*

Außerdem wird der in der Management- und Leistungsbilanz ausgewiesene Gesamtrisikobetrag bei Abschluss für 2017 nach Berücksichtigung der geschätzten künftigen Korrekturen auf unter 2 % der gesamten relevanten Ausgaben geschätzt.

Illustration 1.10 — Verhältnis zwischen dem Risikobetrag bei Zahlung und dem Risikobetrag bei Berichtlegung/Gesamtrisikobetrag bei Abschluss

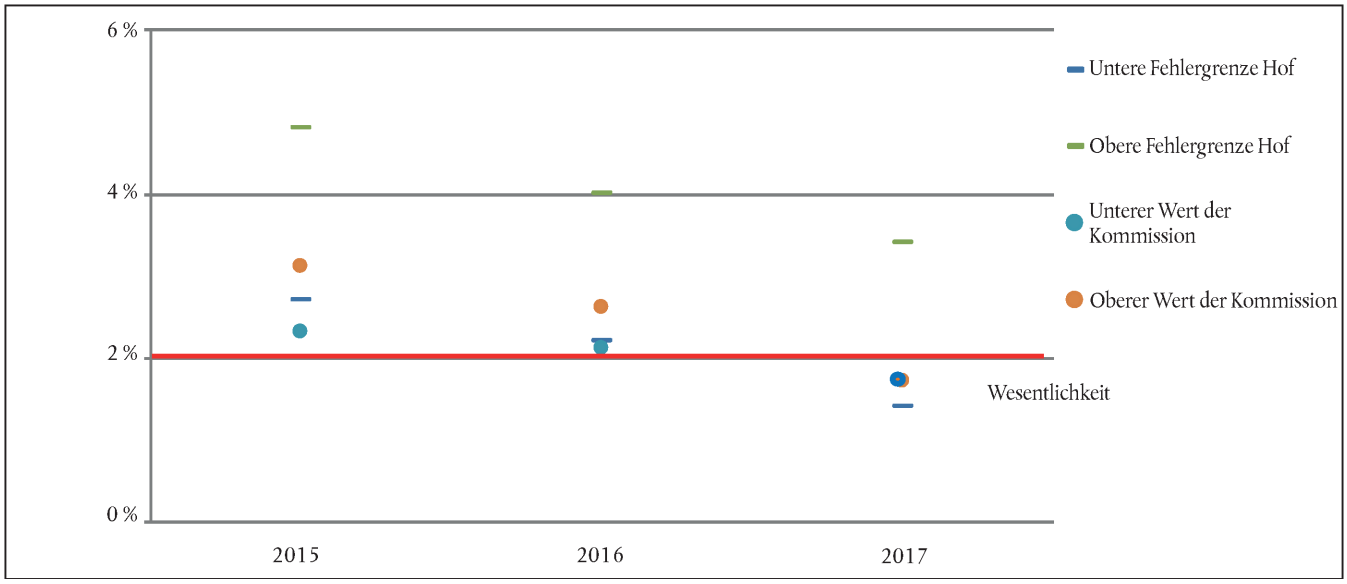


Quelle: Kommission — Management- und Leistungsbilanz 2016, S. 71.

1.34. Aus ***Illustration 1.11*** ist zu ersehen, wie sich die von der Kommission ermittelten Werte für den Risikobetrag bei Zahlung im Vergleich zu der vom Hof für seine Schätzung der Fehlerquote ermittelten Spanne darstellen. Die Management- und Leistungsbilanz unterliegt nicht demselben Verfahren wie die konsolidierte Jahresrechnung der EU, für die der Hof Ende März eine vorläufige Fassung erhält. Aus diesem Grund sind die Angaben in der Management- und Leistungsbilanz als solche nicht Gegenstand der Prüfung des Hofes. Der Risikobetrag bei Zahlung, den die Kommission für 2017 berechnet und in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz ausgewiesen hat, befindet sich mit 1,7 % (gegenüber 2,1 % bis 2,6 % für 2016) am unteren Ende der vom Hof ermittelten Spanne. Die vom Hof geschätzte Fehlerquote beträgt 2,4 % (2016: 3,1 %) in einer Spanne von 1,4 % bis 3,4 %.

1.34. *Die Management- und Leistungsbilanz wird Mitte Juni im Einklang mit der Haushaltsordnung angenommen. Der ausgewiesene Risikobetrag bei Zahlung, auf den der Hof hinweist, basiert auf detaillierten Angaben in den Jährlichen Tätigkeitsberichten (JTB) der Generaldirektoren. Die JTB werden dem Hof in der Regel zur Verfügung gestellt, sobald sie unterzeichnet sind. Für die Vorbereitung der JTB und der Management- und Leistungsbilanz ist genügend Zeit erforderlich, um die von den Mitgliedstaaten übermittelten Schlüsseldaten überprüfen und bewerten zu können.*

Illustration 1.11 — Von der Kommission vorgenommene Schätzung des Risikobetrags bei Zahlung im Vergleich zur Schätzung des Hofes



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Einzelne Bestandteile der Schätzung der Kommission sind nicht immer in Übereinstimmung mit den Feststellungen des Hofes

1.35. Die Kommission verwendet die Zuverlässigkeitserklärungen, die ihre Generaldirektoren in den Jährlichen Tätigkeitsberichten (JTB) abgeben, als Grundlage für ihre Gesamtbewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit. Die Kapitel 4 bis 10 umfassen einen Abschnitt zu ausgewählten JTB, in dem der Hof deren Stimmigkeit mit seinen eigenen Feststellungen beurteilt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.35. *Die JTB sind die Schlüsselberichte, mit denen die Generaldirektoren das Kollegium der Kommissionsmitglieder über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben informieren. In den JTB wird aufgezeigt, inwieweit die in den Strategie- und Managementplänen der Generaldirektionen aufgestellten allgemeinen und spezifischen Ziele erreicht worden sind. Außerdem wird berichtet, was auf dem Gebiet der Finanzverwaltung, der internen Kontrolle und des Organisationsmanagements erreicht worden ist.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.36. Die Indikatoren für die Ordnungsmäßigkeit (in den JTB angegebene Werte der Risikobeträge bei Zahlung)

a) stimmen im Großen und Ganzen mit den Feststellungen des Hofes für die MFR-Rubriken 2 „Natürliche Ressourcen“ und 5 „Verwaltung“ überein;

b) liegen unterhalb der geschätzten Fehlerquote des Hofes für die MFR-Teilrubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ sowie die MFR-Teilrubrik 1b „Kohäsion“.

Künftige Korrekturen und Einziehungen wirken sich in hohem Maße auf den Risikobetrag bei Abschluss aus

1.37. Der Risikobetrag bei Abschluss, auf den in ***Illustration 1.10*** Bezug genommen wird, ist von den geschätzten künftigen Korrekturen und Einziehungen beeinflusst, welche die mittelverwaltenden Stellen der EU vornehmen werden. Es handelt sich hierbei um ein wichtiges Managementinstrument, durch das die Auswirkungen vorschriftswidriger Ausgaben auf den EU-Haushalt verringert werden können.

1.38. Als Grundlage für die Schätzung künftiger Korrekturen und Einziehungen zieht die Kommission die in den letzten Jahren vorgenommenen Korrekturen und Einziehungen heran. Der in der Management- und Leistungsbilanz ausgewiesene Risikobetrag bei Abschluss entspricht dem Risikobetrag bei Zahlung (Ziffer 1.32) abzüglich der geschätzten künftigen Korrekturen und Einziehungen. Aus ***Illustration 1.12*** gehen die Zusammenhänge zwischen den tatsächlichen Zahlen und den Schätzungen künftiger Korrekturen und Einziehungen am Ende des Berichtsjahrs hervor.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.36.

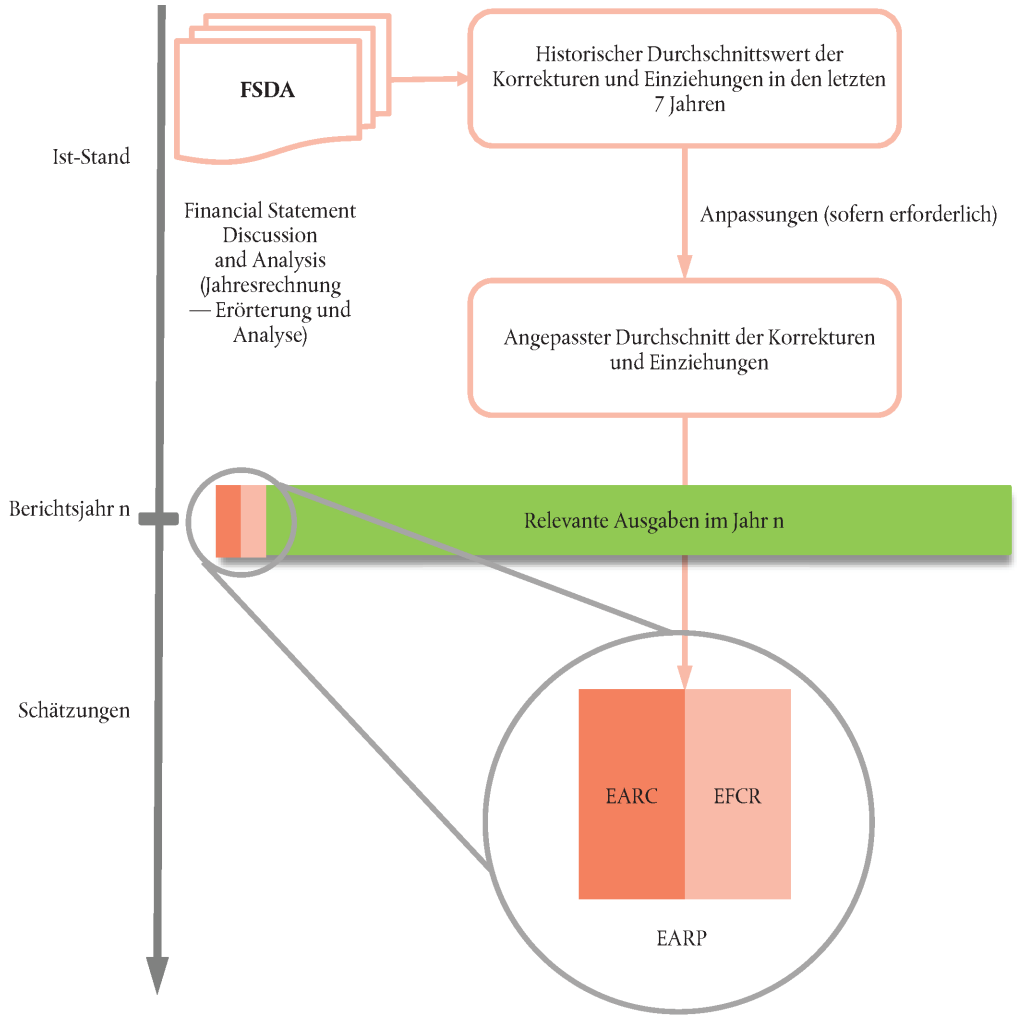
b) *Hinsichtlich der MFR-Teilrubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ haben sich nach Einschätzung der Kommission die Angaben in den JTB zur Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Transaktionen verbessert (siehe Ziffern 5.23 bis 5.25).*

Die Kommission stellt fest, dass ihr für 2017 geschätzter Gesamtrisikobetrag bei Zahlung in der MFR-Teilrubrik 1b „Kohäsion“ auf der Grundlage der JTB der Generaldirektionen REGIO und EMPL innerhalb der vom Hof errechneten Spanne liegt.

1.37. *Mit dem „Risikobetrag bei Abschluss“ wird das Gesamtbild der Mehrjahresprogramme vervollständigt, da er zusätzliche Informationen über den verbleibenden Risikobetrag liefert nach Berücksichtigung sämtlicher Korrekturmaßnahmen einschließlich der „Korrekturkapazität“, d. h. einer besten Schätzung der Korrekturen, die in den Jahren nach den getätigten Ausgaben vorgenommen werden.*

1.38. *Die Schätzungen der Kommissionsdienststellen sind konservativ, um eine mögliche Überschätzung der Korrekturkapazität zu vermeiden. Diese Schätzungen basieren teilweise auf dem Durchschnitt der in den Vorjahren tatsächlich vorgenommenen Korrekturen. Da diese historische Grundlage für die Schätzung künftiger Korrekturen jedoch nicht immer vollständig relevant ist, muss sie eventuell entsprechend angepasst werden. Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 1.39.*

Illustration 1.12 — Von der Kommission geschätzte künftige Korrekturen und Einziehungen und Risikobeträge



EARP **Estimated amount at risk at payment (geschätzter Risikobetrag bei Zahlung)**

Geschätzte Fehlerquote in den relevanten Ausgaben des Jahres n zum Zeitpunkt der Zahlung, wenn noch keine Korrekturmaßnahmen erfolgt sind

EFCR **Estimated future corrections and recoveries (geschätzte künftige Korrekturen und Einziehungen)**

Geschätzter Betrag der vorschriftswidrigen relevanten Ausgaben des Jahres n, die anhand von Ex-post-Kontrollen aufgedeckt und künftig korrigiert werden

EARC **Estimated amount at risk at closure (geschätzter Risikobetrag bei Abschluss)**

Geschätzte Fehlerquote in den relevanten Ausgaben des Jahres n zum Zeitpunkt des Abschlusses, wenn sämtliche Korrekturmaßnahmen erfolgt sind

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Schätzung der Korrekturen und Einziehungen durch die Kommission basiert auf einem angepassten historischen Durchschnittswert

1.39. Zur Vorbereitung der Schätzung künftiger Korrekturen und Einziehungen zieht die Kommission einen historischen Durchschnittswert heran, der auf den Vorgängen der vorangegangenen Jahre beruht. Nach Ansicht der Kommission bietet dies die beste verfügbare Angabe ihrer Korrekturkapazität. Um sicherzustellen, dass diese Angabe für die aktuellen Programme aussagekräftig ist, fordert die GD BUDG die anderen Generaldirektionen auf, den historischen Durchschnitt anzupassen oder ggf. eine andere Schätzmethode zugrunde zu legen ([24]).

1.40. Auch wenn der Hof eine Verbesserung für das Haushaltsjahr 2017 festgestellt hat, litten die historischen Daten nach wie vor unter Klassifikations- und Eingabefehlern oder umfassten Elemente, die für die Berechnung nicht relevant waren ([25]).

1.41. Die meisten Generaldirektionen der Kommission passten ihre Schätzungen an. Der Hof befand, dass die Schätzungen für das Jahr 2017 besser waren als in den Vorjahren. Einige Generaldirektionen legten jedoch nach wie vor die wichtigsten Annahmen, die bei der Schätzung künftiger Korrekturen und Einziehungen zugrunde gelegt wurden, in ihren JTB nicht hinlänglich offen.

Deutlichere Differenzierung zwischen Auswirkungen von Präventivmaßnahmen und Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen vonnöten

1.42. Die Kommission und — für Programme unter geteilter Mittelverwaltung — die mitgliedstaatlichen Behörden können den EU-Haushalt vor vorschriftswidrigen Ausgaben schützen, indem sie entweder verhindern, dass diese auftreten, oder deren Auswirkungen ausgleichen. Prävention ist das Mittel der ersten Wahl, um das Auftreten von Fehlern zu verhindern. Wenn es mit Präventivmechanismen nicht gelingt, alle Fehler zu verhindern, muss die Kommission Korrekturmaßnahmen ergreifen, um deren Auswirkungen auszugleichen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.39. *Die historischen Daten können von einmaligen Ereignissen beeinflusst oder durch frühere Programme bedingt sein, die ein anderes Risikoprofil aufweisen als die laufenden Programme (die möglicherweise vereinfacht wurden und dadurch weniger fehleranfällig sind). Deshalb werden die historischen Daten entsprechend angepasst oder ersetzt.*

1.40. *Historische Daten sind für die Schätzung künftiger Korrekturen relevant; sie müssen jedoch manchmal entsprechend angepasst werden. Auch aus diesem Grund sind die Kommissionsdienststellen aufgefordert zu prüfen, inwieweit es notwendig ist, die historische Grundlage anzupassen oder zu ersetzen.*

Die Kommission hat die Berichterstattung über Finanzkorrekturen und Einziehungen und die Qualität der zugrunde liegenden Daten in den letzten Jahren kontinuierlich verbessert.

1.41. *Anweisungen, Vorlage und Anleitung für die JTB 2017 wurden auf die Empfehlungen des Hofes von 2016 hin präzisiert. Gemäß den Anweisungen haben die Generaldirektionen in ihren JTB 2017 ihre Präsentation der Hauptannahmen, auf die sich die vorgenommenen Anpassungen/Ersetzungen stützen, verbessert, um die beste und konservative Schätzung für die künftigen Korrekturen und Einziehungen, die für die laufenden Programme relevant sind, hervorzuheben.*

([24]) „Guidance on the content of the AAR Section 2.1: Financial management and internal control"; „Guideline: Key concepts and definitions for determining error rates, amounts at risk and estimated future corrections", „User's guide to the BO reports for the preparation of the 2017 AAR".

([25]) Siehe beispielsweise Ziffern 1.13-1.15 des Jahresberichts 2013 des Hofes; Ziffern 1.43-1.44 des Jahresberichts 2014 des Hofes und Fußnote 35 des Jahresberichts 2015 des Hofes. Die Prüfung der im Jahr 2017 erfassten Finanzkorrekturen und Einziehungen durch den Hof ergab Klassifikations- und Eingabefehler.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.43. Zu den wichtigsten Präventivmechanismen der Kommission gehören die Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen sowie die Durchführung von Ex-ante-Kontrollen, die zur Zurückweisung nicht förderfähiger Beträge führen, bevor die Kommission die Ausgaben akzeptiert und Zahlungen leistet. Die Hauptkorrekturmechanismen der Kommission umfassen Ex-post-Kontrollen in Bezug auf die von ihr akzeptierten und ausgezahlten Beträge. Unter geteilter Mittelverwaltung haben die Ex-post-Kontrollen Finanzkorrekturen zur Folge und unter direkter und indirekter Mittelverwaltung Einziehungen bei den Endempfängern.

1.44. Der Hof stellte fest, dass die Kommission die Beträge, die auf Präventivmechanismen und die Beträge, die auf Korrekturmechanismen zurückzuführen sind, in einer einzigen Rubrik („Finanzkorrekturen und Einziehungen") im Abschnitt „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse" der EU-Jahresrechnung ausweist. Dies erschwert es dem Leser, zwischen den Auswirkungen von Präventivmaßnahmen und den Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen zu unterscheiden.

1.45. Die Kommission verfügt aber über die erforderlichen Einzelangaben, um eine differenzierte Darstellung dieser beiden Kategorien vorzunehmen. In den Jahresberichten des Hofes zu den Haushaltsjahren 2014, 2015 und 2016 verwendete der Hof ihm von der Kommission bereitgestellte Daten, um zwischen den Beträgen, die sich aus Präventivmechanismen ergeben, und jenen, die sich aus Korrekturmechanismen ergeben, zu unterscheiden.

1.46. Im Abschnitt „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse" 2017 sind insgesamt vorgenommene Finanzkorrekturen und Einziehungen in Höhe von 2,8 Milliarden Euro ausgewiesen. Wie in den Vorjahren sind in diesen Betrag neben den sich aufgrund von Korrekturmechanismen ergebenden Beträgen die folgenden Ergebnisse von Präventivmaßnahmen eingeflossen:

a) unter geteilter Mittelverwaltung 78 Millionen Euro, die im Kohäsionsbereich und in den internen Politikbereichen von den Mitgliedstaaten bei neuen der Kommission vorgelegten Ausgabenerklärungen in Abzug gebracht wurden (Berichtigungen „an der Quelle"), sowie 275 Millionen Euro an Zahlungskürzungen im Bereich Landwirtschaft;

b) unter direkter und indirekter Mittelverwaltung 539 Millionen Euro an nicht förderfähigen Ausgaben, die bei Anträgen in Abzug gebracht wurden, bevor die entsprechenden Zahlungen aus dem EU-Haushalt geleistet wurden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.44 und 1.45. *Mit den Informationen zu Finanzkorrekturen und Einziehungen im Abschnitt „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse" (FSDA) sollen die wesentlichen von der Kommission zum Schutz des EU-Haushalts angewandten Elemente und Maßnahmen und ihre finanziellen Auswirkungen kurz und prägnant erläutert werden. Alle detaillierten Angaben zu Finanzkorrekturen und Einziehungen sind in der Management- und Leistungsbilanz enthalten, in der zwischen Beträgen aus Präventivmaßnahmen und aus Korrekturmaßnahmen unterschieden wird. Außerdem wurde im Abschnitt „Jahresrechnung — Erörterung und Analyse" 2017 der Betrag für Korrekturmaßnahmen gesondert ausgewiesen und auf die relevanten Abschnitte der Management- und Leistungsbilanz verwiesen.*

1.46. *Detaillierte Angaben zu Finanzkorrekturen und Einziehungen finden sich in der Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2016 und für die Jahre zuvor in den jeweiligen Mitteilungen der Kommission zum Schutz des EU-Haushalts. An den Beträgen der Korrekturen und Einziehungen an der Quelle wird erkennbar, dass sich die Kommission zunächst auf Präventivmaßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts konzentriert, bevor sie die Ausgaben akzeptiert.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

HOF MELDET MUTMAßLICHEN BETRUG DEM OLAF

1.47. 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 von Dritten übermittelt wurden, an das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) weiter. Der Hof kann zu konkreten Fällen oder zur diesbezüglichen Reaktion des Amts nicht Stellung nehmen. Im Jahr 2017

a) beurteilte der Hof die Ordnungsmäßigkeit von 703 Vorgängen im Zuge seiner Prüfungsarbeit zur Erstellung des Jahresberichts und gab außerdem 28 Sonderberichte heraus;

b) übermittelte der Hof dem OLAF 13 Fälle mutmaßlichen Betrugs, auf die er im Verlauf seiner Prüfungen gestoßen war (11 im Jahr 2016), sowie sechs Fälle, die sich aufgrund von Hinweisen vonseiten Dritter ergaben (5 im Jahr 2016).

1.48. Im Jahr 2017 betrafen die Fälle mutmaßlichen Betrugs, die sich aufgrund der Prüfungshandlungen des Hofes ergaben, in erster Linie künstlich geschaffene Bedingungen zur Erlangung einer EU-Förderung, die Meldung von Kosten, die die Förderfähigkeitskriterien nicht erfüllten, und Unregelmäßigkeiten bei der Auftragsvergabe.

1.49. Zum 31. Dezember 2017 hatten sieben der 13 Fälle, die sich im Jahr 2017 im Zuge der Prüfungen ergaben und dem OLAF übermittelt wurden, bereits zur Einleitung von Untersuchungen geführt, ein weiterer Fall wurde noch geprüft. In den anderen fünf Fällen entschied das OLAF den Fall mit der Begründung abzulehnen, eine andere Behörde oder Institution, Einrichtung, Stelle oder Agentur der EU sei für eine Bearbeitung besser geeignet, es lägen keine ausreichenden Anhaltspunkte für Betrug vor, oder machte Verhältnismäßigkeitsgründe geltend.

1.50. Von den sechs Fällen, die sich aufgrund von dem Hof zugegangenen Informationen vonseiten Dritter ergaben, haben zwei zu Untersuchungen geführt; die vier anderen wurden mit der Begründung abgelehnt, eine andere Behörde oder Institution, Einrichtung, Stelle oder Agentur der EU sei für eine Bearbeitung besser geeignet, oder es lägen keine ausreichenden Anhaltspunkte für Betrug vor.

1.51. Im Zeitraum von 2010-2017 empfahl das OLAF Wiedereinziehungen in Höhe von insgesamt 294,7 Millionen Euro im Zusammenhang mit vom Hof übermittelten Fällen. In den Fällen, in denen das OLAF einen Fall abschloss, ohne weitere Maßnahmen zu empfehlen, lautete die Schlussfolgerung des Amts in aller Regel, für das Vorliegen von Betrug oder Unregelmäßigkeiten zulasten der finanziellen oder sonstigen Interessen der EU.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

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

Prüfungsergebnisse

1.53. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Jahresrechnung keine wesentlichen falschen Darstellungen aufwies.

1.54. Hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Einnahmen nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet waren. Hinsichtlich der Zahlungen zeigen die Prüfungsergebnisse des Hofes eine kontinuierliche Verbesserung im Laufe der letzten Jahre. Ähnlich wie im Vorjahr kommt der Hof zu dem Schluss, dass die anspruchsbasierten Ausgaben keine wesentliche Fehlerquote aufweisen. Eine wesentliche Fehlerquote ist nur bei den erstattungsbasierten Ausgaben zu verzeichnen, die in diesem Jahr 47 % der Prüfungspopulation des Hofes ausmachten. 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 ([1]). 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 — Die Strategie des Hofes für seine Zuverlässigkeitserklärung 2018-2020

2. Die Strategie des Hofes für 2018-2020 stellt ganz wesentlich darauf ab, den Mehrwert seiner Zuverlässigkeitserklärung zu verbessern, indem stärker qualitative Bewertungen des EU-Finanzmanagements vorgelegt werden, die Leistungsberichterstattung ausgebaut wird und bessere Informationen zu den EU-Maßnahmen auf mitgliedstaatlicher und regionaler Ebene geliefert werden.

3. Der derzeitige Ansatz des Hofes für die Beurteilung, ob die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge im Einklang mit den EU-Vorschriften stehen, beruht vorwiegend auf einer Direktprüfung der Einhaltung von Rechtsvorschriften anhand einer breit angelegten repräsentativen Zufallsstichprobe von Vorgängen. Die jüngsten Jahresberichte des Hofes zeigen Verbesserungen bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen sowie hinsichtlich der Verfügbarkeit der von seinen geprüften Stellen vorgelegten Informationen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit.

4. Im Lichte dieser Entwicklungen ist der Hof für seine Zuverlässigkeitserklärungen im Zeitraum 2018-2020 bestrebt, in den Bereichen, in denen dies möglich ist, die von seinen geprüften Stellen vorgelegten Informationen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit besser zu verwerten. Letztendlich wird Ziel des Hofes sein, in den nächsten Jahren zu einer testatsorientierten Prüfung überzugehen ([2]). Bei diesem Prüfungsansatz holt die Prüferin oder der Prüfer ausreichende und geeignete Prüfungsnachweise ein, um zu einer Würdigung der von der verantwortlichen geprüften Stelle gelieferten Prüfungssicherheit zu gelangen. In der Praxis würde dies bedeuten, dass in Bereichen, in denen der Hof sich für seine Prüfungssicherheit auf die von der jeweiligen geprüften Stelle übermittelten Informationen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit stützen kann, die Prüfungsarbeit dieser Stelle vom Hof überprüft und nachvollzogen wird.

5. Im Jahr 2017 änderte der Hof seinen Prüfungsansatz für die MFR-Teilrubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt", um Änderungen in der Gestaltung der Kontrollsysteme für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 Rechnung zu tragen. Neben dem Beitrag zur Zuverlässigkeitserklärung 2017 verfolgt der Hof hierbei das Ziel, für diesen Bereich zu einer Schlussfolgerung hinsichtlich der Zuverlässigkeit des wichtigsten Indikators der Kommission für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit — des Restrisikos von Fehlern — zu gelangen ([3]).

6. Der Hof hat in seine Grundgesamtheit sämtliche Zahlungen aufgenommen, die Gegenstand der Abschlussentscheidungen (zur Annahme der Rechnungslegung durch die Kommission) waren, die die Kommission im Jahr 2017 für die operationellen Programme 2014-2020 getroffen hat. Die Kommission trifft diese Entscheidungen, um die zwischen dem 1. Juli 2015 und dem 30. Juni 2016 entstandenen Ausgaben abzurechnen, die in den von den Mitgliedstaaten bis zum 15. Februar 2017 vorgelegten bescheinigten Jahresrechnungen ausgewiesen sind. Der Hof wird im Zuge seiner künftigen Prüfungen Zwischenzahlungen überprüfen, die sich auf die Programme 2014-2020 beziehen und in der Rechnungslegung 2017 erfasst wurden.

TEIL 2 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

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

a) dem konsolidierten Jahresabschluss und

b) den Berichten zum Haushaltsvollzug.

8. Die konsolidierte Jahresrechnung sollte

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

b) die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows und

([1]) https://www.eca.europa.eu/de/Pages/AuditMethodology.aspx.
([2]) Siehe ISSAI 4000, Textziffer 40.
([3]) Siehe Hintergrundpapier „The ECA's modified approach to the Statement of Assurance audits in Cohesion" (*liegt nur in englischer Sprache vor*) auf der Website des Hofes (https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=44524).

c) die Veränderungen des Nettovermögens zum Jahresende

in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellen.

9. 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 3 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

10. Zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge gehört die Überprüfung, ob diese mit den einschlägigen Vorschriften und Verordnungen in Einklang stehen.

11. 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?

12. Unter jeder MFR-Rubrik, zu der der Hof eine spezifische Beurteilung vorlegt (Kapitel 5, 6, 7 und 10), untersucht der Hof eine repräsentative Stichprobe von Vorgängen, um den Anteil der vorschriftswidrigen Vorgänge an der Grundgesamtheit als Ganzes einzuschätzen.

13. 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.

14. 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.

15. Im Bereich der Ausgaben untersucht der Hof die Zahlungsvorgänge, sobald 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) sobald 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) sobald 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.

16. 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 vorgelegten Fehlerquoten sollten nicht als Schlussfolgerung zu den jeweiligen Vorgängen betrachtet werden. Vielmehr tragen sie direkt zur Gesamtfehlerquote für die EU-Ausgaben insgesamt bei.

17. 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.

18. Der Ansatz des Hofes ist nicht darauf ausgelegt, Daten zur Fehlerhäufigkeit innerhalb einer Gesamtpopulation zu erlangen. Infolgedessen sind die Angaben zur Anzahl der Fehler, die in einer MFR-Rubrik, 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 je nach dem Wert der betroffenen Ausgaben und der Intensität der durchgeführten Prüfungsarbeit eine unterschiedliche Gewichtung. 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?

19. 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 der Fehlerquote und der Fehlerhäufigkeit nicht berücksichtigt, da ihre Aufdeckung und Berichtigung zeigen, dass die Kontrollsysteme wirksam funktioniert haben.

20. 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" ([4]).

21. 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

22. 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.

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

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

24. 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.

25. 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?

26. Ziel der Prüfungshandlungen des Hofes ist es, ausreichende, relevante und verlässliche Prüfungsnachweise für sein Prüfungsurteil zur Ordnungsmäßigkeit der der konsolidierten Jahresrechnung der EU zugrunde liegenden Vorgänge zu erlangen. Über diese Prüfungshandlungen wird in den Kapiteln 4 bis 10 berichtet. Das Prüfungsurteil des Hofes 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.

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

27. 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.

28. 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.

29. Die vom Hof vorgenommene bestmögliche Schätzung der Fehlerquote für die 2017 getätigten Gesamtausgaben beläuft sich auf 2,4 %. Der Hof hat diese Fehlerquote nicht als „umfassend" bewertet, weil sie auf eine spezifische Ausgabenart in lediglich einigen Ausgabenbereichen beschränkt ist. Die geschätzten Fehlerquoten, die für die verschiedenen MFR-Rubriken ermittelt wurden, variieren wie in den Kapiteln 5 bis 7 und 10 beschrieben.

Mutmaßlicher Betrug

30. 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 4 — Verbindung zwischen dem Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und den Prüfungsurteilen zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

31. 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.

32. 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.

33. 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.

KAPITEL 2

Haushaltsführung und Finanzmanagement

INHALT

	Ziffer
Einleitung	2.1-2.2
Haushaltsführung im Jahr 2017	2.3-2.12
Im Vergleich zum Haushalt im vierten Jahr des MFR nach wie vor hohe Verpflichtungen, aber niedriger Zahlungsstand	2.3-2.5
Noch abzuwickelnde Mittelbindungen über der Rekordmarke des Vorjahres	2.6-2.8
Gesamtspielraum für Zahlungen und besondere Instrumente wichtiger Bestandteil der Flexibilität	2.9-2.12
Fragen des Finanzmanagements bezüglich des Haushalts 2017	2.13-2.45
Verwendung der verfügbaren Mittel der ESI-Fonds für die Mitgliedstaaten ist nach wie vor schwierig	2.13-2.19
Mitgliedstaaten reichten ihre Abschlusszahlungsanträge für Strukturfondsmittel für den MFR 2007-2013 ein	2.20-2.22
Bei der Hilfe zugunsten von Drittländern kommen verstärkt alternative Finanzierungsmodelle zum Einsatz	2.23-2.27
EU-Förderung zugunsten von Finanzinstrumenten ist erheblich angestiegen	2.28-2.41
Schwierigkeiten bei den Finanzinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung	2.29-2.35
Europäischer Fonds für strategische Investitionen hat an Dynamik gewonnen	2.36-2.39
Einrichtung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung	2.40-2.41
Exposition des EU-Haushalts weiterhin hoch	2.42-2.45
Risiken und Herausforderungen für den künftigen EU-Haushalt	2.46-2.51
Möglichkeit eines ungewöhnlich hohen Rückstands bei unbeglichenen Zahlungsanträgen gegeben	2.47
Finanzierung noch abzuwickelnder Mittelbindungen aus dem MFR 2014-2020 ist eine wichtige Frage für den nächsten MFR	2.48-2.49
Vereinigtes Königreich verlässt EU	2.50
Risiko einer noch größer werdenden Rechenschaftslücke	2.51
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	2.52-2.62
Schlussfolgerungen	2.52-2.61
Empfehlungen	2.62

Anhang 2.1 — Wichtigste relevante Punkte in den Berichtigungshaushaltsplänen

Anhang 2.2 — Aufstockung bei den besonderen Instrumenten

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

2.1. Dieses Kapitel enthält die Ergebnisse der Überprüfung wesentlicher Fragen der Haushaltsführung und des Finanzmanagements der EU durch den Hof. Außerdem werden gewisse Risiken und Herausforderungen für die künftigen Haushalte aufgezeigt, wobei zum Teil auf Bemerkungen aufgebaut wird, die der Hof in einer Reihe von Sonderberichten und Themenpapieren dargelegt hat.

2.2. Im Rahmen der begrüßenswerten Überlegungen zur Zukunft der EU legte die Kommission im Juni 2017 ein „Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen“ vor. In diesem Reflexionspapier werden Optionen für die künftige Finanzierung skizziert ([1]). Der Hof trug durch Veröffentlichung zweier Themenpapiere zu dieser laufenden Debatte bei ([2]). Am 2. Mai 2018 unterbreitete die Kommission einen Vorschlag für einen neuen ab dem Jahr 2021 geltenden *mehrjährigen Finanzrahmen* (MFR) ([3]).

HAUSHALTSFÜHRUNG IM JAHR 2017

Im Vergleich zum Haushalt im vierten Jahr des MFR nach wie vor hohe Verpflichtungen, aber niedriger Zahlungsstand

2.3. Im Jahr 2017 hat die EU 158,7 Milliarden Euro (99,3 %) der im festgestellten Haushalt insgesamt verfügbaren Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 159,8 Milliarden Euro gebunden ([4]). Unter Einbeziehung der besonderen Instrumente überschritten die gebundenen Beträge die MFR-Obergrenze um 3,1 Milliarden Euro (siehe ***Illustration 2.1***).

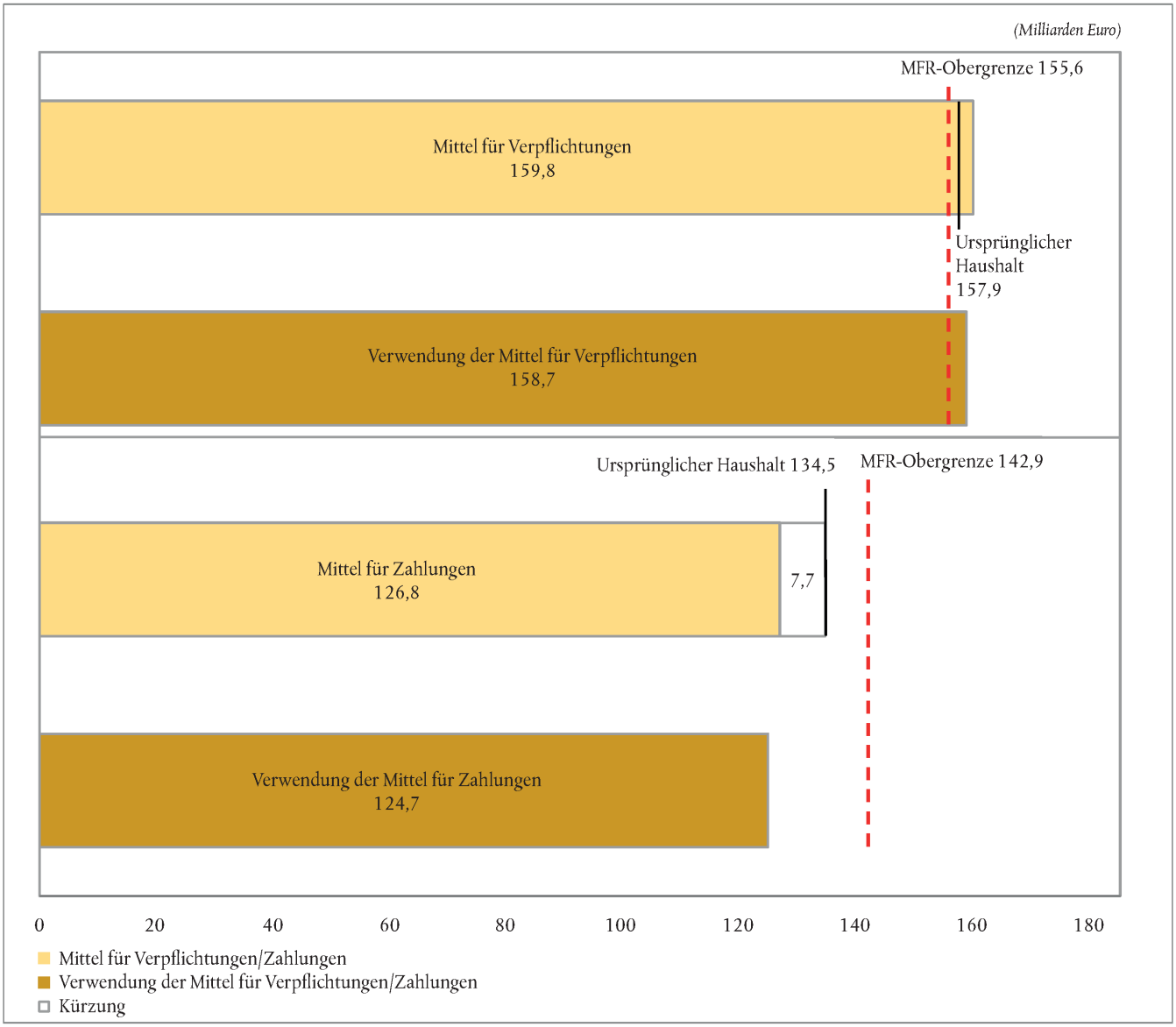
([1]) Das Reflexionspapier basierte auf dem Dokument „Die Zukunft der Finanzierung der Europäischen Union — Schlussbericht und Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe Eigenmittel“, Januar 2017.

([2]) „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates“, Themenpapier, Februar 2018 (*liegt nur in englischer Sprache vor*) (im Folgenden: „Themenpapier zur Zukunft der EU-Finanzen“) und „Der Vorschlag der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027“, Themenpapier, Juli 2018.

([3]) Dieser Vorschlag war bis Ende 2017 vorzulegen — siehe Artikel 25 der „MFR-Verordnung“ (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884)).

([4]) Ausgenommen sind *Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr* und *zweckgebundene Einnahmen*, da sie nicht Teil des festgestellten Haushalts sind und anderen Vorschriften unterliegen, die das Ergebnis verzerren würden. Weitere Informationen hierzu siehe Abschnitt A4-A5 des Berichts der Europäischen Kommission über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement zum Haushaltsjahr 2017 (*liegt nur in englischer Sprache vor*).

Illustration 2.1 — Haushaltsvollzug 2017



Anmerkung: Die MFR-Obergrenze stellt den jährlichen Höchstbetrag dar, der nach Maßgabe der derzeitigen MFR-Verordnung in Anspruch genommen werden kann. Allerdings können Mittel für Verpflichtungen in den Haushalt eingesetzt und verwendet werden, die die Obergrenze um den Wert der besonderen Instrumente überschreiten (siehe Artikel 3 Absatz 2 der MFR-Verordnung).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahr 2017, Berichte zum Haushaltsvollzug und Erläuterungen, Erläuterungen 4.1 bis 4.3 und technische Anpassung für 2017.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.4. Wie im Jahr 2016 waren die Gesamtzahlungen 2017 weit niedriger als erwartet und lagen 18,2 Milliarden Euro unter der MFR-Obergrenze (siehe ***Illustration 2.1***). In Erwartung eines niedrigeren Zahlungsstands setzte die *Haushaltsbehörde* den ursprünglichen Haushalt 2017 auf 134,5 Milliarden Euro, d. h. 8,4 Milliarden Euro unterhalb der MFR-Obergrenze für Mittel für Zahlungen in Höhe von 142,9 Milliarden Euro ([5]) an. Infolge der schleppenden Ausführung in den ersten acht Monaten des Jahres schlug die Kommission den Berichtigungshaushaltsplan Nr. 6/2017 vor, durch den die Mittel für Zahlungen um 7,7 Milliarden Euro gekürzt wurden (siehe ***Anhang 2.1***). Dies und die Aktualisierung auf der Einnahmenseite (hauptsächlich Geldbußen) führten zu einer Verringerung der Beiträge der Mitgliedstaaten für 2017 um 9,8 Milliarden Euro, könnte aber entsprechend höhere Mittelanfragen in den Jahren 2018-2020 zur Folge haben. Ein deutlich höherer Zahlungsbedarf gegen Ende des derzeitigen MFR kann dazu führen, dass die Obergrenzen für die Mittel für Zahlungen unter Druck geraten.

2.5. Der niedrige Zahlungsstand war hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Mitgliedstaaten für die mehrjährigen Programme der *Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) 2014-2020* weniger Zahlungsanträge einreichten als erwartet (zur Analyse der von Kommission und Mitgliedstaaten angegebenen Gründe siehe Ziffern 2.15-2.16).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.4. *Die Kommission überwacht fortlaufend die Ausführung des Haushaltsplans der EU. Gegebenenfalls unterbreitet sie der Haushaltsbehörde Vorschläge zur Anpassung der Höhe der Mittel.*

2.5. *Die Ausführung der Haushaltsmittel der ESI-Fonds im Jahr 2017 für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 hat sich im Vergleich zu 2016 verbessert. Die Zahlungen, die im Jahr 2017 geleistet wurden, waren 1,5-mal höher als im Jahr 2016. Im Jahr 2017 wurde nach der Kürzung der Mittel für Zahlungen um 5,9 Milliarden Euro durch den Berichtigungshaushaltsplan Nr. 6/2017 die vollständige Ausführung des verabschiedeten Haushaltsplans erreicht. Darüber hinaus wurden auch 5,4 Milliarden Euro an zweckgebundenen Einnahmen verwendet.*

([5]) Ausgenommen *Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr* und zweckgebundene Einnahmen. Siehe Fußnote 4.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Noch abzuwickelnde Mittelbindungen über der Rekordmarke des Vorjahres

2.6. Angesichts der fast vollständigen Verwendung der verfügbaren Mittel für Verpflichtungen und des niedrigen Zahlungsstands (siehe Ziffern 2.4-2.5) erreichten die noch abzuwickelnden Mittelbindungen mit 267,3 Milliarden Euro eine neue Rekordhöhe (2016: 238,8 Milliarden Euro). Damit liegen die noch abzuwickelnden Mittelbindungen um 72,9 Milliarden Euro über ihrem Stand im Jahr 2010 (194,4 Milliarden Euro), dem vierten Jahr des vorangegangenen MFR (siehe ***Illustration 2.2***). Da das Volumen des MFR 2014-2020 in etwa dem des MFR 2007-2013 entspricht, kann der Anstieg als erheblich bezeichnet werden. Nach Ansicht der Kommission war die Zunahme in den Jahren 2016 und 2017 Teil des für die ESI-Fonds beobachteten normalen Durchführungszyklus ([6]) ([7]).

2.7. Die Prognosen des Hofes ([8]) deuten darauf hin, dass die noch abzuwickelnden Mittelbindungen bis zum Ende des MFR im Jahr 2020 sogar noch weiter ansteigen werden (siehe ***Illustration 2.2***).

([6]) Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 2.14 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016.

([7]) Siehe Erläuterung 2.2 im Abschnitt Berichte zum Haushaltsvollzug der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahr 2017 („EU-Jahresrechnung 2017“).

([8]) Gestützt auf die Ende 2017 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 jüngsten von der Kommission vorgenommenen Schätzung der Aufhebungen von Mittelbindungen nahm der Hof an, dass 99 % der Mittel für Zahlungen zu Zahlungen führen werden, ausgenommen Zahlungen im Zusammenhang mit besonderen Instrumenten entsprechend der Annahme der Kommission. Unberücksichtigt blieb hierbei die Inanspruchnahme des *Gesamtspielraums für Zahlungen*. Der Gesamtspielraum für Zahlungen kann aber dazu beitragen, die noch abzuwickelnden Mittelbindungen bis 2020 abzubauen (siehe Ziffern 2.9-2.10). In die Prognosen 2018-2020 nicht einbezogen wurden zweckgebundene Einnahmen und Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr wegen ihrer geringen Auswirkungen auf die Prognosen und der Schwierigkeit ihrer Berechnung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

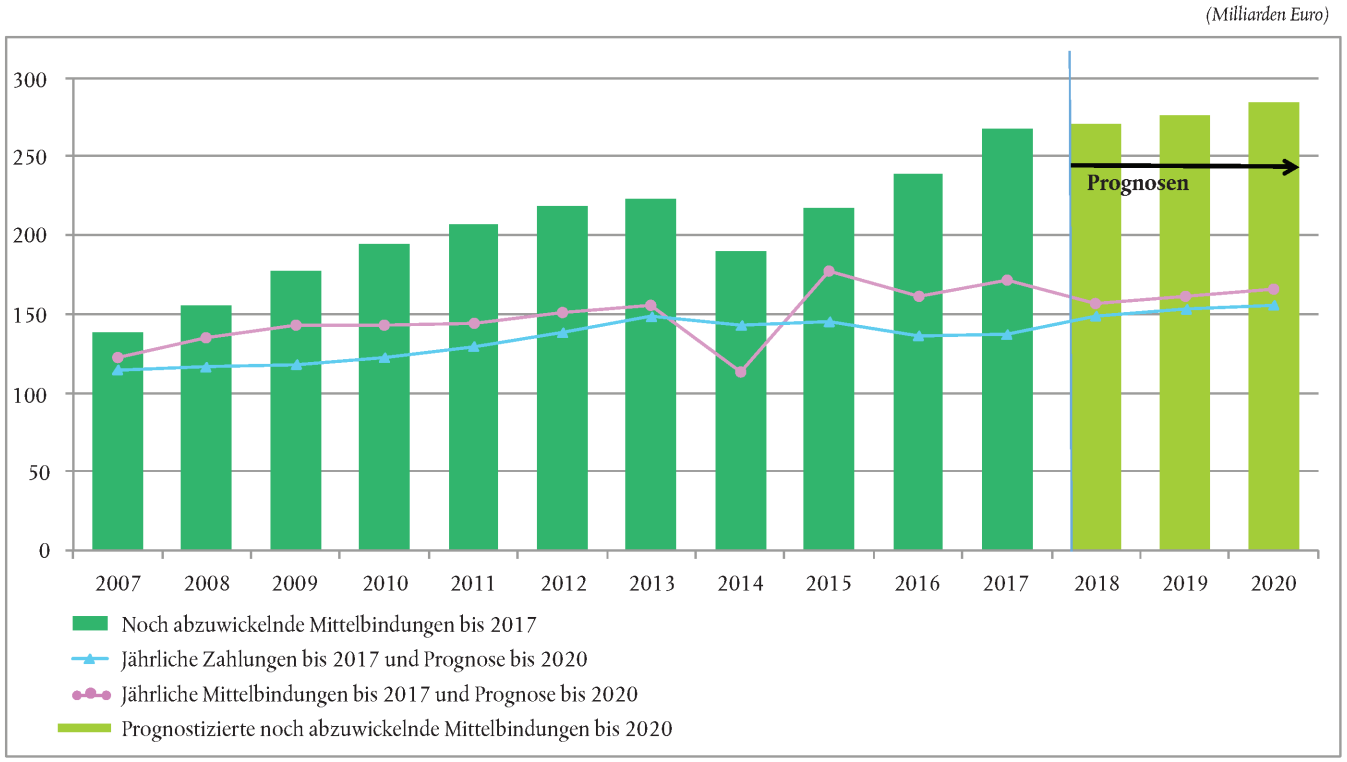
2.8. In den Jahren 2018-2020 wird das Risiko, dass die verfügbaren Mittel für Zahlungen nicht ausreichen, um alle Zahlungsanträge zu begleichen, signifikant ansteigen (siehe Ziffern 2.12 und 2.47). Eine präzisere Zahlungsvorausschätzung für die kommenden Jahre würde dazu beitragen, dieses Risiko zu mindern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.8. *Gemäß der dem Rat und dem Europäischen Parlament im Oktober 2017 vorgelegten mittelfristigen Zahlungsvorausschätzung geht die Kommission davon aus, dass die angepasste Obergrenze der Mittel für Zahlungen bis zum Ende des MFR im Jahr 2020 unter Berücksichtigung der Übertragung des Gesamtspielraums für Mittel für Zahlungen (GSZ) von 2017 auf die Jahre 2019 und 2020 aufrechterhalten werden kann.*

Die Kommission betont, dass die Genauigkeit der mittelfristigen Vorausschätzung unter anderem von den Vorausschätzungen der Mitgliedstaaten für die geteilt verwalteten Programme abhängt. Außerdem hängt die Höhe der im Rahmen eines jährlichen Haushaltsverfahrens tatsächlich bewilligten Mittel für Zahlungen von der Entscheidung der Haushaltsbehörde ab.

Illustration 2.2 — Noch abzuwickelnde Mittelbindungen, Verpflichtungen und Zahlungen einschließlich Prognosen zum Ende des laufenden MFR



Quelle: Für 2007-2017: Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union. Zu den Prognosen des Europäischen Rechnungshofs für 2018-2020 siehe MFR-Verordnung und technische Anpassung für 2017.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Gesamtspielraum für Zahlungen und besondere Instrumente wichtiger Bestandteil der Flexibilität

2.9. Im Anschluss an die Halbzeitüberprüfung des MFR ([9]) hat die Haushaltsbehörde die MFR-Verordnung ([10]) geändert — insbesondere, um den *Gesamtspielraum für Zahlungen* ([11]) zu erhöhen und Änderungen in Bezug auf vier *besondere Instrumente* ([12]) vorzunehmen.

2.10. Der Gesamtspielraum für Zahlungen, der im Zeitraum 2018-2020 maximal in Anspruch genommen werden kann, wird sich auf 36,5 Milliarden Euro belaufen, was einer Erhöhung von 5,9 Milliarden Euro gegenüber dem vorherigen Betrag entspricht (siehe ***Illustration 2.3***). Dies ist ein ausgesprochen hoher Betrag, der dazu beitragen könnte, künftige Zahlungsrückstände abzubauen (siehe Ziffer 2.47). Der Wert des Gesamtspielraums für Zahlungen entspricht der Differenz zwischen den geleisteten Zahlungen und den MFR-Obergrenzen der Mittel für Zahlungen ([13]). Bis Ende 2017 waren für den Gesamtspielraum für Zahlungen kumulierte Beträge in Höhe von rund 33,5 Milliarden Euro aufgelaufen ([14]).

([9]) COM(2016) 603 final — Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 — Ergebnisorientierter EU-Haushalt". Der Hof reagierte auf diese Kommissionsmitteilung mit der Veröffentlichung seines Themenpapiers „Der EU-Haushalt: Zeit für eine Reform?" im November 2016.

([10]) Verordnung (EU, Euratom) 2017/1123 des Rates vom 20. Juni 2017 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020 (ABl. L 163 vom 24.6.2017, S. 1).

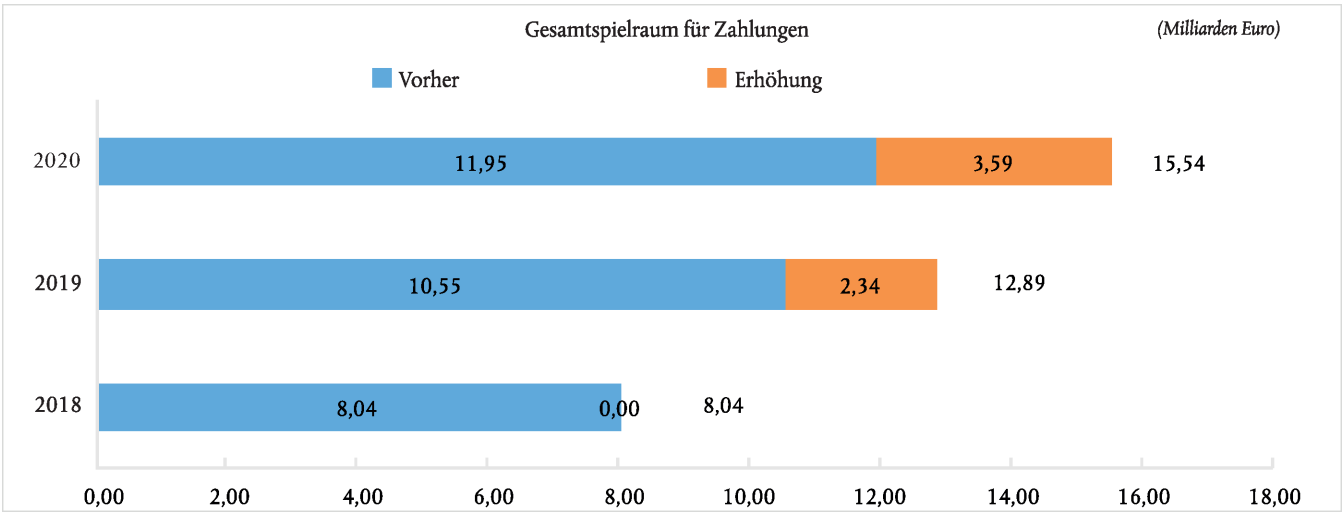
([11]) Der Gesamtspielraum für Zahlungen ermöglicht es, nicht verwendete Mittel für Zahlungen auf künftige Jahre zu übertragen.

([12]) Reserve für Soforthilfen (EAR), Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF), Flexibilitätsinstrument (Flex) und Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) — siehe Artikel 9 bis 12 der MFR-Verordnung. Siehe auch Ziffern 2.8-2.10 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016.

([13]) Siehe Artikel 5 der MFR-Verordnung.

([14]) Auf der Grundlage der technischen Anpassungen des Finanzrahmens und der Schätzung des Hofes für 2017.

Illustration 2.3 — Gesamtspielraum für Zahlungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der MFR-Verordnung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.11. Die besonderen Instrumente wurden auf zweierlei Weise gestärkt. Zum einen wurden die für die Reserve für Soforthilfe und das Flexibilitätsinstrument verfügbaren Beträge erhöht (siehe ***Anhang 2.2***). Zum anderen wurde es ermöglicht, ab 2017 Beträge, die im Rahmen des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und des Solidaritätsfonds der Europäischen Union annulliert wurden, auf das Flexibilitätsinstrument zu übertragen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.12. Auch wenn die Flexibilität des Haushalts gesteigert wurde, um für mögliche Herausforderungen gewappnet zu sein, besteht das Risiko, dass dies immer noch nicht ausreichen wird. Darüber hinaus wurde — wie vom Hof bereits mehrfach in der Vergangenheit hervorgehoben — die Frage, ob besondere Instrumente unter die für Mittel für Zahlungen festgesetzten Obergrenzen fallen oder nicht ([15]), noch nicht gelöst. Durch diese Unsicherheit erhöht sich das Risiko eines Rückstands bei den Zahlungen noch weiter (siehe Ziffer 2.47).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.12. *Die Kommission erinnert daran, dass der Rat ihren Vorschlag abgelehnt hat, das Problem der Zahlungen für besondere Instrumente im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des MFR 2016/2017 zu lösen.*

In ihrem Vorschlag für die MFR-Verordnung für den Zeitraum 2021-2027 hat die Kommission vorgeschlagen, dieses Problem zu lösen (siehe Artikel 2 Absatz 2 der MFR-Verordnung 2021-2027 (COM(2018) 322 vom 2.5.2018)).

Die Kommission bleibt ferner bei ihrer Auffassung, dass das Risiko eines Zahlungsrückstands in diesem MFR sehr begrenzt ist. Die Kommission verweist auf ihre Antwort unter Ziffer 2.8.

FRAGEN DES FINANZMANAGEMENTS BEZÜGLICH DES HAUSHALTS 2017

Verwendung der verfügbaren Mittel der ESI-Fonds für die Mitgliedstaaten ist nach wie vor schwierig

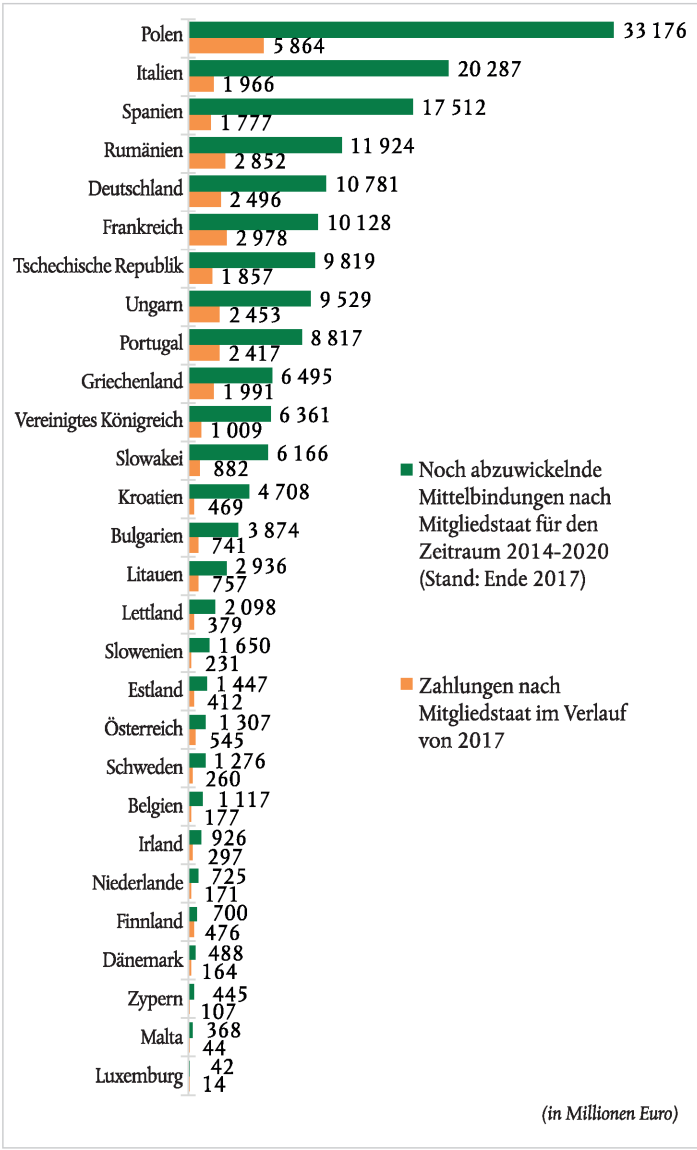
2.13. Bei einigen Mitgliedstaaten haben die noch abzuwickelnden Mittelbindungen der *Europäischen Struktur- und Investitionsfonds* (ESI-Fonds) einen signifikanten Anteil an den Gesamtausgaben des Staates. Näheres hierzu sowie zur Höhe der 2017 an jeden Mitgliedstaat geleisteten Zahlungen und ihrer Ende 2017 noch abzuwickelnden Mittelbindungen kann der ***Illustration 2.4*** entnommen werden.

2.13. *Die Höhe der noch abzuwickelnden Mittelbindungen für die ESI-Fonds ist in dieser Phase Teil des für diese ESI-Fonds beobachteten normalen Durchführungszyklus. Das reibungslose Jahresprofil der Mittel für Verpflichtungen im Zeitraum 2014-2020, die Einführung der „n+3"-Regel und die langsame Durchführung führten zu einem deutlichen Anstieg der noch abzuwickelnden Mittelbindungen.*

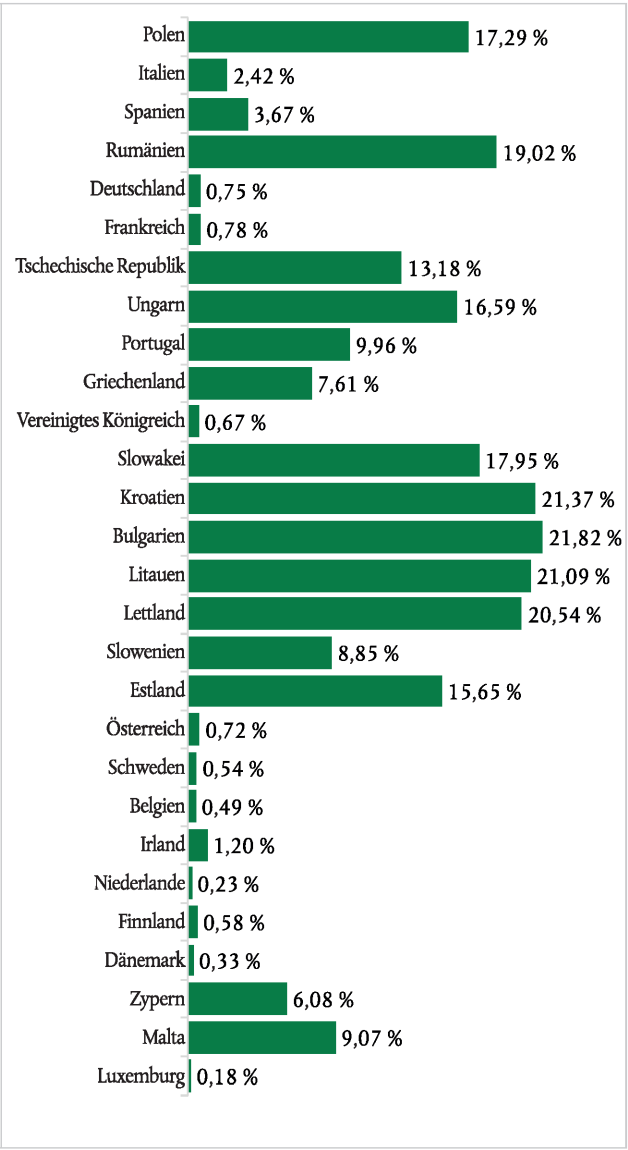
Die Kommission verweist auf ihre Antwort unter Ziffer 2.14 des EuRH-Jahresberichts 2016.

([15]) Ziffer 2.8 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2014 und Ziffer 2.8 Buchstabe b des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016.

Illustration 2.4 — Ende 2017 noch abzuwickelnde Mittelbindungen und Zahlungen des Jahres 2017 nach Mitgliedstaat in Millionen Euro



Noch abzuwickelnde Mittelbindungen als Prozentsatz der Gesamtausgaben des Staates 2017



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission. Eurostat-Daten zu den Gesamtausgaben des Staates für 2017: April 2018.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.14. Die Mittelausschöpfung ([16]) ist besonders langsam vorangeschritten. Im Jahr 2017, dem vierten Jahr des MFR, hatten die Mitgliedstaaten im Durchschnitt etwa 16,4 % (2010: 22,1 %) der ihnen zugewiesenen Beträge in Anspruch genommen. Aus der ***Illustration 2.5*** sind die Ausschöpfungsquoten der Mitgliedstaaten im Jahr 2017 ([17]) im Vergleich zu 2010 ([18]) zu ersehen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

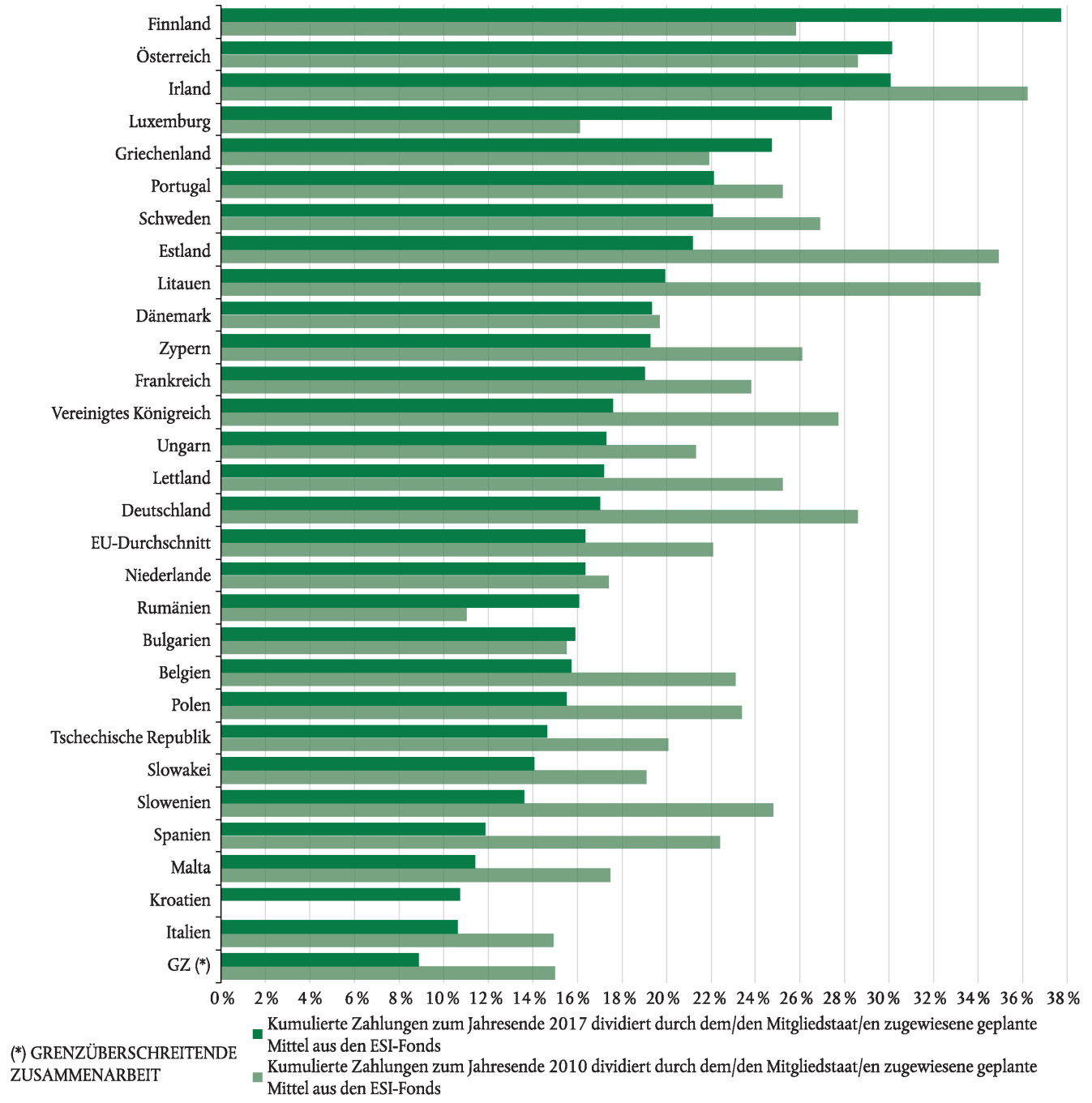
2.14. *Die Kommission sieht am Ende des Programmplanungszeitraums für 2014-2020 kein höheres Risiko der Mittelausschöpfung als für den Zeitraum 2007-2013. Unter Berücksichtigung der „n+3"-Regel, der derzeitigen Auswahlquoten sowie der bescheinigten Zahlungen ist die Kommission der Auffassung, dass bis zum Ende des Zeitraums 2014-2020 die gleiche Ausschöpfungsquote wie für den Zeitraum 2007-2013 erreicht werden könnte.*

([16]) *Mittelausschöpfung* entspricht dem Betrag, der von der Kommission an einen Mitgliedstaat im Rahmen eines operationellen Programms der ESI-Fonds als Kofinanzierung für förderfähige Projekte ausgezahlt wurde. Die Ausschöpfungsquote zeigt die Beträge, die im Verhältnis zu den entsprechend geplanten EU-Ausgaben ausgezahlt wurden.

([17]) Viertes Jahr des laufenden MFR.

([18]) Entsprechendes Jahr des vorherigen MFR.

Illustration 2.5 — Ausschöpfungsquoten nach Mitgliedstaat Ende 2017 und Ende 2010



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

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.15. Feststellungen der Kommission zufolge waren die Verzögerungen hauptsächlich bedingt durch den späteren *Abschluss* des vorangegangenen MFR, die späte Annahme von Rechtsakten und Schwierigkeiten bei der Anpassung an einschneidende Änderungen des derzeitigen MFR und bei deren Umsetzung ([19]).

2.16. Der Hof führte eine Erhebung in sechs Mitgliedstaaten ([20]) durch, die am Ende des Jahres 2017 die niedrigsten Ausschöpfungsquoten verzeichneten. Die Antworten dieser Mitgliedstaaten bestätigten weitgehend die von der Kommission angegebenen Hauptgründe (siehe ***Illustration 2.6***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.15. *Was den ELER anbelangt, so wurden die Verzögerungen aufgrund der verspäteten Annahme der Rechtsakte rasch aufgeholt, und die Zahlungen für den Zeitraum 2014-2020 sind sehr gut im Zeitplan.*

Illustration 2.6 — Ergebnisse der Erhebung des Hofes



Von der Kommission angegebene Gründe, die mit „von mittlerer Bedeutung" oder „von hoher Bedeutung" bewertet wurden:

— Die Annahme bestimmter Rechtsakte und Leitlinien für die *operationellen Programme* des Zeitraums 2014-2020 sowie der operationellen Programme selbst hat sich verzögert.

— Die Benennung der zuständigen Behörden hat mehr Zeit in Anspruch genommen als erwartet.

— Die Verzögerungen bei der Ausschöpfung der EU-Mittel und bei den Abschlussverfahren für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 wirkten sich entsprechend auch auf das Benennungsverfahren aus.

— Die Validierung der Benennung der zuständigen Behörden durch eine unabhängige Prüfstelle dauerte länger als erwartet.

— Es dauerte länger als erwartet, um bei Annahme der operationellen Programme die Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten sicherzustellen.

— Durch die Verlängerung des Antragszeitraums um ein Jahr (*n+3-Regel für die Aufhebung von Mittelbindungen*) ist bei der Einreichung von Zahlungsanträgen bei der Kommission weniger Dringlichkeit geboten.

Anmerkung: In einem an die Ständigen Vertretungen gerichteten Fragebogen bat der Hof die sechs Mitgliedstaaten zu bewerten, ob die von der Kommission genannten Gründe von hoher, mittlerer, geringer oder keinerlei Bedeutung für die Verzögerungen waren, denen die Mittelausschöpfung in ihren Ländern unterlag. Für Analysezwecke durch den Hof wurde ein Grund als „von mittlerer Bedeutung" oder „von hoher Bedeutung" eingestuft, wenn dieser Grund bei der Mehrzahl der Antworten die Bewertung „von mittlerer Bedeutung" oder „von hoher Bedeutung" erhalten hatte. Keiner der Gründe wurde von der Mehrheit der Befragten mit „von geringer Bedeutung" oder „von keinerlei Bedeutung" bewertet.

Quelle: Erhebung des Europäischen Rechnungshofs.

([19]) Die Kommission hat die ihrer Ansicht nach ausschlaggebenden Gründe in einer Reihe von Dokumenten dargelegt: so in ihrer Analyse zur Ausführung der Haushaltsmittel der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds im Jahr 2016 (*liegt nur in englischer Sprache vor*), ihrer Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 und der dazugehörigen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (COM(2016) 603 final und SWD(2016) 299 final) sowie in ihren Antworten auf die schriftlichen Anfragen an die Kommissionsmitglieder Oettinger, Creţu und Thyssen zum Entlastungsverfahren 2016.

([20]) Kroatien, Italien, Malta, Slowakei, Slowenien und Spanien.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.17. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2016 wies der Hof bereits darauf hin, dass es Mitgliedstaaten möglicherweise Schwierigkeiten bereiten könnte, genügend hochwertige Projekte zu ermitteln. Die Prüfungsarbeiten des Hofes bestätigten, dass die Mitgliedstaaten zwischen einer raschen Mittelausschöpfung und der zeitaufwendigen Vorlage hochwertiger Projekte eine Abwägung vornehmen ([21]).

2.18. In diesem Zusammenhang sei auf zwei vom Hof veröffentlichte Sonderberichte hingewiesen, von denen einer die Regelungen für den Abschluss der Programme des MFR 2007-2013 betrifft und der andere die Wirksamkeit der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Mittelausschöpfung durch die Kommission ([22]). Unter anderem stellte der Hof fest, dass die späte Verabschiedung des Rechtsrahmens Verzögerungen verursachte, die sich ihrerseits auf die Durchführung niederschlugen, und dass die Überschneidung der MFR-Zeiträume die Verzögerungen noch verstärkte. Zur Vermeidung von Problemen der Mittelausschöpfung im nächsten MFR werden die rechtzeitige Annahme von Rechtsakten und ein hoher Grad an Stabilität des für die ESI-Fonds geltenden Rechtsrahmens von entscheidender Bedeutung sein.

2.19. Die stärkere Überschneidung der MFR-Zeiträume stellt eine zusätzliche Belastung für die Behörden der Mitgliedstaaten dar und führt zu weiteren Verzögerungen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.18. *Die Kommission hat mehrmals die Bedeutung einer rechtzeitigen Annahme der Rechtsakte durch die beiden gesetzgebenden Organe betont. Für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 hat die Kommission ihre Legislativvorschläge im Mai und Juni 2018 vorgelegt, d. h. 30 Monate vor dem geplanten Beginn des Förderzeitraums des Programmplanungszeitraums.*

2.19. *Nach Auffassung der Kommission ist die Überschneidung der Förderzeiträume nur einer von mehreren Faktoren, die zu gewissen Verzögerungen bei der Durchführung der nachfolgenden Zeiträume beitragen. Weitere wichtige Faktoren sind die Höhe der Vorfinanzierung, die Regel der Aufhebung der Mittelbindung und die Einführung von Nettofinanzkorrekturen, wenn die der Kommission vorgelegten Rechnungslegungen noch schwerwiegende Unregelmäßigkeiten aufweisen. Um die Überschneidungen zu verringern, hat die Kommission verschiedene Vorschläge für den nächsten Programmplanungszeitraum 2021-2027 unterbreitet (Rückkehr zur Aufhebung der Mittelbindungen nach der Regel „n+2“, Anpassung der Höhe der Vorauszahlungen und uneingeschränkte Verlängerung/Übernahme der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, um eine reibungslose Durchführung zu gewährleisten).*

([21]) Siehe Sonderbericht Nr. 1/2018 „Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen (JASPERS) — Zeit für eine bessere Ausrichtung“.

([22]) Sonderbericht Nr. 36/2016 „Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007-2013“ und Sonderbericht Nr. 17/2018 „Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007-2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Mitgliedstaaten reichten ihre Abschlusszahlungsanträge für Strukturfondsmittel für den MFR 2007-2013 ein

2.20. Die Mitgliedstaaten haben ihre Abschlusszahlungsanträge für Strukturfondsmittel ([23]) des MFR 2007-2013 bis Ende März 2017 eingereicht ([24]).

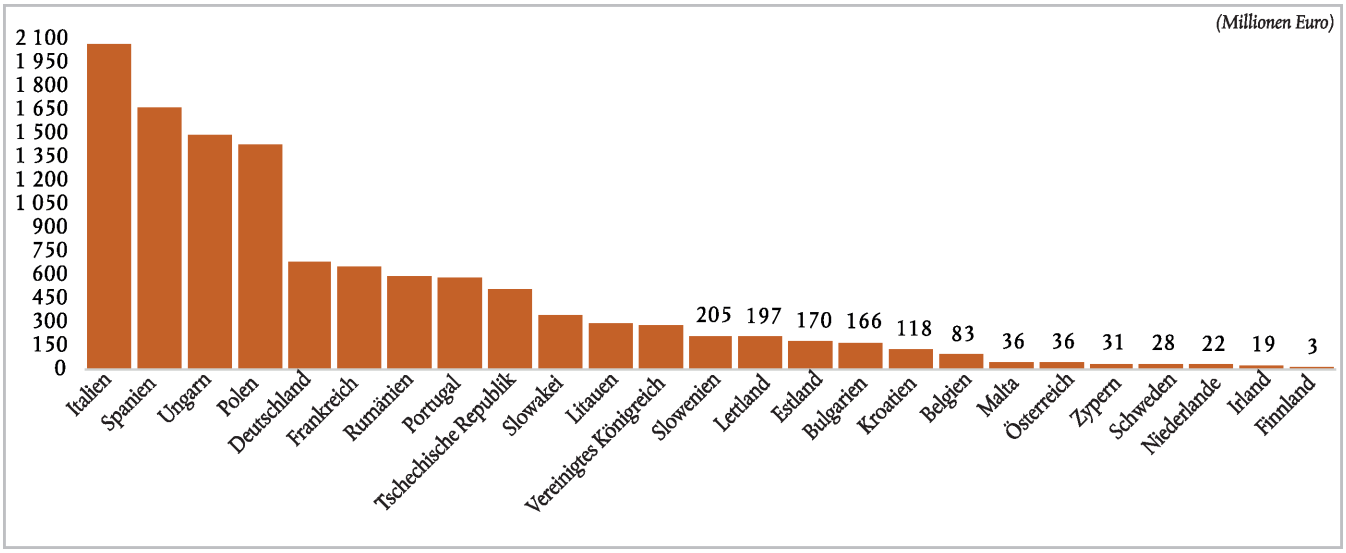
2.21. Ende 2017 beliefen sich die noch abzuwickelnden Mittelbindungen bei den Strukturfonds auf 11,7 Milliarden Euro bzw. 3,4 % der für den MFR 2007-2013 insgesamt zugewiesenen Beträge (siehe ***Illustration* 2.7**).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.21. *Die Kommission wird im Jahr 2018 eine große Zahl von Programmen abschließen, was die noch abzuwickelnden Mittelbindungen drastisch reduzieren wird.*

Ende Mai 2018 belief sich der Gesamtbetrag der noch abzuwickelnden Mittelbindungen für den EFRE und den KF auf 8,1 Milliarden Euro und für den ESF auf 1,9 Milliarden Euro. Die Kommission geht, wie in den jährlichen Tätigkeitsberichten der GD REGIO und der GD EMPL erwähnt, davon aus, dass die überwiegende Mehrheit der noch abzuwickelnden Mittelbindungen in den Jahren 2018 und 2019 abgeschlossen werden kann.

Illustration 2.7 — Noch abzuwickelnde Mittelbindungen der Strukturfonds des MFR 2007-2013 zum Jahresende 2017



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

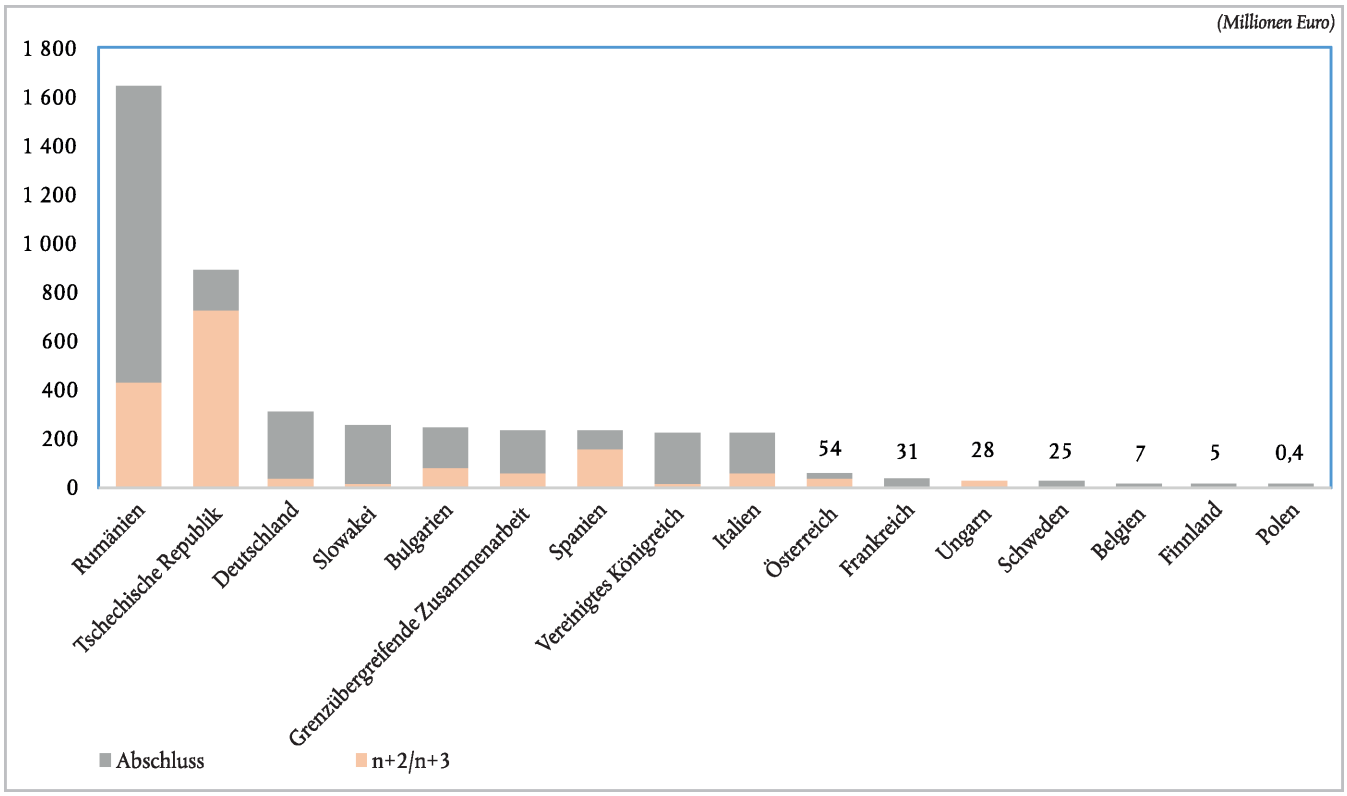
([23]) Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds und Kohäsionsfonds.

([24]) Außer Kroatien, dem eine Fristverlängerung bis 31. März 2018 eingeräumt wurde.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.22. Die *Aufhebungen von Mittelbindungen* bei den Strukturfonds beliefen sich auf 4,4 Milliarden Euro (1,3 %) des für den MFR 2007-2013 zugewiesenen Gesamtbetrags (siehe ***Illustration 2.8***). Damit machen sie einen sehr geringen Anteil an den Mittelbindungen insgesamt aus ([25]).

Illustration 2.8 — Höhe der aufgehobenen Mittelbindungen bei den Strukturfonds im Zeitraum 2011-2017 nach Mitgliedstaat



Anmerkung: Die einzelnen Zahlenangaben zeigen die Gesamtsumme beim Abschluss und für n+2/n+3.
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

([25]) Siehe Ziffer 2.13 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Bei der Hilfe zugunsten von Drittländern kommen verstärkt alternative Finanzierungsmodelle zum Einsatz

2.23. EU-Treuhandfonds und die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei unterscheiden sich von den Mechanismen, welche die Kommission standardmäßig für die Bereitstellung von Hilfen anwendet. Bei ihnen kommen eine Vielzahl an Finanzierungsquellen und verschiedene Verteilungskanäle zum Zuge, was ihre Komplexität erhöht. EU-Treuhandfonds laufen außerhalb des EU-Haushaltsplans, wohingegen die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei dem Haushaltsplan unterliegt. In der Illustration weiter unten wird ein Überblick über diese Mechanismen gegeben. Mit dem Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD) besteht ein weiteres neues Instrument, das der Bereitstellung von Hilfe zugunsten von Drittländern dient (siehe Ziffern 2.40-2.41).

2.24. EU-Treuhandfonds sind gesonderte Rechtsinstitute mit einer eigenen Finanzstruktur, die es gestattet, dass mehrere Geber eine Maßnahme auf der Grundlage gemeinsam vereinbarter Ziele finanzieren. Die Kommission hat bislang vier EU-Treuhandfonds geschaffen: den Bêkou-Fonds, den Madad-Fonds, den Fonds für Afrika und den Fonds für Kolumbien ([26]) (siehe ***Illustration 2.9***).

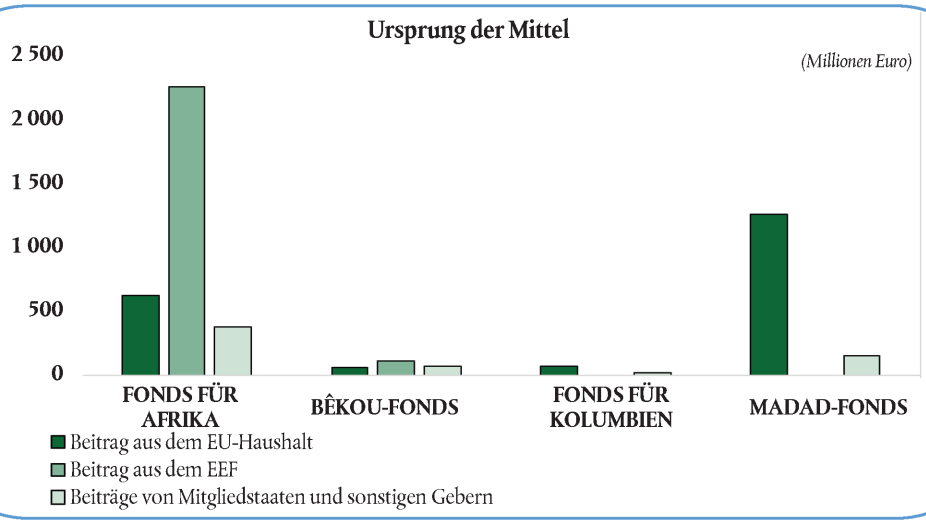
ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.23. *Die Kommission ist der Auffassung, dass die EU-Treuhandfonds an sich nicht zur Komplexität beitragen, da sie eingerichtet wurden, um EU-Mittel aus verschiedenen Quellen sowie von Geldgebern in einem einzigen Mechanismus zusammenzufassen, und somit die Komplexität der Mehrfachinterventionen verringern.*

Die Fazilität ist ein Koordinierungsmechanismus, der eher erleichternd als erschwerend wirkt. Es ist kein neues Instrument. Die Fazilität ermöglicht eine rasche, wirksame und effiziente Mobilisierung der EU-Hilfe für Flüchtlinge in der Türkei und gewährleistet die optimale Verwendung der Mittel der EU und der EU-Mitgliedstaaten in umfassender und koordinierter Weise für humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe.

([26]) Die jeweiligen vollen Bezeichnungen dieser Treuhandfonds lauten: EU-Treuhandfonds für die Zentralafrikanische Republik, Regionaler Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Syrien-Krise, Nothilfe-Treuhandfonds der EU zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika, EU-Treuhandfonds für Kolumbien.

Illustration 2.9 — Wichtigste Informationen zu Treuhandfonds

Ziel	Im Außenbereich stehen der Kommission für die Verwaltung von Notfallmaßnahmen, entsprechenden Folgemaßnahmen oder thematischen Maßnahmen EU-Treuhandfonds zur Verfügung.
Vorschriften der Haushaltsordnung	EU-Treuhandfonds sollten — unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausgeführt werden; — einen Mehrwert für das Tätigwerden der EU erbringen, wenn sich die Wirkung der Maßnahmen besser auf Unionsebene als auf nationaler Ebene erzielen lässt; — die Union politisch deutlich zur Geltung bringen und organisatorische Vorteile und eine bessere Kontrolle seitens der Union über die Risiken und die Auszahlung der Beiträge der Union und anderer Geber herbeiführen; — nicht eingerichtet werden, wenn sie, ohne Komplementarität zu bewirken, lediglich andere bestehende Finanzierungsmöglichkeiten oder vergleichbare Instrumente duplizieren.
Leitungsstruktur	Jeder EU-Treuhandfonds verfügt über einen eigenen Vorstand, der sich aus allen Gebern zusammensetzt und in dem die Kommission den Vorsitz führt. Der Vorstand trifft die allgemeinen Strategieentscheidungen. Jeder Treuhandfonds hat einen Exekutivausschuss, in dem die Kommission ebenfalls den Vorsitz führt; indessen sind nur jene Geber Mitglieder, die mehr als 3 Millionen Euro beitragen.
Rechenschaftspflicht — Prüfung	Die Ausführung der EU-Treuhandfonds erfolgt direkt über die von der Kommission ernannten Treuhandfondsverwalter. Die Ausführung der EU-Treuhandfonds für Notfallmaßnahmen oder entsprechende Folgemaßnahmen kann auch indirekt erfolgen durch Delegation der damit verbundenen Aufgaben an andere Akteure wie Drittstaaten und von diesen benannte Stellen oder internationale Organisationen. Der Europäische Rechnungshof hat vollumfängliche Prüfungsbefugnisse in Bezug auf alle EU-Treuhandfonds.
Mittelzusagen insgesamt	In den EU-Treuhandfonds fließen Mittel aus dem EU-Haushalt, dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und/oder von anderen Gebern zusammen. Ende 2017 beliefen sich die Mittelzusagen für sämtliche EU-Treuhandfonds insgesamt auf 5,1 Milliarden Euro. Davon stammten 4,5 Milliarden Euro (87,7 % der Gesamtsumme) von der EU (2,0 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt und 2,4 Milliarden Euro aus dem EEF). Die Mitgliedstaaten und andere Geber leisteten einen Beitrag von 0,6 Milliarden Euro.
Mittelzusagen je Treuhandfonds	

Erläuterung: Abweichungen bei der Summe der Mittelzusagen sind rundungsbedingt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission, Artikel 187 der Haushaltsordnung und Gründungsakten zur Einrichtung der Treuhandfonds.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.25. Der Hof untersuchte Einrichtung und Verwaltung des ersten von der Kommission verwalteten EU-Treuhandfonds — des Bêkou-Fonds ([27]). Unter anderem stellte der Hof fest, dass durch den Fonds zwar Hilfen mobilisiert, aber nur wenige zusätzliche Geber gewonnen wurden.

2.26. In der Haushaltsordnung ist die Einrichtung von Treuhandfonds an strenge Anforderungen geknüpft wie Mehrwert der EU-Maßnahmen, bessere Organisation, bessere Kontrolle über Risiken und Auszahlungen sowie *Zusätzlichkeit* (siehe ***Illustration 2.9***). Im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2016 wies der Hof darauf hin, dass die Finanzierungsregelungen nicht komplexer als nötig sein sollten, um die politischen Ziele der EU zu erreichen und Rechenschaftspflicht, Transparenz und Prüfbarkeit zu gewährleisten ([28]).

2.27. Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei wurde im Januar 2016 eingerichtet, um die Türkei bei der Bewältigung des massiven Zustroms von Flüchtlingen zu unterstützen (siehe ***Illustration 2.10***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

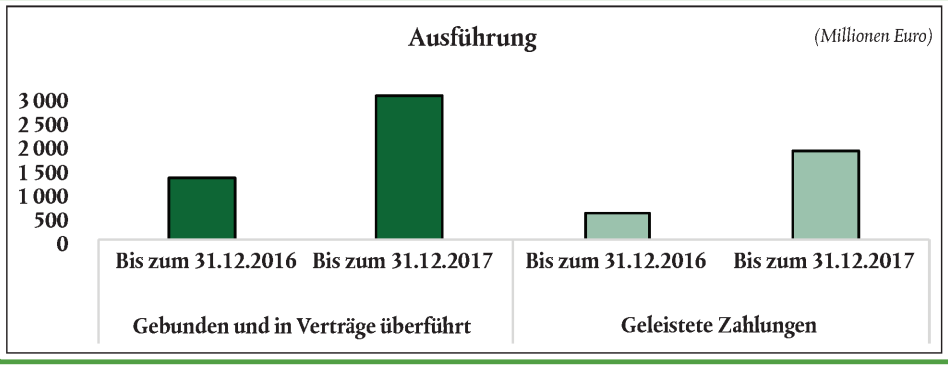
2.25. *Der Bekou-Treuhandfonds kommt in der Zentralafrikanischen Republik zum Einsatz, die in der Vergangenheit Schwierigkeiten hatte, Geber anzuziehen. Dem Bekou-Treuhandfonds ist es jedoch gelungen, die Hilfe von Gebern wie Italien, den Niederlanden und Deutschland, die bisher keine wichtigen Geber für die Zentralafrikanische Republik waren, erheblich aufzustocken.*

2.26. *Mit dem Weißbuch zur Zukunft Europas im Jahr 2025 wurde im Vorfeld der nächsten MFR-Vorbereitungen ein umfassender Diskussions- und Reflexionsprozess angestoßen. In diesem Zusammenhang legte die Kommission im Juni 2017 ein Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finanzen vor, das den Grundstein für den Vorschlag der Kommission für eine neue Finanzarchitektur der EU für den nächsten MFR legte. Die Kommission schlägt einen kohärenteren, fokussierteren und transparenteren Haushalt vor, indem fragmentierte Finanzierungsquellen zu neuen integrierten Programmen zusammengefasst und die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten gestrafft wird.*

([27]) Sonderbericht Nr. 11/2017 „Der EU-Treuhandfonds Bêkou für die Zentralafrikanische Republik: trotz einiger Schwachstellen ein hoffnungsvoller Anfang".

([28]) Siehe Empfehlung 4 von Kapitel 2 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016.

Illustration 2.10 — Wichtigste Informationen zur Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei

Ziel	Unterstützung der Türkei bei der Befriedigung der unmittelbaren humanitären und entwicklungsbezogenen Bedürfnisse der Flüchtlinge
Leitungsstruktur	Unter der Leitung eines Lenkungsausschusses, der strategische Vorgaben zu den übergeordneten Prioritäten, der Art der zu unterstützenden Maßnahmen und den zu nutzenden Instrumenten sowie ihrer Koordinierung macht. Außerdem ist es Aufgabe des Ausschusses, die Umsetzung der zwischen der EU und der Türkei vereinbarten Verpflichtungen zu überwachen und zu bewerten. Der Ausschuss steht unter dem Vorsitz der Kommission und umfasst Vertreter der EU-Mitgliedstaaten. Die Türkei nimmt an den Sitzungen in beratender Funktion teil.
Rechenschafts-pflicht — Prüfung	Die Kommission behält die Gesamtverantwortung für die Ausführung der über die Fazilität finanzierten Maßnahmen. Der Europäische Rechnungshof hat vollumfängliche Prüfungsbefugnisse in Bezug auf die Fazilität.
Finanzierung	Für den Zeitraum 2016-2017 wurden Finanzmittel in Höhe von 3 Milliarden Euro bewilligt (1 Milliarde Euro aus dem EU-Haushalt und 2 Milliarden Euro von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihres relativen BNE-Anteils). Die Mitgliedstaaten sind ihren Verpflichtungen im Rahmen der Vereinbarung nachgekommen, mit Ausnahme von 0,4 Milliarden Euro, die 2018 und von 0,08 Milliarden Euro, die 2019 nach Maßgabe der vereinbarten Zahlungspläne einzuzahlen sind.
Ausführung	
Weiteres Vorgehen	Die Frist für die Abschlusszahlungen aus der Fazilität wurde von Ende 2019 bis 2021 verlängert. Die Kommission schlug im März 2018 vor, dass die EU und die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2018-2019 zusätzliche Finanzmittel in Höhe von 3 Milliarden Euro mobilisieren sollen, vorausgesetzt die im Jahr 2016 beschlossenen Kriterien sind erfüllt.

Quelle:

a) Beschluss der Kommission vom 24. November 2015 über die Koordinierung der Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten durch einen Koordinierungsmechanismus — die Flüchtlingsfazilität für die Türkei.

b) Beschluss der Kommission vom 10. Februar 2016 über die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei und zur Änderung des Beschlusses C(2015) 9500 der Kommission vom 24. November 2015.

c) Zweiter Jahresbericht über die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei, (COM(2018) 91 final vom 14.3.2018).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 2.10. *Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten alle ihre Verpflichtungen erfüllt haben. Die Beiträge der Mitgliedstaaten sind — als externe zweckgebundene Einnahmen — bis 2019 gemäß den vereinbarten Zahlungsplänen einzuzahlen. Bisher ist das Verhältnis zwischen den Einzahlungen der Mitgliedstaaten in die Fazilität und den durch diese Beiträge ermöglichten Auszahlungen aus der Fazilität zufriedenstellend.*

EU-Förderung zugunsten von Finanzinstrumenten ist erheblich angestiegen

2.28. Die EU-Unterstützung zugunsten verschiedener Finanzinstrumente verzeichnet einen erheblichen Anstieg (siehe ***Illustration 2.11***).

Illustration 2.11 — Unterstützung von Finanzinstrumenten aus dem EU-Haushalt

(in Milliarden Euro)

	MFR 2007-2013	**MFR 2014-2020**
Unter *geteilter Mittelverwaltung*		
Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung	11,3	20,0
Unter *direkter/indirekter Mittelverwaltung* und Haushaltsgarantien		
Finanzinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung	3,0 ([1])	5,9 ([2])
Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI) — Garantie	0	26,0
EFSD — Garantie	0	1,5
Insgesamt	**14,3**	**53,4**

Stand: Ende Dezember 2017.

([1]) In diese Zahl sind Mischfinanzierungsinstrumente in Höhe von 1,2 Milliarden Euro nicht eingeflossen.
([2]) Auf der Grundlage der derzeitigen Finanzausstattung — COM(2018) 600 final.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Berichten der Kommission und einschlägigen Verordnungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

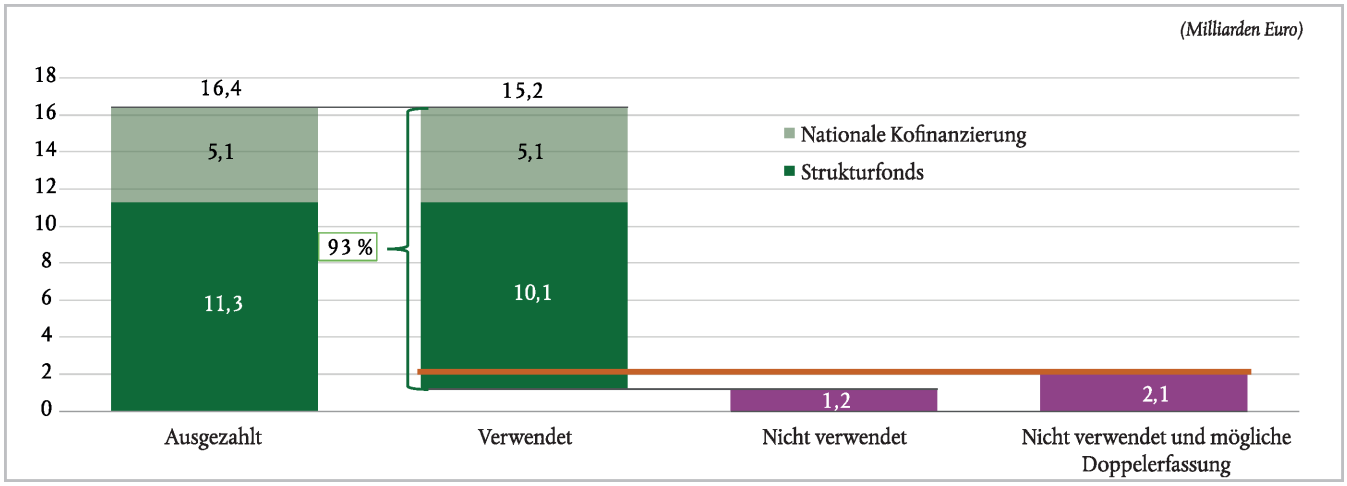
Schwierigkeiten bei den Finanzinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung

Beim Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013 zeigten sich Ungenauigkeiten und Fälle von Doppelerfassung

2.29. Im Jahr 2017 befanden sich die Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung für den MFR 2007-2013 im Rahmen des Abschlusses der entsprechenden operationellen Programme in ihrer Abschlussphase.

2.30. Angaben der Kommission zufolge ([29]) wurden in Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung 11,3 Milliarden Euro aus den Strukturfonds eingezahlt. Zusätzliche 5,1 Milliarden Euro stammten aus der nationalen Kofinanzierung (siehe ***Illustration 2.12***).

Illustration 2.12 — Den Mitgliedstaaten im Rahmen der Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung ausgezahlte und von diesen in Anspruch genommene Beträge (Stand: 31. März 2017)



Quelle: Kommissionsbericht „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 — Programming period 2007-2013 — Situation as at 31 March 2017 (at closure)".

([29]) Kommissionsbericht „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 — Programming period 2007-2013 — Situation as at 31 March 2017 (at closure)".

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.31. Laut den der Kommission von den Mitgliedstaaten vorgelegten Daten wurden 93 % des in die Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung gezahlten Gesamtbetrags (15,2 Milliarden Euro) an *Endempfänger* (*Endbegünstigte*) ausgezahlt. Schätzungen der Kommission zufolge kann die tatsächliche Quote der Auszahlungen an die Endbegünstigten jedoch bis zu 7 Prozentpunkte niedriger liegen, was auf die möglicherweise inkorrekte Einbeziehung von wiederverwendeten Rückzahlungen aus Darlehen ([30]) sowie von Zinsen aus der Kassenmittelverwaltung oder auf „Überbuchung" zurückzuführen ist. Diese zu hoch ausgewiesenen Beträge belaufen sich insgesamt auf bis zu 0,9 Milliarden Euro, die zusammen mit den in spezifischen Fonds verbliebenen 1,2 Milliarden Euro den Abschlussverfahren für die operationellen Programme unterliegen und dem EU-Haushalt abzüglich der Verwaltungskosten und -gebühren eventuell zurückgeführt werden müssen. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass zum Zeitpunkt des Abschlusses bei 45 der insgesamt 981 spezifischen Fonds entweder noch keine Investitionen getätigt worden waren oder es versäumt wurde, darüber zu berichten. Daher vermittelt der oben genannte Kommissionsbericht kein vollständiges und exaktes ([31]) Bild.

2.32. Mittel, die in den Finanzinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung des Zeitraums 2007-2013 nach Ausführung verfügbar sind ([32]), gehören den Mitgliedstaaten (laut Angaben der Verwaltungsbehörden belaufen sich diese Mittel bei den Strukturfonds auf schätzungsweise 8,5 Milliarden Euro). Die Mitgliedstaaten sollten diese Beträge für dieselben Zwecke verwenden, die ursprünglich beabsichtigt waren.

2.33. Der Hof hat einen Sonderbericht ([33]) zur Durchführung der Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung des Zeitraums 2007-2013 veröffentlicht. Unter anderem wurde im Bericht festgestellt, dass bei den Fonds in den Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bestanden, die jeweiligen Kapitalausstattungen auszuzahlen, nur in begrenztem Maße privates Kapital mobilisiert wurde und ihre Berichterstattung verspätet erfolgte. Ferner empfahl der Hof der Kommission, durch angemessene Maßnahmen dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten den revolvierenden Charakter der Mittel wahren (d. h. wiederholter Einsatz derselben Mittel über mehrere Zyklen).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.31. *Die Kommission hebt hervor, dass ihre „Summary of data" (Zusammenfassung der Daten) die von den Mitgliedstaaten erhaltenen Informationen widerspiegelt und sich die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Verwaltungsgebühren und -kosten auf 889 Millionen Euro belaufen.*

Die Abschlussverfahren für die operationellen Programme laufen, und die Kommission wird gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen ergreifen. Entscheidungen über Beträge, die dem EU-Haushalt wieder zuzuführen sind, werden auf der Ebene der operationellen Programme und nicht auf der Ebene der spezifischen Finanzierungsinstrumente getroffen, die nur eine Form der Unterstützung in einem operationellen Programm darstellen.

2.33. *Die Kommission betont, dass die Quote der Auszahlung an die Endbegünstigten Ende März 2017 93 % betrug, hinzu kommen noch Ausgaben in Höhe von 6,7 % für Verwaltungskosten und -gebühren.*

Darüber hinaus hat die Kommission im Sonderbericht Nr. 19/2016 des EuRH darauf hingewiesen, dass das Ziel, privates Kapital zu mobilisieren, insbesondere für Sektoren, die einem verstärkten Marktversagen ausgesetzt sind, nicht überbetont werden sollte und dass die Verwaltungsbehörden verpflichtet sind, geeignete Maßnahmen zu ergreifen und der Kommission vorzuweisen, um die rechtlichen Anforderungen im Zusammenhang mit den verbleibenden Mitteln zu erfüllen.

([30]) Diese Beträge stehen den Mitgliedstaaten auch weiterhin zu ihrer Verwendung zur Verfügung. Siehe Artikel 78 Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

([31]) Siehe Ziffer 6.25 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016.

([32]) Aus gewährten und zurückgezahlten Darlehen oder getätigten Investitionen oder Beträge, die übrig bleiben, nachdem alle Garantien eingelöst wurden.

([33]) Sonderbericht Nr. 19/2016 „Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente: aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu ziehende Lehren".

BEMERKUNGEN DES HOFES

Auszahlungen an Endbegünstigte aus den Finanzinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung im Rahmen des MFR 2014-2020 waren niedrig

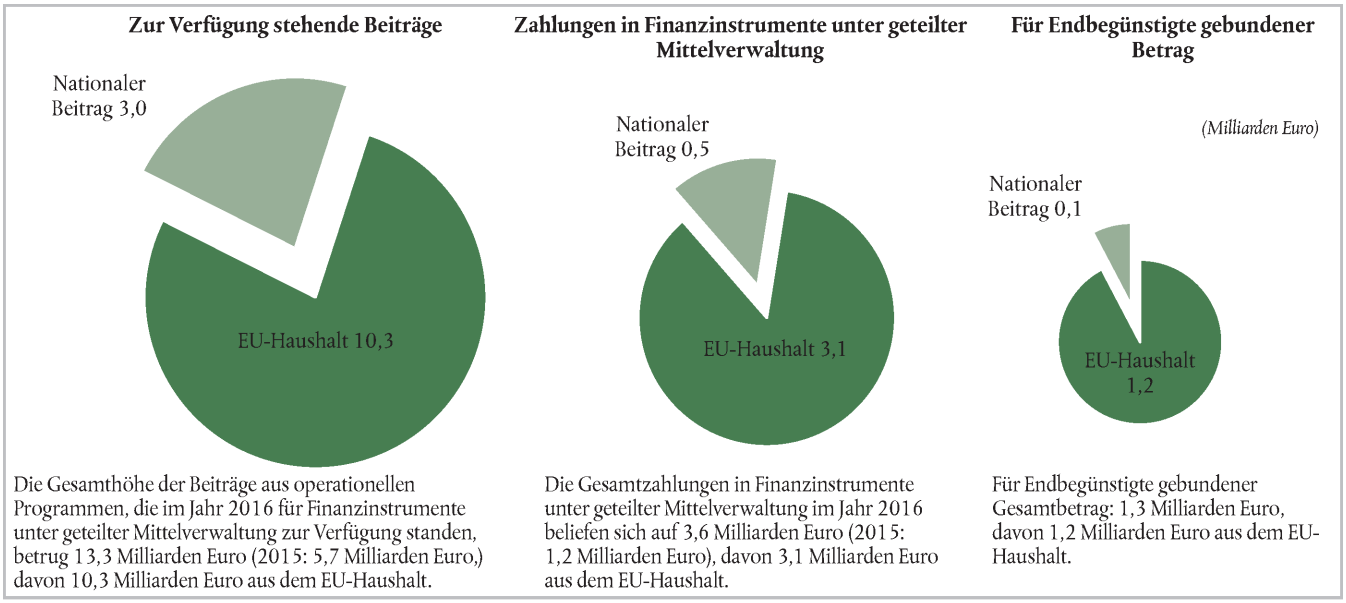
2.34. Ein Anteil von 30 % der im Rahmen der ESI-Fonds aus operationellen Programmen unter dem MFR 2014-2020 zur Verfügung stehenden Mittel floss in Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung. Von diesem Betrag wurden 38 % (1,2 Milliarden Euro) zugunsten von Endbegünstigten aus den Finanzinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung gebunden. Bis Anfang 2017, nach drei Jahren Laufzeit des derzeitigen MFR, hatten weniger als 10 % der insgesamt über Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung verfügbaren ESI-Mittel die Begünstigten zur Finanzierung produktiver Investitionen und Tätigkeiten erreicht (siehe ***Illustration 2.13***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.34. *Die Kommission ist der Auffassung, dass die an Finanzierungsinstrumente gezahlten Beträge und die an die Endbegünstigten gezahlten Beträge eine angemessenere Vergleichsgröße darstellen würden.*

Am 31. Dezember 2016 waren 32 % der an Finanzierungsinstrumente gezahlten Beträge tatsächlich an die Endbegünstigten ausgezahlt.

Illustration 2.13 — Stand der Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung im Rahmen des MFR 2014-2020 (Dezember 2016)



Quelle: Europäische Kommission „Financial Instruments under the European Structural and Investment Funds, situation as at 31 December 2016", Dezember 2017.

2.35. Der derzeitige MFR fordert von den Mitgliedstaaten eine umfassendere Berichterstattung. Der letzte verfügbare Bericht über Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung für den MFR 2014-2020 ist jedoch ein Bericht mit Stand zum Jahresende 2016, der im Dezember 2017 veröffentlicht wurde. Auch wenn dies im Einklang mit den geltenden Vorschriften steht, ist der Abstand zwischen dem Ende des Berichtszeitraums und dem entsprechenden Bericht nach wie vor lang.

2.35. *Der zeitliche Rahmen für die Berichterstattung zwischen den Verwaltungsbehörden und die Berichterstattung der Kommission spiegelt den Kontext der geteilten Mittelverwaltung wider.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Europäischer Fonds für strategische Investitionen hat an Dynamik gewonnen

2.36. Die Haushaltsbehörde hat die EFSI-Garantie von 16 Milliarden Euro auf 26 Milliarden Euro ([34]) aufgestockt und das Zielvolumen der Investitionen von 315 Milliarden Euro auf 500 Milliarden Euro erhöht. Der EFSI-Garantiefonds erhöhte sich um 1,1 Milliarden Euro ([35]) (von 8,0 Milliarden Euro auf 9,1 Milliarden Euro) infolge von Mittelübertragungen und Rückflüssen. Diese Erhöhung zog eine erhebliche Senkung der Dotierungsquote von 50 % auf 35 % nach sich.

2.37. Ende 2017 verfügte der EFSI-Garantiefonds über Vermögenswerte in Höhe von 3,5 Milliarden Euro (2016: 1,0 Milliarden Euro). Außerdem wurden 2,6 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt gebunden, aber noch nicht ausgezahlt ([36]). Die restlichen 3,0 Milliarden Euro werden schrittweise bis 2022 eingezahlt werden ([37]). Bis Ende 2017 waren keine Zahlungen aus dem EFSI-Garantiefonds geleistet worden.

2.38. Bis Ende 2017 hatte die EIB-Gruppe Verträge im Wert von 36,7 Milliarden Euro unterzeichnet (2016: 21,3 Milliarden Euro) ([38]). ***Illustration 2.14*** gibt Aufschluss darüber, wie sich dieser Betrag auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilt.

([34]) Verordnung (EU) 2017/2396 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) 2015/1017 im Hinblick auf die Verlängerung der Laufzeit des Europäischen Fonds für strategische Investitionen sowie die Einführung technischer Verbesserungen für den Fonds und die Europäische Plattform für Investitionsberatung (ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 34).

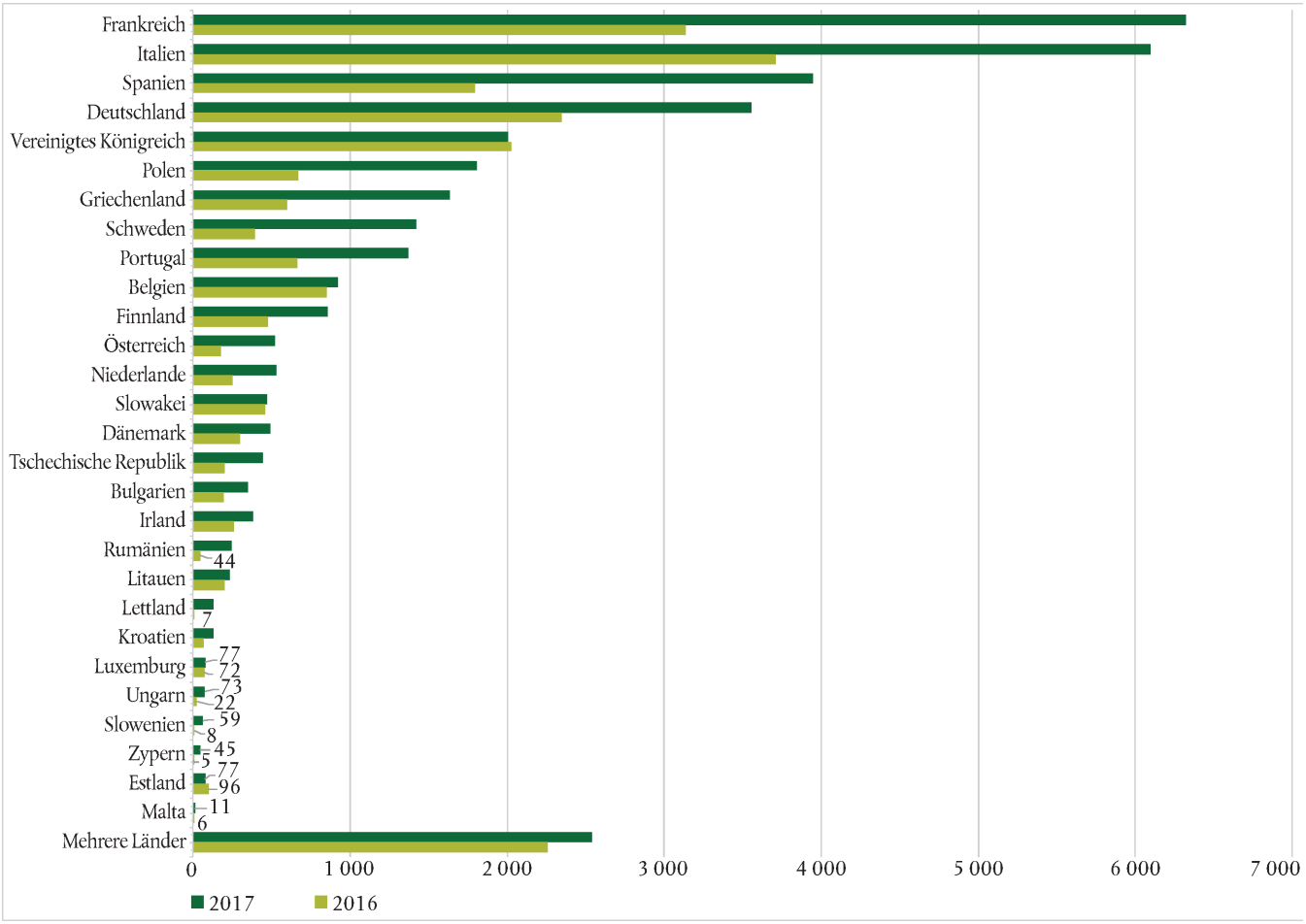
([35]) Laut Erwägungsgrund 21 der Verordnung (EU) 2017/2396 soll die Finanzierung aus dem Gesamthaushalt der Union erfolgen, wobei eine Mittelübertragung aus der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) sowie aus den Einnahmen und Rückzahlungen aus dem CEF-Fremdfinanzierungsinstrument und aus dem „Fonds Marguerite“ vorgenommen wird.

([36]) Siehe Erläuterung 4.1 zum Jahresabschluss 2017 der EU.

([37]) Auch aufgrund von Rückzahlungen entweder aus dem EFSI selbst (525 Millionen Euro) oder aus anderen Finanzinstrumenten (150 Millionen Euro aus dem CEF-Fremdfinanzierungsinstrument und dem „Fonds Marguerite“).

([38]) Siehe EIB-Durchführungsbericht zum Jahresende „European Fund for Strategic Investments — IIW and SMEW — Schedule II of the EFSI Agreement — Reporting date: 31 December 2017“.

Illustration 2.14 — EFSI-Mittel nach Mitgliedstaat (in Millionen Euro)



Quelle: EIB-Durchführungsbericht zum Jahresende „European Fund for Strategic Investments — IIW and SMEW — Schedule II of the EFSI Agreement" — Reporting date: 31 December 2017".

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.39. Der Hof stellt fest, dass 64 % des Gesamtwerts der von der EIB-Gruppe bis Ende 2017 unterzeichneten EFSI-Verträge auf sechs Mitgliedstaaten konzentriert waren. Derzeit wird geprüft, ob der EFSI so aufgestellt ist, dass er sein Politikziel, zusätzliche Investitionen in Europa zu fördern, erreicht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.39. *EFSI ist ein nachfragebasiertes Instrument ohne Vorabaufteilung auf bestimmte Länder. Die Projekte werden nach klar festgelegten Förder- und Zusätzlichkeitskriterien ausgewählt, und alle Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Projekte vorzulegen, die diese Kriterien erfüllen. Darüber hinaus begünstigt die Aufteilung, bei Gegenüberstellung der durch den EFSI mobilisierten Investitionen mit dem BIP der Mitgliedstaaten, die kleineren Mitgliedstaaten, wobei Estland, Bulgarien und Griechenland die drei Hauptbegünstigten sind.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Einrichtung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung

2.40. Im September 2017 richtete die Haushaltsbehörde den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD) ein ([39]), der nach ähnlichen Grundsätzen wie der EFSI strukturiert ist.

2.41. Gemäß der EFSD-Verordnung kann die Kommission EFSD-Garantievereinbarungen mit förderfähigen Partnereinrichtungen, die keine EU-Stellen sind, wie internationale Organisationen und privatrechtliche Einrichtungen in einem Mitgliedstaat oder Partnerland, abschließen ([40]). Die förderfähigen Partnereinrichtungen können Finanzierungen und Investitionen genehmigen und die aus dem EU-Haushalt besicherte EFSD-Garantie in Anspruch nehmen. Anders als beim EFSI, wo die EIB de facto der einzige Intermediär ist, ist es sonstigen internationalen Organisationen und privatrechtlichen Einrichtungen im Rahmen des EFSD gestattet, die Vorteile der EU-Garantie weiterzugeben und letztendlich die Garantie in Anspruch zu nehmen. Damit stellt der EFSD das — unter dem Gesichtspunkt des Spektrums der Partner — bislang weitreichendste Beispiel für die Übertragung der Befugnis dar, Verbindlichkeiten zulasten des EU-Haushalts zu übernehmen.

Exposition des EU-Haushalts weiterhin hoch

2.42. Der EU-Haushalt ist einer Vielzahl an rechtlichen Verpflichtungen zur Leistung von Zahlungen zu einem künftigen Zeitpunkt ausgesetzt, die den unterschiedlichsten Bedingungen unterliegen. Zu diesen Verpflichtungen gehören Eventualverbindlichkeiten in Form von Garantien, die im Falle des Eintritts eines künftigen Ereignisses die Bereitstellung von Mitteln erforderlich machen können ([41]) (siehe ***Illustration 2.15***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

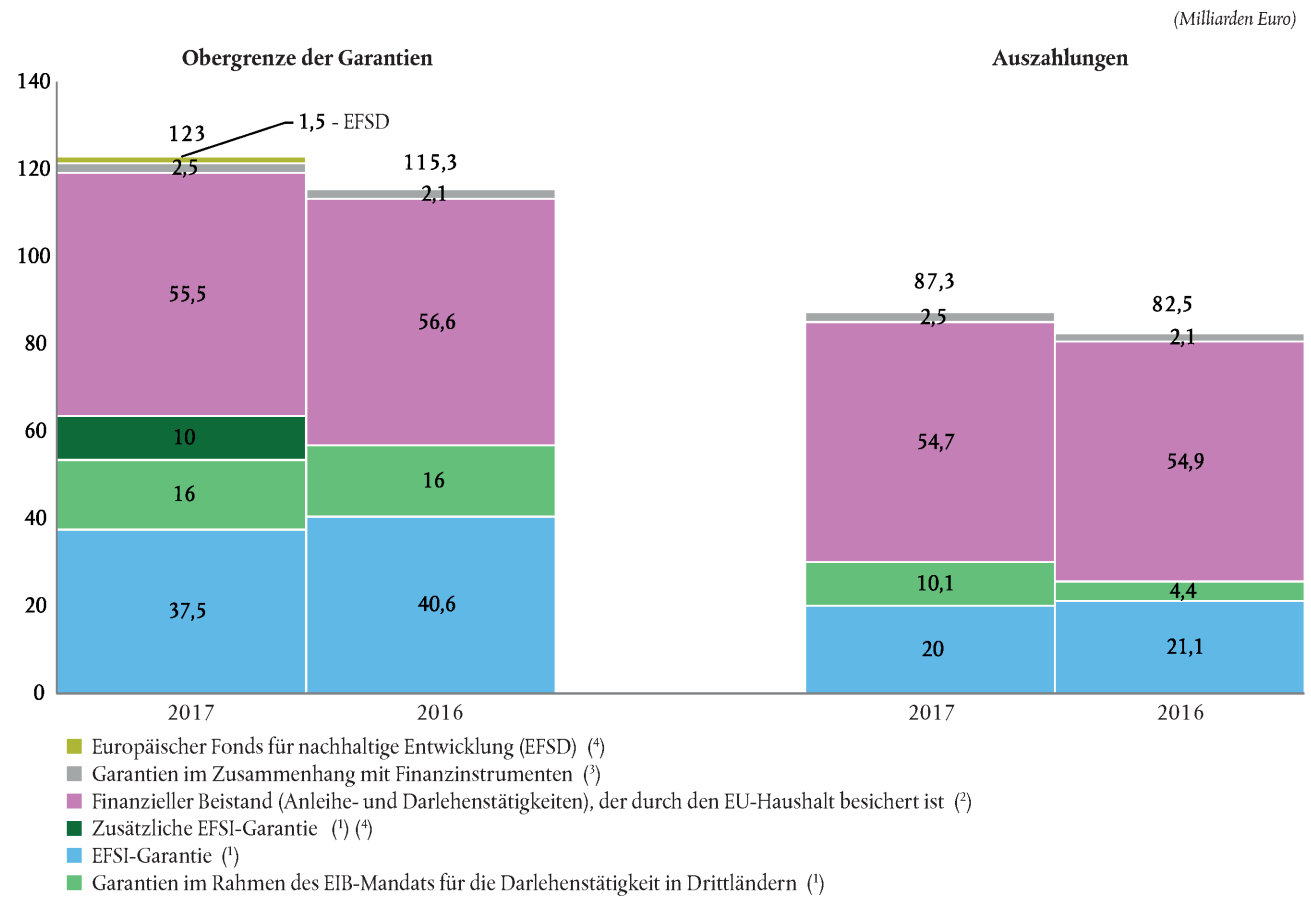
2.41. *Der EFSD funktioniert als zentrale Anlaufstelle für die Annahme von Finanzierungsvorschlägen von Finanzinstituten und öffentlichen oder privaten Investoren und bietet ein breites Spektrum an finanzieller Unterstützung für förderfähige Investitionen. Hauptziel des EFSD ist es, ein integriertes Finanzpaket zur Finanzierung von Investitionen in den Regionen Afrikas und in der Nachbarschaft bereitzustellen, um so Wachstum und Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, die Zusätzlichkeit zu maximieren, innovative Produkte zu liefern und die Einbeziehung von Mitteln des Privatsektors (Crowding-in) zu ermöglichen.*

([39]) Verordnung (EU) 2017/1601 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. September 2017 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), der EFSD-Garantie und des EFSD-Garantiefonds (ABl. L 249 vom 27.9.2017, S. 1).

([40]) Artikel 11 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2017/1601 vom 26. September 2017 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), der EFSD-Garantie und des EFSD-Garantiefonds.

([41]) Eventualverbindlichkeiten sind mögliche Verbindlichkeiten, die vom Eintreten künftiger Ereignisse abhängen. Die wichtigsten Eventualverbindlichkeiten des EU-Haushalts sind: Garantien im Rahmen des EIB-Mandats für die Darlehenstätigkeit in Drittländern; EFSI-Garantien; Finanzhilfe: Makrofinanzhilfe (MFH), Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), Zahlungsbilanzhilfe (BOP), Euratom; Garantien im Zusammenhang mit EU-Finanzinstrumenten (hauptsächlich Horizont 2020, Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis, Fazilität „Connecting Europe“); EFSD-Garantie.

Illustration 2.15 — Garantie-Exposition des EU-Haushalts (Stand: Ende 2017)



Erläuterungen:

(1) Siehe Erläuterungen 2.4.1 und 4.1.1 zum Jahresabschluss 2017 der EU.

(2) Siehe Erläuterungen 2.11.1 und 4.1.2 zum Jahresabschluss 2017 der EU.

(3) Siehe Erläuterungen 2.4.1 und 4.1.3 zum Jahresabschluss 2017 der EU.

(4) Zum 31.12.2017 waren keine rechtlichen Verpflichtungen für die EFSD-Garantie oder die zusätzliche EFSI-Garantie unterzeichnet worden.

Quelle: EU-Jahresrechnung 2017.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.43. Bei der Unterbreitung von Vorschlägen, durch die umfangreiche Eventualverbindlichkeiten entstehen oder hinzukommen, erstellt die Kommission eine Analyse der entsprechenden *Eventualverbindlichkeit*. Es fehlt aber ein damit einhergehender Überblick über sämtliche Eventualverbindlichkeiten zulasten des EU-Haushalts sowie eine Analyse von Stresstestszenarien, die es den Entscheidungsträgern gestatten würden, die *Auswirkungen* in ihrer Gesamtheit einzuschätzen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.43. *Die Kommission verbessert kontinuierlich ihre Berichterstattung über Eventualverbindlichkeiten. Diesbezüglich sieht die neue Haushaltsordnung jedes Jahr ein Arbeitsdokument, das dem Haushaltsentwurf beigefügt ist, mit einer „Bewertung der Tragfähigkeit der zulasten des Haushaltsplans der Union gehenden Eventualverbindlichkeiten aus Finanztransaktionen“ vor.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.44. Die Kommission hat in der neuen *Haushaltsordnung* ([42]) vorgeschlagen, sämtliche *Rückstellungen* in einem gemeinsamen Dotierungsfonds zu bündeln. Der in diesen Fonds einzustellende Betrag bemisst sich auf der Grundlage einer effektiven Dotierungsquote, die einem Prozentsatz jeder einzelnen bisher verwendeten Dotierungsquote entspricht. Dies sollte zu mehr Flexibilität bei der Kassenmittelverwaltung führen. Allerdings sind diese Rückstellungen eventuell nicht ausreichend, sollten sich mehrere Finanzrisiken gleichzeitig konkretisieren.

2.45. Darüber hinaus ist die Pensionsverbindlichkeit für die Beamten und Bediensteten der EU von 67,2 Milliarden Euro im Jahr 2016 auf 73,1 Milliarden Euro im Jahr 2017 angestiegen ([43]). Sie stellt den größten langfristigen Posten der EU-Vermögensübersicht dar ([44]). Diese Verbindlichkeit besteht, da die EU nicht jedes Jahr einen Betrag zur Deckung künftiger Versorgungsleistungen auf die Seite legt. Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Versorgungsleistungen gemeinsam ([45]). Sie sind verpflichtet, die als Versorgungsleistungen fälligen Beträge jährlich zu zahlen. Dieser Betrag wird im Haushaltsplan der Union ausgewiesen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.44. *Wie in Artikel 213 Absatz 1 der neuen Haushaltsordnung vorgesehen, muss die effektive Dotierungsquote einen Schutz vor der finanziellen Haftung der Union bieten, der dem Ausmaß entspricht, das ohne die Bündelung der Rückstellungen gewährleistet werden würde. Die Bündelung und die effektive Dotierungsquote erhöhen das finanzielle Risiko nicht.*

([42]) COM(2016) 605 — Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2012/2002, der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1305/2013, (EU) Nr. 1306/2013, (EU) Nr. 1307/2013, (EU) Nr. 1308/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und (EU) Nr. 652/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie des Beschlusses Nr. 541/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates.

([43]) Die versicherungsmathematische Bewertung der Pensionsverbindlichkeit entspricht dem Barwert der erwarteten künftigen Zahlungen. Sie berechnet sich unter Zugrundelegung des einschlägigen Abzinsungssatzes im Einklang mit der in der IPSAS 25 dargelegten Methodik. Nähere Angaben zur Berechnung siehe Erläuterung 2.9 zum Jahresabschluss 2017 der EU.

([44]) Siehe Vermögensübersicht in der EU-Jahresrechnung 2017.

([45]) Siehe Fußnote zur Vermögensübersicht in der EU-Jahresrechnung 2017.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

RISIKEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN KÜNFTIGEN EU-HAUSHALT

2.46. Ausgehend von seiner Analysearbeit ermittelte der Hof mehrere Risiken und Herausforderungen mit Auswirkungen auf künftige EU-Haushalte. Das Risiko eines ungewöhnlich hohen Zahlungsrückstands wird bis 2020 bestehen. Um das Problem der noch nicht abgewickelten Mittelbindungen aus dem derzeitigen MFR zu lösen, müssen im nächsten MFR angemessene Mittel für Zahlungen bereitgestellt werden. Zusätzliche Herausforderungen für den EU-Haushalt ergeben sich im Zusammenhang mit dem angekündigten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU im Jahr 2019 und der Notwendigkeit einer verbesserten Rechenschaftspflicht vor dem Hintergrund des derzeitigen Reflexionsprozesses zur Zukunft des EU-Haushalts.

2.46. *Was den Zahlungsrückstand und die Angemessenheit der Mittel für Zahlungen betrifft, ist die Kommission der Auffassung, dass die angepasste Obergrenze der Mittel für Zahlungen bis zum Ende des MFR im Jahr 2020 unter Berücksichtigung der Übertragung des Gesamtspielraums für Mittel für Zahlungen (GSZ) von 2017 auf die Jahre 2019 und 2020 aufrechterhalten werden kann.*

Die Kommission verweist auf ihre Antworten unter den Ziffern 2.8 und 2.12.

Möglichkeit eines ungewöhnlich hohen Rückstands bei unbeglichenen Zahlungsanträgen gegeben

2.47. Die Zahlungen müssten zwischen 2018 und 2020 schrittweise ansteigen, da davon auszugehen ist, dass die Zahlungsanträge eine bedeutende Zunahme verzeichnen. Nach Auffassung des Hofes besteht nach wie vor das Risiko, dass es zu einem ungewöhnlich hohen Zahlungsrückstand kommt, wie er sich in den Jahren 2013-2015 manifestiert hatte. Die durch den Gesamtspielraum für Zahlungen geschaffene Flexibilität könnte die Situation etwas abmildern (siehe Ziffern 2.6-2.10). Zunehmen wird das Risiko allerdings, sollten die besonderen Instrumente unter die im MFR festgesetzten Obergrenzen der Mittel für Zahlungen fallen (siehe Ziffer 2.12).

2.47. *Das Risiko eines ungewöhnlich hohen Rückstands bis 2020 ist durch die Funktionsweise des Gesamtspielraums für Zahlungen, d. h. Anhebung der Obergrenzen in den Jahren 2019 und 2020 bis zum Höchstniveau, eher begrenzt. Das Risiko könnte eintreten, wenn die Haushaltsbehörde den jährlichen Haushaltsplan nicht in der erforderlichen Höhe annimmt.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Finanzierung noch abzuwickelnder Mittelbindungen aus dem MFR 2014-2020 ist eine wichtige Frage für den nächsten MFR

2.48. Die Mittel für Zahlungen des nächsten MFR werden zur Deckung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen aus dem MFR 2014-2020 und der neuen Programme des nächsten MFR dienen müssen. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Mittel für Verpflichtungen für Programme unter dem nächsten MFR zu kürzen ([46]). Gemäß dem Beschluss des Rates über die *Eigenmittel* haben Kommission und Haushaltsbehörde für ein angemessenes Verhältnis zwischen Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen zu sorgen ([47]).

2.49. Bis Ende 2017 hatte die Kommission noch keine umfassende langfristige Prognose erstellt, die mit der Interinstitutionellen Vereinbarung voll und ganz in Einklang steht ([48]). Zwar legte die Kommission am 16. Oktober 2017 eine Vorausschätzung vor, doch war diese auf die bestehenden Verpflichtungen, wie sie bis Ende 2020 geschätzt wurden, beschränkt. Anhand einer umfassenderen längerfristigen Prognose könnten besser fundierte Entscheidungen für den nächsten MFR getroffen werden ([49]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.48. *Der Vorschlag der Kommission für den nächsten MFR (COM(2018) 321) sieht Zahlungen in Höhe von 1 246 Milliarden Euro vor, was einer Zahlungsobergrenze von 1,08 % des Bruttonationaleinkommens der EU-27 für den Zeitraum 2021-2027 entspricht. Nach Ansicht der Kommission wird dies ausreichen, um die vor 2021 noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL) und die Zahlungen für die neuen Mittelbindungen 2021-2027 zu decken.*

Die Kommission schlägt außerdem vor, die Eigenmittelobergrenzen im Eigenmittelbeschluss auf 1,29 % des BNE der EU-27 anzuheben. Dies ist notwendig, um der Integration des Europäischen Entwicklungsfonds und dem Zahlungsbedarf für neue Prioritäten Rechnung zu tragen. Außerdem wird sie eine ausreichende Marge zwischen Zahlungen und Eigenmittelobergrenze vorsehen, damit die Union ihren finanziellen Verpflichtungen in jeder Lage nachkommen kann.

2.49. *Die Kommission hat im Oktober 2017 eine Aktualisierung der mittelfristigen Zahlungsvorausschätzungen vorgelegt, in der die Entwicklung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL) am Ende des MFR-Zeitraums 2014-2020 geschätzt und die Nachhaltigkeit der Obergrenzen der Mittel für Zahlungen unter Berücksichtigung der bei der Halbzeitüberprüfung vereinbarten neuen Bestimmungen für mehr Flexibilität bewertet wird.*

Die Kommission hat ferner gemäß Nummer 9 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 Schätzwerte für die Mittel für Zahlungen für die Zeit nach 2020 vorgelegt.

Diese Berichte waren zwangsläufig auf Mittelbindungen bis 2020 beschränkt, da die Kommission vor der Vorlage ihres Vorschlags für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen, die im Mai 2018 erfolgte, keine Vorausschätzung für die künftigen Mittelbindungen abgeben konnte.

Für die kommenden Jahre sieht Artikel 247 Absatz 1 der neuen Haushaltsordnung vor, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen integrierten Rechnungslegungs- und Rechenschaftsberichtssatz übermitteln muss, der unter anderem eine langfristige Prognose der Zu- und Abflüsse für die kommenden fünf Jahre enthält. In diesem Bericht werden die Auswirkungen der Mittelbindungen eines bestimmten mehrjährigen Finanzrahmens analysiert.

([46]) Siehe Ziffern 2.36-2.38 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016.

([47]) Artikel 3 Absatz 2 zweiter Unterabsatz des Beschlusses 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).

([48]) 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*.

([49]) Siehe Empfehlung 2 in Ziffer 2.47 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2015 und das Themenpapier des Hofes zur Zukunft der EU-Finanzen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Vereinigtes Königreich verlässt EU

2.50. Die Bestimmungen über den finanziellen Ausgleich wurden in einem Entwurf für ein Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs niedergelegt ([50]). Aufgrund dieses Austrittsabkommens würde das Vereinigte Königreich seinen Verpflichtungen bis 2020 so nachkommen, als ob das Land noch ein Mitgliedstaat wäre. Nach 2020 würde es den Verbindlichkeiten nachkommen, die es bis Ende 2020 übernommen hat. Hinsichtlich der Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit den Finanzvorgängen würde sich die Verantwortung des Vereinigten Königreichs auf die bis zum Tag des Austritts beschlossenen oder bewilligten Vorgänge erstrecken.

Risiko einer noch größer werdenden Rechenschaftslücke

2.51. Der Hof hat in der Vergangenheit bereits auf Rechenschaftslücken in der EU-Haushaltsführung und in der Berichterstattung zum EU-Haushalt hingewiesen ([51]). Im Reflexionspapier der Kommission zur Zukunft der EU-Finanzen wird mit Blick auf die Klarheit des Haushaltsplans, mehr demokratische Kontrolle, Transparenz und eine verantwortungsvolle Verwaltung die Rechenschaftspflicht als einer der vier zentralen Grundsätze, auf die sich die Reform stützt, vorgeschlagen ([52]). Im Themenpapier des Hofes wurden zwei Vorschläge unterbreitet ([53]): Grundsätze der Rechenschaftspflicht und Transparenz zu entwickeln und Prüfungsmandate für alle bestehenden und zukünftigen mit der EU verbundenen Einrichtungen vorzusehen ([54]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.51. *In Bezug auf den Vorschlag des EuRH, Grundsätze der Rechenschaftspflicht und Transparenz zu entwickeln, betont die Kommission, dass sie für den MFR 2021-2027 einen kohärenteren, fokussierteren und transparenteren Rahmen für den EU-Haushalt vorschlägt. Die Struktur des neuen Haushalts wird klarer an politischen Prioritäten ausgerichtet sein, und die Anzahl der Programme wird allgemein reduziert.*

So werden beispielsweise im neuen und voll integrierten Fonds „InvestEU" zentral verwaltete Finanzierungsinstrumente zur Förderung strategischer Investitionen in der gesamten EU in einem einzigen Programm zusammengefasst.

Was den anderen Vorschlag des EuRH, Prüfungsmandate für alle bestehenden und zukünftigen mit der EU verbundenen Einrichtungen vorzusehen, anbelangt, so möchte sich die Kommission nicht zu Fragen äußern, die andere Organe betreffen und nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Die Kommission begrüßt den Beitrag des EuRH zur Debatte über die EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle.

([50]) Entwurf eines Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, 19. März 2018.

([51]) Siehe die Landscape-Analyse des Hofes aus dem Jahr 2014 „Lücken, Überschneidungen und Herausforderungen: eine Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle", Ziffer 2.4 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015 und die Ziffern 2.29-2.31, 2.43 und 2.46 sowie Illustration 2.8 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016.

([52]) Kasten 4 des Reflexionspapiers der Europäischen Kommission über die Zukunft der EU-Finanzen.

([53]) Siehe Ziffern 28, 29 und 39-44 des Themenpapiers des Hofes zur Zukunft der EU-Finanzen.

([54]) Dazu gehören die Europäische Verteidigungsagentur (EVA), der vorgeschlagene Europäische Währungsfonds (EWF), der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) und die nicht mit dem EU-Haushalt zusammenhängenden Operationen der EIB.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

2.52. Die gebundenen Beträge (einschließlich der besonderen Instrumente) überschritten geringfügig die im MFR festgesetzte Obergrenze. Dagegen lagen die Zahlungen das zweite Jahr in Folge weit unter dem erwarteten Niveau, was wiederum zu einer Verringerung der Mittelanfragen bei den Mitgliedstaaten führte. Der niedrige Zahlungsstand war in erster Linie durch Verzögerungen bei der Inanspruchnahme der ESI-Fonds bedingt (siehe Ziffern 2.3-2.5).

2.53. Infolgedessen überschritten die noch abzuwickelnden Mittelbindungen die Rekordmarke des Vorjahres und werden wahrscheinlich bis zum Ende des derzeitigen MFR noch weiter ansteigen. Dadurch wird das Risiko, dass für die letzten Jahre des MFR nicht genügend Mittel für Zahlungen bereitstehen, signifikant zunehmen (siehe Ziffern 2.6-2.8).

2.53. *Die Kommission ist der Auffassung, dass die angepasste Obergrenze der Mittel für Zahlungen ausreichen wird; siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 2.8.*

2.54. Der EU-Haushalt erhielt mehr Flexibilität, indem der Gesamtspielraum für Zahlungen sowie die für zwei besondere Instrumente verfügbaren Beträge erhöht wurden, und indem die Möglichkeiten von Mittelübertragungen zwischen besonderen Instrumenten ausgebaut wurden. Die Frage, ob besondere Instrumente unter die für die Mittel für Zahlungen im MFR festgesetzte Obergrenze fallen sollen oder nicht, bleibt ungeklärt (siehe Ziffern 2.9-2.12).

2.54. *Die Kommission hat einen Vorschlag zur Lösung des Problems der besonderen Instrumente im MFR 2021-2027 vorgelegt; siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 2.12.*

2.55. Bis Ende 2017 war die allgemeine durchschnittliche Ausschöpfungsquote für den MFR 2014-2020 noch niedriger als im entsprechenden Jahr des vorangegangenen MFR (2010: 22 %). Dies war hauptsächlich bedingt durch den späteren Abschluss des vorangegangenen MFR, die späte Annahme von Rechtsakten, Schwierigkeiten bei der Umsetzung der neuen Anforderungen für den laufenden MFR, die geänderte Regel für die Aufhebung von Mittelbindungen (nunmehr n+3 gegenüber vormals n+2) sowie den mit der Überschneidung zwischen den MFR-Zeiträumen verbundenen Verwaltungsaufwand. Der Hof betonte die möglichen Auswirkungen auf die Qualität der Projekte und die Bedeutung eines hinreichend stabilen Rechtsrahmens (siehe Ziffern 2.13-2.19).

2.55. *Eine Überschneidung zwischen zwei Zeiträumen wird als notwendig erachtet, da die Durchführung einiger Projekte mehrere Jahre in Anspruch nimmt und bei jedem Programmplanungszeitraum immer eine Anlauf- und Abschlussphase notwendig ist. Der Abschluss überschneidet sich daher immer mit dem nachfolgenden Zeitraum.*

Gleichzeitig hat die Kommission mehrmals die Bedeutung einer rechtzeitigen Annahme der Rechtsakte auch durch die beiden gesetzgebenden Organe betont.

Die Kommission verweist auf ihre Antworten unter Ziffer 2.14 und Ziffer 2.18.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.56. Im Jahr 2017 befanden sich die Strukturfonds für den MFR 2007-2013 in der Abschlussphase. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat den Großteil der ihnen zugewiesenen Mittel ausgeschöpft (siehe Ziffern 2.20-2.22).

2.57. Im Zusammenhang mit der Hilfe zugunsten von Drittstaaten kommen zunehmend alternative Finanzierungsmodelle zum Einsatz, was die Komplexität der bestehenden Finanzstrukturen erhöht (siehe Ziffern 2.23-2.27).

2.58. Die in Finanzinstrumente fließenden EU-Mittel verzeichnen einen erheblichen Anstieg. Beim Abschluss der Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung für den MFR 2007-2013 zeigten sich Probleme hinsichtlich der Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten. Auch wenn die Berichterstattung nach Maßgabe der Anforderungen des MFR 2014-2020 nunmehr umfassender zu erfolgen hat, ist der Abstand zwischen dem Ende des Berichtszeitraums und dem entsprechenden Bericht nach wie vor lang (siehe Ziffern 2.28-2.39).

2.59. Der Europäische Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD) wurde geschaffen. Von seiner Struktur her ist der Fonds so angelegt, dass es einem breiteren Spektrum von Partnern möglich ist, Verbindlichkeiten zulasten des EU-Haushalts zu übernehmen (siehe Ziffern 2.40-2.41).

2.60. Die finanzielle Exposition des EU-Haushalts ist weiterhin hoch, insbesondere mit Blick auf die noch abzuwickelnden Mittelbindungen, die Pensionsverbindlichkeit für die Beamten und Bediensteten der EU sowie sonstige rechtliche Verpflichtungen und die Eventualverbindlichkeiten in Form von Garantien (siehe Ziffern 2.42-2.45).

2.61. Ob angemessene Mittel für Zahlungen bereitstehen werden, um sämtliche eingereichten Zahlungsanträge zu decken, ist immer noch unklar. Die Kommission hat noch keine umfassende langfristige Prognose zur Erleichterung der Entscheidungsfindung für den nächsten MFR erstellt (siehe Ziffern 2.47-2.49).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.57. *Die Kommission ist der Auffassung, dass die neuen Finanzierungsmodelle dazu beitragen, die Wirksamkeit der Hilfe zugunsten von Drittländern zu erhöhen.*

2.58. *Zur Halbzeit der Programmdurchführung 2007-2013 wurden Berichterstattungspflichten zu den Finanzierungsinstrumenten der Programme im Zeitraum 2007-2013 eingeführt. Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben, wie der EuRH in seinem Jahresbericht 2016 anerkannt hat, in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Berichterstattung und die Qualität der übermittelten Daten zu verbessern.*

Der zeitliche Rahmen für die Berichterstattung zwischen den Verwaltungsbehörden und die Berichterstattung der Kommission spiegelt den Kontext der geteilten Mittelverwaltung wider.

2.59. *Hauptziel des EFSD ist es, ein integriertes Finanzpaket zur Finanzierung von Investitionen in den Regionen Afrikas und in der Nachbarschaft bereitzustellen, um so Wachstum und Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, die Zusätzlichkeit zu maximieren, innovative Produkte zu liefern und die Einbeziehung von Mitteln des Privatsektors (Crowding-in) zu ermöglichen.*

Siehe Antwort der Kommission unter Ziffer 2.41.

2.61. *Die Kommission hat im Oktober 2017 eine Aktualisierung der mittelfristigen Zahlungsvorausschätzungen vorgelegt, in der die Entwicklung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL) am Ende des MFR-Zeitraums geschätzt und die Nachhaltigkeit der Obergrenzen der Mittel für Zahlungen unter Berücksichtigung der bei der Halbzeitüberprüfung vereinbarten neuen Bestimmungen für mehr Flexibilität bewertet wird. Gemäß Nummer 9 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 wurden Schätzwerte für die Mittel für Zahlungen für die Zeit nach 2020 vorgelegt.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

2.62. Der Hof spricht die folgenden an die Kommission gerichteten Empfehlungen aus:

— **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte exakte und vollständige Informationen zum Abschluss der Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung für den MFR 2007-2013 bereitstellen, einschließlich Angaben zu den in den EU-Haushalt zurückgeflossenen endgültigen Beträgen und den Beträgen, die den Mitgliedstaaten gehören.

Zieldatum für die Umsetzung: bis Mitte 2019.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu.

Die Kommission wird gemäß den geltenden Rechtsvorschriften über den Abschluss Bericht erstatten. Nach den geltenden Rechtsvorschriften sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Angaben zu den ihnen gehörenden Beträgen zu machen. Gemäß der angenommenen Empfehlung 2 des Sonderberichts Nr. 04/2017 über den Schutz des EU-Haushalts wird die Kommission über das endgültige Ergebnis des Abschlusses für den Programmplanungszeitraum im Rahmen des jährlichen Tätigkeitsberichts der jeweiligen Generaldirektionen Bericht erstatten.

Dieser Bericht enthält, aufgeschlüsselt nach operationellen Programmen, den Betrag, der zum Zeitpunkt des Abschlusses förderfähig ist, auch für Finanzierungsinstrumente, sofern verfügbar. Darin sind auch Angaben zu etwaigen Wiedereinziehungen aufgeschlüsselt nach operationellen Programmen enthalten.

— **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte bei der Unterbreitung von Legislativvorschlägen, durch die umfangreiche Eventualverbindlichkeiten entstehen oder hinzukommen, diesen einen Überblick über den Gesamtwert der Eventualverbindlichkeiten zulasten des Haushalts sowie eine Analyse von Stresstestszenarien und ihrer möglichen Auswirkungen auf den Haushalt beifügen.

Zieldatum für die Umsetzung: bis Mitte 2019.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu.

Gemäß der von den gesetzgebenden Organen angenommenen neuen Haushaltsordnung wird die Kommission jährlich die Tragfähigkeit der zulasten des Haushaltsplans der Union gehenden Eventualverbindlichkeiten aus Finanztransaktionen bewerten. Diese Angaben werden ab 2021 dem Haushaltsentwurf beigefügt.

— **Empfehlung 3**: In Anbetracht des hohen Volumens der noch abzuwickelnden Mittelbindungen aus dem derzeitigen und vorangegangenen MFR sollte die Kommission das Europäische Parlament und den Rat im Kontext der Debatte zum MFR für den Zeitraum nach 2020 auffordern, Mechanismen zu entwickeln, um dem Risiko von Zahlungsrückständen besser entgegenzuwirken.

Zieldatum für die Umsetzung: Beginn des Zeitraums nach 2020.

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Kommission hat dem Europäischen Parlament und dem Rat die Vorschläge für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 vorgelegt. Ein zentrales Element dieser Vorschläge ist die Stabilität und Vorhersehbarkeit der Obergrenze der Mittel für Zahlungen. Nach Ansicht der Kommission wird die vorgeschlagene Obergrenze der Mittel für Zahlungen ausreichen, um die vor 2021 noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL) und die Zahlungen für die neuen Mittelbindungen 2021-2027 innerhalb der durch die Eigenmittelobergrenze gemäß dem geltenden Eigenmittelbeschluss festgelegten Grenzen zu decken.

Darüber hinaus sieht der Vorschlag der Kommission für eine Dachverordnung für den Zeitraum 2021-2027 zwei Hauptmechanismen vor, die eine zeitnähere Umsetzung fördern: eine Aufhebung der Mittelbindung nach der Regel „n+2“ in Verbindung mit einem Grad der Vorfinanzierung, der auf jährliche Raten von 0,5 % der Gesamtförderung aus den Fonds auf Programmebene verringert wurde. Außerdem schlägt die Kommission den beiden gesetzgebenden Organen vor, die Höhe der jährlichen Vorfinanzierung für die Programme 2014-2020 zu senken.

ANHANG 2.1

WICHTIGSTE RELEVANTE PUNKTE IN DEN BERICHTIGUNGSHAUSHALTSPLÄNEN

Berichtigungs-haushaltsplan	Begründung	Wert in Milliarden Euro	Auswirkungen auf den Haushalt 2017
1/2017	Drei Mitgliedstaaten erhielten im Wege der Mobilisierung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union Hilfe nach dem Eintreten größerer oder regional begrenzter Katastrophen: a) Vereinigtes Königreich: 60,3 Millionen Euro, b) Zypern: 7,3 Millionen Euro und c) Portugal: 3,9 Millionen Euro.	0,07	Anhebung der Mittel für Verpflichtungen
2/2017	Der Überschuss des Jahres 2016 floss zurück an die Mitgliedstaaten im Wege einer Kürzung ihrer jährlichen Beiträge.	6,40	Senkung der Einnahmen
3/2017	Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, die im Jahr 2013 angesichts der hohen Jugendarbeitslosenquoten in der EU ins Leben gerufen wurde.	0,50	Anhebung der Mittel für Verpflichtungen
4/2017	Gewährung einer Hilfeleistung für Italien aus dem Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF) im Anschluss an eine Reihe von Erdbeben, die sich zwischen August 2016 und Januar 2017 ereigneten.	1,20	Anhebung der Mittel für Verpflichtungen
5/2017	Der Garantiefonds für den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD) wurde geschaffen.	0,30	Anhebung der Mittel für Verpflichtungen
6/2017	Kürzung der Mittel für Zahlungen des ursprünglichen Haushalts; dementsprechende Verringerung der Beiträge der Mitgliedstaaten.	0,06	Kürzung der Mittel für Verpflichtungen
		7,70	Kürzung der Mittel für Zahlungen

Quelle: Abschnitt A.2.1 des Berichts der Europäischen Kommission über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement zum Haushaltsjahr 2017 (*liegt nur in englischer Sprache vor*).

ANHANG 2.2

AUFSTOCKUNG BEI DEN BESONDEREN INSTRUMENTEN

Für besondere Instrumente verfügbare Beträge vor und nach der Aufstockung

(Millionen Euro)

Vor der Aufstockung

Jahr	Flex	EAR	EGF	EUSF	Insgesamt
2017	530	315	169	563	1 577
2018	541	322	172	574	1 609
2019	552	328	176	586	1 642
2020	563	335	179	598	1 675
Insgesamt	2 186	1 300	696	2 321	6 503

Nach der Aufstockung

Jahr	Flex	EAR	EGF	EUSF	Insgesamt
2017	676	338	169	563	1 746
2018	689	344	172	574	1 779
2019	703	351	176	586	1 816
2020	717	359	179	598	1 853
Insgesamt	2 785	1 392	696	2 321	7 194

Differenz	599	92	—	—	691
				Verfügbarer Gesamtbetrag im Zeitraum 2018-2020 (*)	**5 997**

(*) Der Differenzbetrag zwischen 7 194 Millionen Euro und 5 997 Millionen Euro entspricht im Jahr 2017 verwendeten Beträgen.

Erläuterung: Flex — Flexibilitätsinstrument; EAR — Reserve für Soforthilfe; EGF — Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung; EUSF — Solidaritätsfonds der Europäischen Union.

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

KAPITEL 3

EU-Haushalt und Ergebniserbringung

INHALT

	Ziffer
Einleitung	3.1
Teil 1 — Macht die Kommission bei der Beschlussfassung angemessen Gebrauch von Leistungsinformationen?	3.2-3.36
Abschnitt A — Die Kommission kann Leistungsinformationen nur in gewissen Grenzen nutzen	3.6-3.13
Abschnitt B — Die Leistungsmessungssysteme der Kommission liefern große Mengen an Daten, allerdings nicht immer rechtzeitig	3.14-3.18
Abschnitt C — Die Kommission nutzt Leistungsinformationen für die Verwaltung von Programmen und Politiken, bei Verfehlung der Zielvorgaben werden jedoch nicht immer angemessene Maßnahmen ergriffen	3.19-3.26
Abschnitt D — Die Kommission erläutert die Nutzung von Leistungsinformationen in ihren Leistungsberichten im Allgemeinen nicht	3.27-3.31
Abschnitt E — Von einer kontinuierlichen Entwicklung bei der Leistungskultur werden weitere Fortschritte erwartet	3.32-3.36
Teil 2 — Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Hofes: Schlussfolgerungen und Empfehlungen mit den größten Auswirkungen	3.37-3.67
Einleitung	3.37
Teilrubriken 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ und 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“	3.38-3.44
Rubrik 2 „Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen“	3.45-3.48
Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ und Rubrik 4 „Europa in der Welt“	3.49-3.58
Rubrik 5 „Verwaltung“ und Berichte zum Bereich „Funktionierender Binnenmarkt und stabile Währungsunion“	3.59-3.67
Teil 3 — Weiterverfolgung von Empfehlungen	3.68-3.78
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3.79-3.85
Schlussfolgerungen	3.79-3.83
Empfehlungen	3.84-3.85

Anhang 3.1 — Genauer Stand der Empfehlungen aufgeschlüsselt nach Berichten

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

Anhang 3.3 — An die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlungen

Anhang 3.4 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen zu Leistungsaspekten

BEMERKUNGEN DES HOFES

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 Gebrauch, den die Kommission bei der Beschlussfassung von Leistungsinformationen macht,

ii) ausgewählten Ergebnissen der Sonderberichte des Hofes zu Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Jahres 2017,

iii) der Umsetzung der vom Hof in seinen 2014 veröffentlichten Sonderberichten unterbreiteten Empfehlungen durch die Kommission.

TEIL 1 — MACHT DIE KOMMISSION BEI DER BESCHLUSSFASSUNG ANGEMESSEN GEBRAUCH VON LEISTUNGSINFORMATIONEN?

3.2. Im Vorjahr überprüfte der Hof, wie sich der von der Kommission verwendete Ansatz für die Leistungsberichterstattung im Vergleich zu bewährten Verfahren darstellt. So wie es für eine Organisation wichtig ist, dass sie über zweckdienliche Verfahren für die Leistungsberichterstattung verfügt und diese Verfahren kontinuierlich verbessert, so wichtig ist es auch, die aus der Leistungsberichterstattung gewonnenen Informationen für die Verwaltung der Tätigkeiten, die Optimierung der Ergebnisse und Anpassungen der Verwaltungssysteme und Planungsprozesse usw. zu nutzen. Wie diese Informationen verwendet werden, hat Auswirkungen auf den langfristigen Erfolg der Organisation bei der Implementierung des Leistungsmanagements.

3.3. Laut Kommission handelt es sich beim Leistungsmanagement um einen kontinuierlichen systematischen Ansatz zur Verbesserung der Wirksamkeit, der Effizienz und der Ergebnisse von Vorhaben durch bessere Planung, regelmäßige Überwachung und faktengestützte Beschlussfassung ([2]). Die von der Kommission im Jahr 2015 lancierte Initiative „Ergebnisorientierter EU-Haushalt" umfasst verschiedene Arbeitsabläufe und Ziele, zu denen u. a. die Unterstützung der Beschlussfassung durch aussagekräftige Leistungsinformationen gehört ([3]). Gemäß den 2015 vorgelegten und im Juli 2017 aktualisierten Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung ([4]) sollten alle verfügbaren Unterlagen herangezogen werden, um Politiken und Rechtsvorschriften der EU so zu gestalten, dass sie ihre Ziele auf nachvollziehbare, transparente und kosteneffiziente Weise erreichen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.1. *Die Kommission weist darauf hin, dass die meisten wesentlichen Entscheidungen in Bezug auf den EU-Haushalt von der Haushalts- und Gesetzgebungsbehörde, d. h. dem Europäischen Parlament und dem Rat auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission gefasst werden. Das gilt sowohl für Entscheidungen über das jährliche Haushaltsverfahren als auch für die Gestaltung und die Überprüfung des jährlichen Finanzrahmens (MFR) und sektorbezogener Finanzprogramme.*

([1]) Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU.
([2]) Siehe Abschnitt 1, Ziffer 1.1 der „Instructions for the Strategic Plan 2016-2020 and Management Plan 2016", 20. November 2015, Ares (2015)5332669.
([3]) http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.
([4]) https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.4. Um zu beurteilen, ob die Kommission Leistungsinformationen bei der Beschlussfassung angemessen nutzt, ging der Hof wie folgt vor:

i) Er analysierte die Nutzung von Leistungsinformationen für die Beschlussfassung im Wege von Aktenprüfungen, wofür er u. a. Berichte Oberster Rechnungskontrollbehörden ([5]), der OECD, von Regierungen und Wissenschaftlern aus der EU und aus Drittstaaten heranzog.

ii) Er überprüfte die aktuellsten Leistungsberichte von sechs Generaldirektionen (GD) ([6]), einschließlich zehn ihrer zuletzt veröffentlichten Folgenabschätzungen und Evaluierungen. Diese Generaldirektionen wurden ausgewählt, weil sie — wegen ihrer unterschiedlichen Merkmale hinsichtlich Art der Mittelverwaltung, Zusammenarbeit mit Agenturen, Art der Tätigkeit usw. — für die Kommission insgesamt hinreichend repräsentativ sind.

iii) In diesen sechs Generaldirektionen wurden 30 Referatsleiter und Direktoren befragt, um zusätzliche Informationen darüber zu erlangen, wie Leistungsinformationen in der jeweiligen Generaldirektion bei der Beschlussfassung genutzt werden.

iv) Der Hof führte in diesen sechs Generaldirektionen eine Umfrage zur Verwendung von Leistungsinformationen bei der Beschlussfassung durch. Die Umfrage war an Führungskräfte in diesen Generaldirektionen gerichtet, die an der Verwaltung von Politiken, Programmen oder Projekten beteiligt waren: Referatsleiter, Direktoren, stellvertretende Generaldirektoren und Generaldirektoren. Bei einer Zielgruppe von 240 Personen wurde eine endgültige Rücklaufquote von 57 % erreicht.

([5]) Beispielsweise der Obersten Rechnungskontrollbehörden Kanadas, Neuseelands, der USA und des Vereinigten Königreichs.

([6]) GD AGRI, GD CNECT, GD DEVCO, GD EAC, GD EMPL und Generalsekretariat.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Umfang

3.5. Der Hof analysierte, wie Leistungsinformationen bei der Kommission für Ausgabenprogramme sowie für die Ausgestaltung, Umsetzung und Bewertung von Politiken verwendet werden. Er klammerte die nachstehend aufgeführten Aspekte aus dem Prüfungsumfang aus:

i) Wie die Kommission Leistungsinformationen für ihre Personalverwaltung und die Verwaltung anderer Ressourcen verwendet, um den Schwerpunkt auf die Ergebniserbringung bei Politiken und Programmen zu legen.

ii) Wie die *Haushaltsbehörde* ([7]) Leistungsinformationen nutzt, da diesbezüglich bereits von der OECD ([8]) und anderen Wissenschaftlern ([9]) Arbeiten durchgeführt wurden.

Abschnitt A — Die Kommission kann Leistungsinformationen nur in gewissen Grenzen nutzen

Der mehrjährige Finanzrahmen der EU ist für die Nutzung von Leistungsinformationen nicht flexibel genug

3.6. In der Haushaltsplanung auf nationaler Ebene ist es üblich, dass Ressourcen jedes Jahr oder sogar öfter neu zugewiesen werden. Im EU-Kontext ist dies hingegen nicht der Fall. In ihrer Halbzeitüberprüfung des *mehrjährigen Finanzrahmens (MFR)* 2014-2020 ([10]) wies die Kommission darauf hin, dass es entscheidend sein wird, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen mittelfristiger Vorhersehbarkeit und der notwendigen Flexibilität für die Reaktion auf unvorhergesehene Umstände zu finden. Im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 werden etwa 80 % der EU-Haushaltsmittel vorab zugewiesen; dadurch ist laut Kommission „die Anpassungsfähigkeit des Haushalts an neue Bedürfnisse eingeschränkt".

([7]) Das Europäische Parlament und der Rat.

([8]) Siehe Abschnitt 3.2.4 in „Budgeting and Performance in the European Union: A review in the context of EU Budget Focused on Results", *OECD Public Governance Directorate*, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-performance-in-the-european-union_budget-17-5jfnx7fj38r2?crawler=true.

([9]) Siehe beispielsweise Law School der Universität St. Gallen, Law and Economics Research Paper Series Working Paper No 2015-04, September 2014, „What can performance information do to legislators? A budget decision experiment with legislators", https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2494772.

([10]) Siehe COM(2016) 603 final, „Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 — Ergebnisorientierter EU-Haushalt", S. 16, http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&n=10&adv=0&coteId=1&year=2016&number=603&language=de.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.7. Der EU-Haushalt ist in erster Linie ein Investitionshaushalt. Für die verschiedenen Rubriken des auf sieben Jahre angelegten mehrjährigen Finanzrahmens werden jährliche Obergrenzen festgelegt, und es werden Vorabzuweisungen an die Mitgliedstaaten vorgenommen. In den einschlägigen sektorbezogenen Rechtsvorschriften sind zwar bereits einige leistungsbezogene Flexibilitätsmechanismen vorgesehen, wie die leistungsgebundene Reserve und Ex-ante-Konditionalitäten, die jedoch an Grenzen stoßen ([11]). Zwar dürfen Tätigkeiten, bei denen die Leistungserwartung nicht erfüllt wird, im selben Bereich und Mitgliedstaat durch andere Tätigkeiten ersetzt werden, eine rubrikübergreifende Anpassung der Ausgabenprioritäten ist jedoch nur begrenzt möglich. Die wichtigste Gelegenheit zur Zuweisung von Finanzmitteln unter Berücksichtigung von Leistungsinformationen bietet sich bei der Ausarbeitung und Aushandlung der Verordnung über einen neuen mehrjährigen Finanzrahmen und der zugehörigen sektorspezifischen Programme.

3.8. Die Halbzeitüberprüfung eines mehrjährigen Finanzrahmens bietet ebenfalls eine Gelegenheit zur Berücksichtigung von Leistungsinformationen. Aufgrund der zuletzt vorgenommenen Halbzeitüberprüfung ([12]) wurden 12 798 Millionen Euro — das entspricht **1,18 %** der gesamten *Mittel für Verpflichtungen* des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 — neu zugewiesen. Dieser Anteil ist verhältnismäßig niedrig. Hauptgrund für diese Mittelneuzuweisungen waren die Bewältigung der Flüchtlingskrise und anderer Bedrohungen für die Sicherheit sowie durch die Finanz- und Wirtschaftskrise entstandene Investitionslücken. Leistungsaspekte spielten keine Rolle.

Es bestehen parallele Strategierahmen

3.9. Die Messung der Leistung des EU-Haushalts und der Beiträge der Kommission zu den übergeordneten Zielen ist ein komplexes Unterfangen, weil mehrere Strategierahmen parallel gelten ([13]) (siehe ***Illustration 3.1***):

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.8. *Bei jeder Entscheidung über Mittelzuweisungen werden verschiedene Faktoren berücksichtigt. So waren beispielsweise die Mittelneuzuweisungen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise und der Sicherheitsbedrohungen eine Folge unvorhergesehener geopolitischer und gesellschaftlicher Entwicklungen. Leistungen können nur so weit berücksichtigt werden, wie zuverlässige und aktuelle Informationen verfügbar sind, was insbesondere in einer Krisensituation nicht immer der Fall ist.*

3.9. *Nach Auffassung der Kommission sind die politischen Prioritäten der Juncker-Kommission sowohl mit der Strategischen Agenda des Europäischen Rates als auch mit der Strategie Europa 2020 vollständig vereinbar.*

Der mehrjährige Finanzrahmen ist ein Instrument zur Umsetzung der Prioritäten der Union. Der aktuelle mehrjährige Finanzrahmen, der einen Beitrag zur Strategie Europa 2020 leisten soll, gewährt auch anderen, neuen Prioritäten starke Unterstützung ([1]).

([11]) Siehe beispielsweise Sonderbericht des Hofes Nr. 15/2017 „Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente“ und Sonderbericht des Hofes Nr. 16/2017 „Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden“ (https://www.eca.europa.eu).

([12]) Siehe COM(2016) 603 final.

([13]) Dieses Problem wurde bereits in den Ziffern 3.18-3.19 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016, den Ziffern 3.18-3.21 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015 und den Ziffern 3.7-3.12 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 thematisiert.

([1]) *Siehe auch die Antworten der Kommission auf die Ziffern 3.18-3.19 des Jahresberichts 2016, Ziffern 3.18-3.21 des Jahresberichts 2015 und Ziffern 3.7-3.12 des Jahresberichts 2014 des Europäischen Rechnungshofs.*

Illustration 3.1 — Vier (parallel geltende) Strategierahmen für die Europäische Union

Zehn prioritäre Handlungsbereiche für die Europäische Kommission (2014-2019)
(von der **Europäischen Kommission** 2014 angenommen)

1. Neue Impulse für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen
2. Ein vernetzter digitaler Binnenmarkt beruhend auf gegenseitigem Vertrauen
3. Eine robuste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzpolitik
4. Ein vertiefter und fairerer Binnenmarkt mit gestärkter industrieller Basis
5. Eine vertiefte und fairere Wirtschafts- und Währungsunion
6. Ein vernünftiges und ausgewogenes Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten
7. Auf gegenseitigem Vertrauen fußender Raum des Rechts und der Grundrechte
8. Hin zu einer neuen Migrationspolitik
9. Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne
10. Eine Union des demokratischen Wandels

Strategische Agenda für die Union in Zeiten des Wandels (2014-2019)
(vom **Europäischen Rat** 2014 angenommen)

Fünf übergeordnete Prioritäten
1. Stärkere Volkswirtschaften mit mehr Arbeitsplätzen
2. Gesellschaften, die imstande sind, die Menschen zu befähigen und zu schützen
3. Eine sichere Zukunft in Bezug auf Energieversorgung und Klimaschutz
4. Ein gesicherter Raum der Grundfreiheiten
5. Wirksames gemeinsames Handeln in der Welt

Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) und die daraus folgenden Verordnungen für die einzelnen Ausgabenprogramme (2014-2020)
(vom **Rat der Europäischen Union** im Jahr 2013 mit Zustimmung des **Europäischen Parlaments** angenommen)

Im MFR sind die jährlichen Höchstbeträge („Obergrenzen") festgelegt, die die Kommission in verschiedenen Politikbereichen ausgeben darf, unterteilt in die folgenden fünf Rubriken:
1. Intelligentes und integratives Wachstum
   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
5. Verwaltung

EUROPA 2020: Intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (2010-2020)
(vom **Europäischen Rat** 2010 angenommen)

Fünf Kernziele:
1. Beschäftigung
2. Forschung und Entwicklung
3. Klimawandel und nachhaltige Energiewirtschaft
4. Bildung
5. Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Sieben Leitinitiativen
1. Digitale Agenda für Europa
2. Innovationsunion
3. Jugend in Bewegung
4. Ressourcenschonendes Europa
5. Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung
6. Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten
7. Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.10. Darüber hinaus hat die Union im Einklang mit ihren aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU resultierenden Zuständigkeiten in verschiedenen Dokumenten für die sektorspezifische Politik weitere Ziele festgelegt. Außerdem setzt sich die EU für die Umsetzung der von den Vereinten Nationen definierten **Ziele für nachhaltige Entwicklung** ein. Sie berichtet jedes Jahr über die Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Ziele.

3.11. Der Hof untersuchte, wie die Generaldirektionen das **Nebeneinander mehrerer Strategien** handhabten. Zwei Ansätze waren vorherrschend.

i) Einige Generaldirektionen waren ihren im Rahmen der verschiedenen Strategien vorgegebenen Berichtspflichten nachgekommen, indem sie IT-Tools entwickelten, mit denen Daten in verschiedenen Zusammenstellungen gespeichert, überwacht, konsolidiert und gemeldet werden konnten (siehe auch Ziffer 3.16).

ii) Einige Generaldirektionen hatten ihre Leistungsrahmen angepasst, um den unterschiedlichen Bedürfnissen je nach Strategie zu entsprechen. Die GD EAC hat beispielsweise einen Leistungsrahmen, der drei Ebenen umfasst.

   a) Auf EU-Ebene überwacht die GD EAC die einschlägigen Ziele und Indikatoren der *Strategie Europa 2020* und des strategischen Rahmens für die allgemeine und berufliche Bildung (ET 2020) anhand von Daten von Eurostat, der OECD und aus anderen Quellen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Durch eine jährliche Überprüfung stellt sie sicher, dass die Fortschritte in die richtige Richtung gehen ([14]).

   b) Auf Kommissionsebene trägt die GD EAC durch ihre programm- und politikbezogene Tätigkeit direkter zu zwei der zehn Ziele der Investitionsoffensive für Europa bei. Die Fortschritte werden anhand des *Jährlichen Tätigkeitsberichts* und der Programmübersichten überwacht.

   c) Auf Ebene der GD EAC selbst sind Berichterstattung und Beschlussfassung auf sieben Politikbereiche mit jeweils eigenen spezifischen Zielen ausgerichtet. Die Legislativtätigkeit in den verschiedenen Bereichen wird im Rahmen des Arbeitsprogramms der Kommission überwacht.

([14]) Im Rahmen des Europäischen Semesters arbeitet die GD EAC im Bereich Bildung auch mit der DG ECFIN und der GD EMPL zusammen, um jährliche Länderberichte zu erstellen, in denen die Herausforderungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die einzelnen Mitgliedstaaten genannt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.12. Die Vielzahl von Strategien hat zur Folge, dass die Akteure sie als getrennte Konzepte betrachten, wie beispielsweise die von der Kommission vorgenommene Bewertung der EU-Jugendstrategie zeigt ([15]).

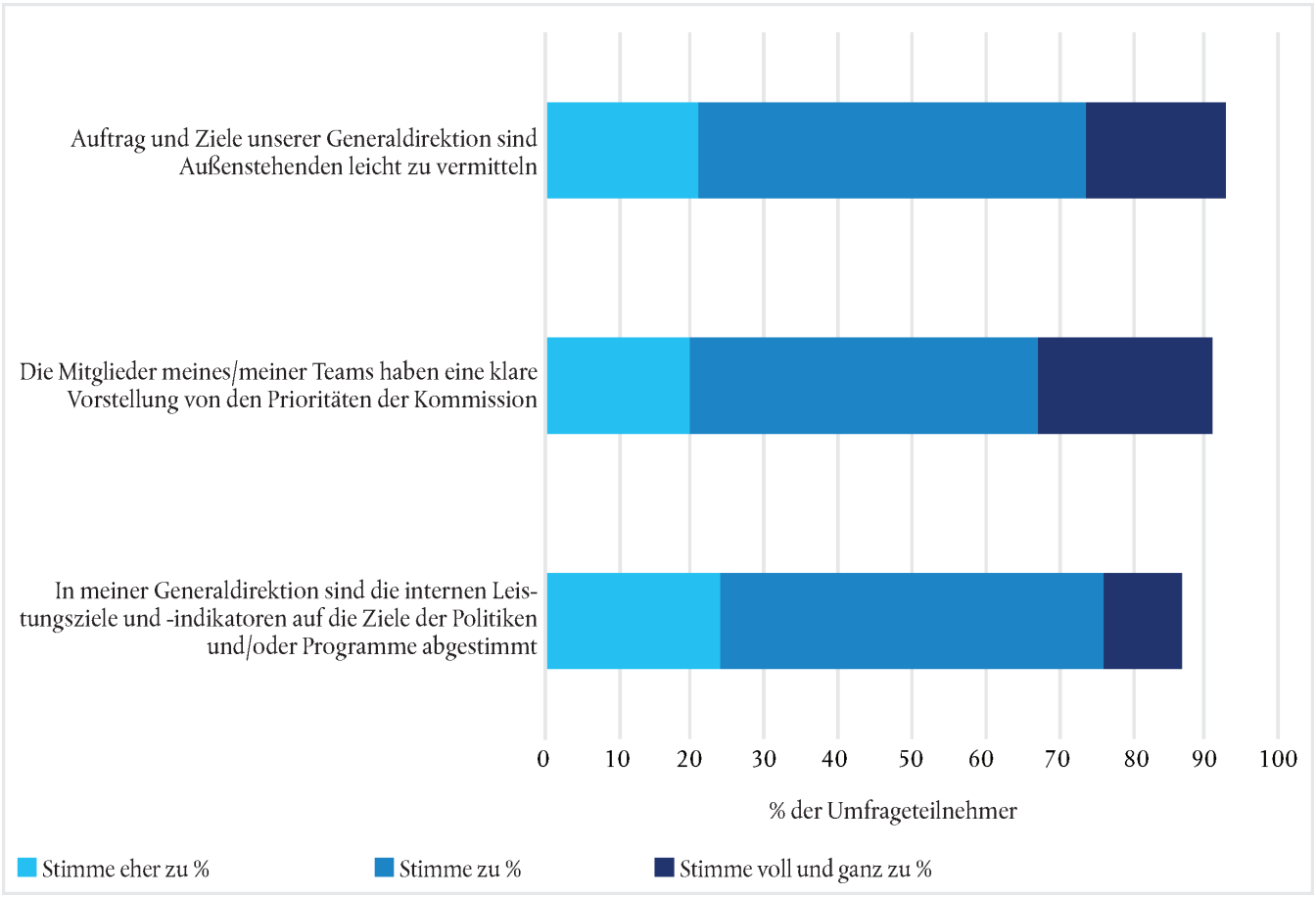
3.13. In der Umfrage des Hofes waren auch Fragen zur „Klarheit der Ziele" enthalten. Mithilfe dieser Fragen sollte festgestellt werden, wie gut der Kenntnisstand leitender Mitarbeiter der Kommission in Bezug auf den Auftrag und die Ziele ihrer Generaldirektion und der Kommission im Allgemeinen war (siehe ***Illustration 3.2***). Insgesamt waren die Antworten auf die Umfrage positiv und ließen auf einen hohen Kenntnisstand schließen. Allerdings verwiesen die Führungskräfte in zwei der sechs vom Hof befragten Generaldirektionen auf die komplexe Wechselwirkung zwischen den verschiedenen Strategierahmen der EU sowie zwischen den Zielen dieser Rahmen und den auf GD-Ebene festgelegten Zielen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.12. *Die Bewertung der EU-Jugendstrategie kam zu dem Ergebnis, dass die EU-Jugendpolitik durch die EU-Jugendstrategie eine breitere Perspektive erhält und von den EU-Strategien für Bildung, Beschäftigung und soziale Eingliederung berücksichtigt wird (Abschnitt 3.2.1) und dass sich verschiedene Prioritäten der EU-Jugendstrategie weitgehend mit den Zielen der Strategie Europa 2020 decken (Abschnitt 3.2.2.).*

([15]) Siehe „Evaluation of the EU Youth Strategy and the Council Recommendation on the mobility of young volunteers across the EU, Final report", Zusammenfassung, S. 4. Dort heißt es, die Ziele und Prioritäten der EU-Jugendstrategie würden insgesamt mit den Zielen der Strategie Europa 2020 übereinstimmen. Dies sei jedoch hauptsächlich auf die Bandbreite der Themen, die der Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit abdeckt, und nicht auf die Bemühungen um Abstimmung der beiden Strategien zurückzuführen. Die beiden Strategien würden von den befragten Akteuren häufig als getrennte Konzepte mit jeweils eigenen Zielen und nicht als Teil eines integrierten langfristigen Plans der EU gesehen.

Illustration 3.2 — Umfrageergebnisse — Klarheit der Ziele



Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Abschnitt B — Die Leistungsmessungssysteme der Kommission liefern große Mengen an Daten, allerdings nicht immer rechtzeitig

Die Führungskräfte können auf große Mengen an Leistungsinformationen zugreifen

3.14. Die Generaldirektionen der Kommission erheben Leistungsdaten in verschiedenen Formaten und aus verschiedenen Quellen und schaffen auf diese Weise einen großen Fundus an leistungsbezogenen Informationen. Außer für Berichtszwecke nutzt die Kommission Leistungsinformationen auch für die Verfolgung ihrer laufenden Tätigkeiten, insbesondere um zu bewerten, ob die Ziele der Ausgabenprogramme erreicht wurden, sowie als *Input* für den Prozess der besseren Rechtsetzung, der bei der Vorbereitung von Legislativvorschlägen zum Tragen kommt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.15. Welche Informationen herangezogen werden, hängt von der Art des Beschlusses ab, der gefasst werden soll. ***Illustration 3.3*** gibt einen Überblick über die wichtigsten Beschlussfassungsverfahren, bei denen Leistungsinformationen genutzt werden.

Illustration 3.3 — Die wichtigsten Beschlussfassungsverfahren der Kommission

	Art des Beschlusses	Im Beschlussfassungsverfahren der Kommission verwendete Leistungsinformationen
Ausgabenprogramme	Vorschlag für die Mittelausstattung des auf sieben Jahre angelegten MFR	— Programmüberwachungsinformationen (einschließlich *Output*-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren) — Evaluierungen und Folgenabschätzungen — Ausgabenüberprüfungen
	Vorschlag für Rechtsgrundlagen für Ausgabenprogramme des MFR-Zeitraums	— Programmüberwachungsinformationen (einschließlich Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren) — Evaluierungen und Folgenabschätzungen — Öffentliche Konsultationen
	Vorschlag des jährlichen Haushalts	— Programmüberwachungsinformationen (einschließlich Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren) — Evaluierungen und Folgenabschätzungen
	Ausführung der Programmmittel	— Projektdaten zu einzelnen Vorhaben und konsolidiert in Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren — Jährliche Monitoringberichte — Studien, Evaluierungen — Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten (geteilte Mittelverwaltung) — Berichterstattung durch Partner (indirekte Mittelverwaltung)
Nicht ausgabenwirksame politikbezogene Arbeiten	Vorschlag für EU-Rechtsvorschriften (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)	— Hintergrundinformationen (Eurostat und andere Statistiken, Expertennetzwerke, Dialog mit den Akteuren, Länderanalysen usw.) — Studien, Evaluierungen, Folgenabschätzungen — Öffentliche Konsultation
	Umsetzung und Überwachung der jeweiligen Politik	— Feedback von Fachleuten, Wissenschaftlern und anderen Akteuren — Studien, Evaluierungen, Eurobarometer-Umfragen

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.16. Mehrere Generaldirektionen der Kommission haben vor Kurzem neue Instrumente und Verfahren für die Verwendung von Leistungsdaten eingeführt. In vielen Fällen implementierten sie neue IT-Anwendungen, die maßgeschneiderte, aktuelle Berichte generieren, die die Beschlussfassung erleichtern sollen. Die Entwicklung dieser neuen Instrumente ist ein Beweis für die Entschlossenheit der Kommission, die Verwaltung der Leistungsdaten besser zu gestalten ([16]). Die nachstehenden Beispiele geben einen Überblick über die verschiedenen neuen Entwicklungen:

i) Beim neuen *Rural Development Information System 2* der GD AGRI handelt es sich um ein IT-System, das die Verwaltung der programmbezogenen Arbeitsabläufe (einschließlich der Programmevaluierung) unterstützt. Mithilfe des Systems können Berichte generiert werden, um die Umsetzung von EU-Programmen in den Mitgliedstaaten mit dem EU-Durchschnitt zu vergleichen.

ii) Die GD DEVCO entwickelt derzeit ein neues IT-Tool, das Module für die Überwachung und Berichterstattung in Bezug auf die Ergebnisse sowie für die Unterstützung des Maßnahmenbewertungs- und des Finanzierungsbeschlussverfahrens umfassen wird. Das System sollte es ermöglichen, Projekte und strategische Planung miteinander zu verknüpfen.

iii) Das Erasmus+-Dashboard der GD EAC ist ein IT-System, das europaweit von allen nationalen Erasmus+-Agenturen verwendet wird. Es liefert Leistungsinformationen von allen 57 Agenturen in Echtzeit, einschließlich der Rückmeldungen zu den Ergebnissen von Erasmus+, die mithilfe eines Umfrageinstruments, das die Teilnehmerzufriedenheit misst, eingeholt werden. Dank dieser Funktionen kann die GD EAC schnell Feedback zu Programmentwicklungen erhalten und rasch auf diese Entwicklungen reagieren.

([16]) Der Hof hat jedoch nicht analysiert, inwieweit sie verwendet werden oder ob sie nützlich sind.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.16.

iii) *Das Dashboard enthält auch Echtzeit-Leistungsdaten zu indirekt verwalteten Finanzhilfeverfahren in Übereinstimmung mit einem 2017 für alle EAC-Programme festgelegten Rahmen für die Finanzhilfeleistungsverwaltung.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Leistungsmessungssysteme sind verbesserungsfähig

3.17. Im letzten Jahresbericht ([17]) zeigte der Hof Bereiche auf, in denen Regierungen und internationale Organisationen aus der ganzen Welt bewährte Verfahren der Leistungsberichterstattung öffentlicher Stellen anwenden. Er schlug vor, dass die Kommission erwägen sollte, diese bewährten Verfahren ebenfalls anzuwenden. Der Hof empfahl der Kommission, ihre Leistungsberichterstattung straffer, ausgewogener, benutzerfreundlicher und leichter zugänglich zu gestalten und sie dadurch zu verbessern. Er empfahl der Kommission außerdem, die Qualität der vorgelegten Informationen zu bewerten. Die Reaktion der Kommission auf diese Empfehlungen bestand darin, sie in ihre Anweisungen für die *Jährlichen Tätigkeitsberichte* 2017 zu übernehmen.

3.18. Anhand seiner diesjährigen Umfrage wollte der Hof in erster Linie in Erfahrung bringen, welche Leistungsinformationen den Führungskräften zur Verfügung stehen (siehe ***Illustration 3.4***). Die Umfrageergebnisse zeigten, dass die Leistungsmessungssysteme weiter verbessert werden müssen. Sie bestätigten insbesondere, dass die rechtzeitige Verfügbarkeit der Leistungsinformationen ein Problem war ([18]). Die zentralen Dienststellen der Kommission haben umfassende Anweisungen, Mustervorlagen, Schulungs- und Austauschmaßnahmen im Hinblick auf die Erstellung der Leistungsberichte entwickelt (beispielsweise wurden im November 2017 Anweisungen für die Jährlichen Tätigkeitsberichte 2017 vorgelegt). Dennoch ging aus den Umfrageergebnissen ebenfalls hervor, dass die Generaldirektionen gerne zusätzliche Anleitungen für die Erstellung der Berichte hätten. Der Hof stellte zudem fest, dass Umfrageteilnehmer, die diese Fragen eher negativ beantworteten, Leistungsinformationen gewöhnlich seltener nutzten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.18. *Die Kommission räumt ein, dass zuverlässige und umfassende Informationen über die Ergebnisse und Auswirkungen der Finanzprogramme und anderer politischer Aktivitäten erst mit beträchtlicher Verzögerung zur Verfügung stehen.*

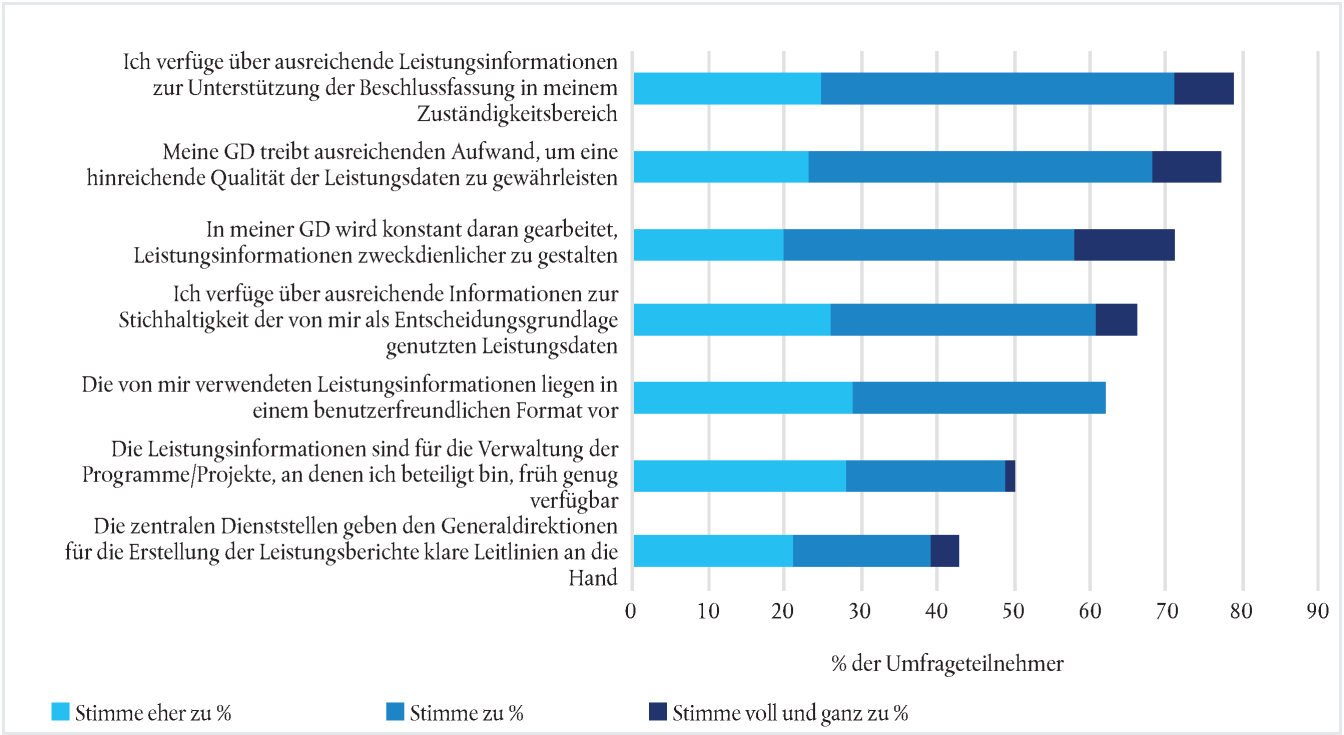
Dies wird von der Kommission in ihrer Planung so weit wie möglich berücksichtigt. So planen beispielsweise alle Generaldirektionen der Kommission ihre Evaluierungsaktivitäten mit einem (mindestens) fünfjährigen fortlaufenden Programm, um aktuelle Leistungsinformationen für ihre Berichte bereitzustellen. Der Plan muss jährlich aktualisiert werden.

Die zentralen Dienststellen der Kommission stellen ausführliche Anleitungen für die Vorbereitung aller wichtigen Leistungsberichte der Generaldirektionen unter Berücksichtigung der im Laufe der Jahre erreichten Fortschritte bereit. Dazu zählen die jährlichen Tätigkeitsberichte für die Dienststellen der Kommission und die Programmabrisse zum Haushaltsentwurf. Anleitungen für Evaluierungen sind auch in den Leitlinien und dem Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung enthalten. Andere Arten der Überprüfung werden ebenfalls beschrieben. Anleitungen zur Gestaltung geeigneter Leistungsberichtssysteme werden auch zentral bereitgestellt, damit Daten für die Umsetzung der Überwachungsprogramme und ihre Ergebnisse wirksam und zeitnah erfasst werden. Formale Anleitungen werden durch Schulungen und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Dienststellen ergänzt.

([17]) Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2016, Kapitel 3 „EU-Haushalt und Ergebniserbringung", Ziffern 3.13-3.51.

([18]) Was die rechtzeitige Verfügbarkeit von Informationen angeht, zeigte der Hof in den Ziffern 3.31 und 3.51-3.53 seines Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015 diesbezügliche Probleme im Zusammenhang mit Horizont 2020 auf.

Illustration 3.4 — Umfrageergebnisse — Rahmen für Leistungsinformationen



Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Abschnitt C — Die Kommission nutzt Leistungsinformationen für die Verwaltung von Programmen und Politiken, bei Verfehlung der Zielvorgaben werden jedoch nicht immer angemessene Maßnahmen ergriffen

Die Kommission zieht die verfügbaren Leistungsinformationen für die Verwaltung ihrer Tätigkeiten heran

3.19. 56 % der Umfrageteilnehmer gaben an, dass sie Leistungsinformationen oft oder sehr oft für die Beschlussfassung nutzen. Am häufigsten wurden Leistungsinformationen in den folgenden vier Bereichen verwendet: um Strategien zu entwickeln, bessere Beschlüsse zu fassen, die Zielerreichung zu beurteilen und gegebenenfalls erforderliche Korrekturmaßnahmen zu ergreifen ([19]).

([19]) Entsprechend stellte die Oberste Rechnungskontrollbehörde der USA in mehreren Berichten fest, dass Bundesbehörden im Hinblick auf die Erzielung besserer Ergebnisse eine Reihe von Verfahren offensteht, mit denen Leistungsinformationen besser oder leichter genutzt werden können (um Probleme zu ermitteln und Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, um Strategien zu entwickeln und Ressourcen zuzuweisen; um Leistung zu erkennen und zu belohnen sowie um wirksame Konzepte zu ermitteln und auszutauschen). Siehe die folgenden Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörde der USA: https://www.gao.gov/assets/250/247701.pdf; https://www.gao.gov/new.items/d081026t.pdf; https://www.gao.gov/assets/130/123413.pdf; https://www.gao.gov/assets/670/666187.pdf.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.20. Die Nutzung von Leistungsinformationen für die Beurteilung, auf welche Weise die Programme und Politiken zu den übergeordneten Zielen beitragen, ist für Führungskräfte schwierig. Außerdem tragen die Führungskräfte nicht die alleinige Verantwortung für die Leistung. Denn auch die gesetzgebenden Organe und andere Akteure, insbesondere die Mitgliedstaaten, spielen bei der Erzielung von Ergebnissen und Auswirkungen eine wichtige Rolle. Der Hof hat in seinen früheren Berichten darauf hingewiesen ([20]), dass viele programm- und politikbezogene Ziele direkt aus Strategiepapieren und Rechtsvorschriften übernommen werden und damit zu allgemein gehalten sind, um als Managementinstrumente dienen zu können. Er empfahl der Kommission auch ([21]), dieses Problem anzugehen. Die Kommission räumte ein, dass es schwierig sei, Verbindungen herzustellen zwischen der auf operativer Ebene vorhandenen Fülle von Informationen über Projekte und den übergeordneten Strategien und der Beschlussfassung auf politischer Ebene.

3.21. Die Kommission stützt sich jedes Jahr auf drei zentrale Berichterstattungsinstrumente — die Jährlichen Tätigkeitsberichte, die Programmübersichten sowie die Management- und Leistungsbilanz — um Rechenschaft über ihre operative Leistung und die Leistung der Programme und Politiken der EU abzulegen. Wie ***Illustration 3.5*** zu entnehmen ist, bilden mehrere Planungsdokumente die Grundlage für die Angaben in diesen drei zentralen Berichten ([22]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.20. *Die Kommission hält eine klare Unterscheidung zwischen dem internen Leistungsrahmen für die Dienststellen der Kommission und den Leistungsrahmen in Finanzprogrammen für wichtig.*

Ziele und Indikatoren in Finanzprogrammen *sind das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses. Sie beziehen sich auf die Leistung von Programmen und nicht auf die Leistung der Kommissionsdienststellen. Die Kommission hat mit ihren Vorschlägen für den künftigen mehrjährigen Finanzrahmen auch Vorschläge zur Stärkung der Leistungsrahmen in Finanzprogrammen vorgelegt.*

Zum Programm Horizont 2020 siehe Antwort der Kommission auf Empfehlung 1 im Jahresbericht 2015 des Rechnungshofs.

Zu der Frage, inwieweit die Kommission zur Überwachung und Berichterstattung in Anbetracht der Strategie Europa 2020 in der Lage ist, hat sich die Kommission in ihrer Antwort auf Ziffer 3.97 im Jahresbericht 2014 des Rechnungshofs geäußert.

Die Verknüpfung zwischen Zielen und damit verbundenen Indikatoren in einer breiteren politischen Perspektive wird in den Programmabrissen dargelegt.

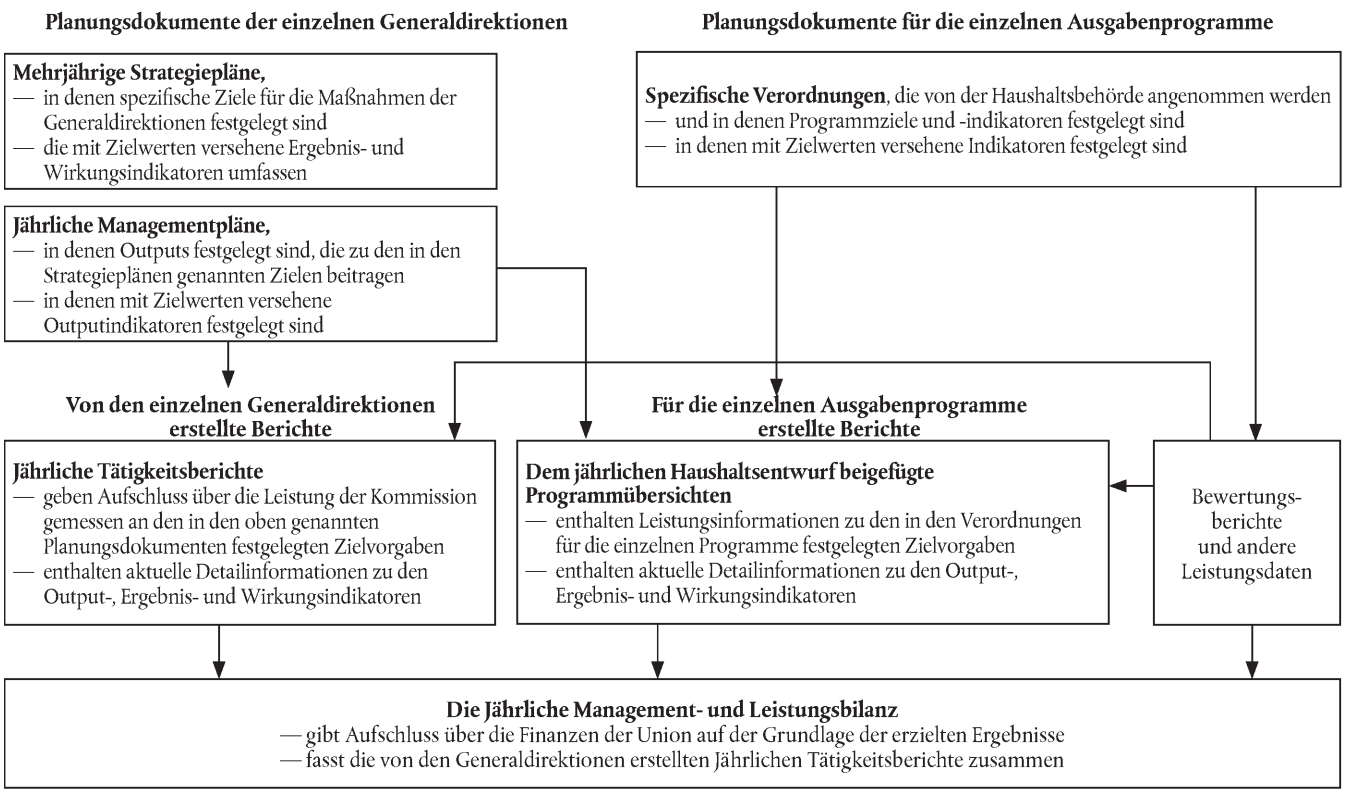
3.21. *Die Kommission weist darauf hin, dass die drei genannten Berichte, die gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften erstellt wurden, nur ein Teil der umfassenden Berichterstattung der Kommission über die Leistung der EU-Politik und die Umsetzung der politischen Prioritäten sind. Die Management- und Leistungsbilanz und die Programmabrisse betreffen vorwiegend die Leistung und die Verwaltung des EU-Haushalts.*

([20]) Siehe Ziffern 3.62-3.63 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015 und Ziffern 3.71-3.73 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

([21]) Siehe Empfehlung 1 im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2015 und Empfehlung 2 im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014.

([22]) Siehe auch Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2016, Kapitel 3 „EU-Haushalt und Ergebniserbringung", Teil 1, Abschnitt 1 — Der Rahmen für die Leistungsberichterstattung.

Illustration 3.5 — Wichtigste Leistungsberichte der Kommission und ihrer Generaldirektionen ([23])



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.22. Die drei Berichte beziehen sich auf den gesamten Haushalt und die gesamte Politik der Union. ***Illustration 3.6*** gibt einen Überblick über die Zielgruppe und den Verwendungszweck der Berichte.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.22. *Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.23.*

([23]) Definition der im Diagramm verwendeten Begriffe: Ein Indikator ist ein Merkmal oder Attribut, das regelmäßig gemessen wird, um zu beurteilen, inwieweit ein Ziel erreicht wurde, wobei ein Ergebnisindikator die unmittelbaren Veränderungen bei den direkt Beteiligten am Ende ihrer Beteiligung an einer Intervention und ein Wirkungsindikator die längerfristigen Folgen, die einige Zeit nach Abschluss einer Intervention zu beobachten sind, misst.

Illustration 3.6 — Zielgruppe und Verwendungszweck der wichtigsten Leistungsberichte der Kommission

	Wer ist die Zielgruppe?	Wie ist der Bericht zu nutzen?
Programmübersichten	Die Programmübersichten werden der Haushaltsbehörde (Europäisches Parlament und Rat) als Ergänzung zum Entwurf des Gesamthaushaltsplans vorgelegt.	Die Programmübersichten dienen zur Untermauerung der für die Ausgabenprogramme beantragten Mittelzuweisungen, indem sie Aufschluss über die Leistung der Programme, den EU-Mehrwert und die (aktuelle und künftige) Ausführungsrate geben.
Jährlicher Tätigkeitsbericht	Kollegium der Kommissionsmitglieder	Der Jährliche Tätigkeitsbericht ist ein Managementbericht, den die Generaldirektoren der Generaldirektionen dem Kollegium der Kommissionsmitglieder vorlegen. Er ist das wichtigste Instrument für Rechenschaftslegung innerhalb der Kommission (siehe Anweisungen für die Jährlichen Tätigkeitsberichte 2017).
Management- und Leistungsbilanz	Der Bericht wird dem Europäischen Parlament und dem Rat gemäß Artikel 318 AEUV und Artikel 66 Absatz 9 der *Haushaltsordnung* vorgelegt.	Die Management- und Leistungsbilanz ([1]) ist ein Instrument der Rechenschaftslegung im *Entlastungs*verfahren mit der Entlastungsbehörde: Durch ihre Annahme übernimmt das Kollegium der Kommissionsmitglieder die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts.

([1]) Die Management- und Leistungsbilanz 2016 ist auf der EUR-Lex-Website abrufbar: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0351. Im Zeitraum vom 30. Juni 2017 bis 29. Januar 2018 wurde sie 4 040-mal heruntergeladen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.23. Die wichtigsten Leistungsberichte sind als Instrumente für die Berichterstattung und nicht als Instrumente für die Generaldirektionen der Kommission gedacht, um damit ihre eigene Leistung oder die Leistung der Kommission in ihrer Gesamtheit zu steuern. Dies hat folgende Gründe: Die Berichte sind weder ausführlich noch umfassend genug, sie werden nur einmal jährlich erstellt und sie sind in erster Linie für Leser außerhalb der Generaldirektionen bestimmt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.23. *Die Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts ist Teil des Beitrags der Kommission zum jährlichen Haushaltsentlastungsverfahren. Sie enthält alle relevanten Informationen und nicht nur jährliche Ergebnisse, z. B. Halbzeitbewertungen.*

Der jährliche Tätigkeitsbericht ist ein Managementbericht der Generaldirektoren und Dienststellenleiter an das Kollegium der Kommissionsmitglieder. Dieser detaillierte und umfassende Bericht ist das wichtigste Instrument der Rechenschaftslegung innerhalb der Kommission. Er beinhaltet die Berichterstattung über alle von den Dienststellen der Kommission in ihren Strategieplänen für den Zeitraum 2016 bis 2020 gewählten Indikatoren als Schlüssel für die Messung der Leistung der Dienststellen und ihres Beitrags zu den politischen Prioritäten der Juncker-Kommission.

Der jährliche Tätigkeitsbericht richtet sich daher an externe Interessenten und ist ebenso eine Informationsquelle für Führungskräfte bei der Kommission. Die Kommission weist darauf hin, dass viele Schlüsselindikatoren, z. B. zu den Kernzielen von Europa 2020, regelmäßiger aktualisiert und präsentiert werden. Die Kommissionsdienststellen sind aufgefordert, die Fortschritte auf dem Weg zu ihren Zielen regelmäßig zu überwachen, z. B. im Rahmen der halbjährlichen Überprüfungen ihrer Managementpläne.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.24. Es gibt allerdings Fälle, in denen die wichtigsten Leistungsberichte (insbesondere die Jährlichen Tätigkeitsberichte) für das Leistungsmanagement von Nutzen sind.

i) Die GD DEVCO macht sich den öffentlichen Charakter der Jährlichen Tätigkeitsberichte zunutze, um organisatorische Änderungen herbeizuführen. Sie stellt die Leistung der Delegationen in den Partnerländern im Vergleich dar ([24]), um die Delegationen zu einer Steigerung ihrer Leistung anzuspornen.

ii) Obwohl der Jährliche Tätigkeitsbericht erklärtermaßen der Erfüllung der Rechenschaftspflicht dient, haben die GD CNECT und die DG EMPL ihn auch als ein Instrument genutzt, mit dem die Führungsebene die Umsetzung des Arbeitsprogramms überwachen kann ([25]). Die GD EMPL betrachtet die Erstellung des Jährlichen Tätigkeitsberichts als Gelegenheit, um zu überprüfen, ob alles nach Plan verlaufen ist, und falls nicht, die Gründe dafür und mögliche Abhilfemaßnahmen aufzuzeigen.

3.25. Die Jährlichen Tätigkeitsberichte sind öffentlich zugänglich, die Kommission hat aber nicht bewertet, wie gut es ihnen gelingt, die Bürger zu erreichen. Der Zahl der Besucher auf der Europa-Website ([26]) nach zu schließen dürfte das Interesse der Bürger allerdings gering sein.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.24. *Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.23.*

3.25. *Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.23.*

([24]) Siehe Anhang 10 (insbesondere die Seiten 457-459) des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2016 der GD DEVCO.

([25]) Seit der Reform des strategischen Planungs- und Programmplanungszyklus im Jahr 2016 geben die Jährlichen Tätigkeitsberichte Aufschluss über die Umsetzung des Arbeitsprogramms der Kommission, indem darin Outputindikatoren aufgeführt sind, die zuvor Teil der Jährlichen Managementpläne der Generaldirektionen waren.

([26]) https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports-2016_en. Auf dieser gemeinsamen Webseite finden sich Links zu den Websites mit den Jährlichen Tätigkeitsberichten der einzelnen Generaldirektionen. Die gemeinsame Webseite verzeichnete zwischen der Veröffentlichung der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2016 und dem 30. Januar 2018 2 700 Einzelbesucher. Auf den Websites mit den Jährlichen Tätigkeitsberichten der einzelnen Generaldirektionen wurden im Jahr 2017 7 509 Einzelaufrufe gezählt. Im Jahr 2016 konnten die Jährlichen Tätigkeitsberichte allerdings auch auf anderen Websites veröffentlicht werden. Zur Zahl der Besucher und Seitenaufrufe auf diesen Websites liegen keine Daten vor.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Bei Verfehlung der Zielvorgaben werden nicht immer Korrekturmaßnahmen ergriffen

3.26. Leistungsinformationen dienen vor allem der Messung der Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgaben, damit Korrekturmaßnahmen ergriffen und — letzten Endes — Ergebnisse erzielt werden. Das Wissen, dass eine unzulängliche Leistung Konsequenzen hat, sollte Führungskräfte zur Verwendung von Leistungsinformationen motivieren. Im Zuge der Umfrage des Hofes bei Führungskräften wurde ferner die Frage gestellt, welche Folgen sich nach den Erfahrungen der Umfrageteilnehmer ergeben, wenn Leistungsziele bei Ausgabenprogrammen oder Politiken erreicht (siehe ***Illustration 3.7***) bzw. nicht erreicht (siehe ***Illustration 3.8***) werden. Die Umfrageergebnisse deuten darauf hin, dass eine unzulängliche Leistung nicht zwangsläufig zu Korrekturmaßnahmen führt: Ein Fünftel der Umfrageteilnehmer gab an, die Nichterfüllung von Vorgaben habe keine Änderungen bewirkt. Die am häufigsten beschlossene Maßnahme ist die Aufstellung von Aktionsplänen. An zweiter Stelle stehen eingehendere Analysen, entweder in Form einer verstärkten Überwachung oder einer zusätzlichen Evaluierung. Diese Maßnahmen für sich genommen sind allerdings nicht geeignet, die ermittelten Probleme zu beheben. Der Hof stellte fest, dass die Verfehlung einer Zielvorgabe in Generaldirektionen, in denen Leistungsinformationen häufig genutzt wurden, eher Konsequenzen hatte.

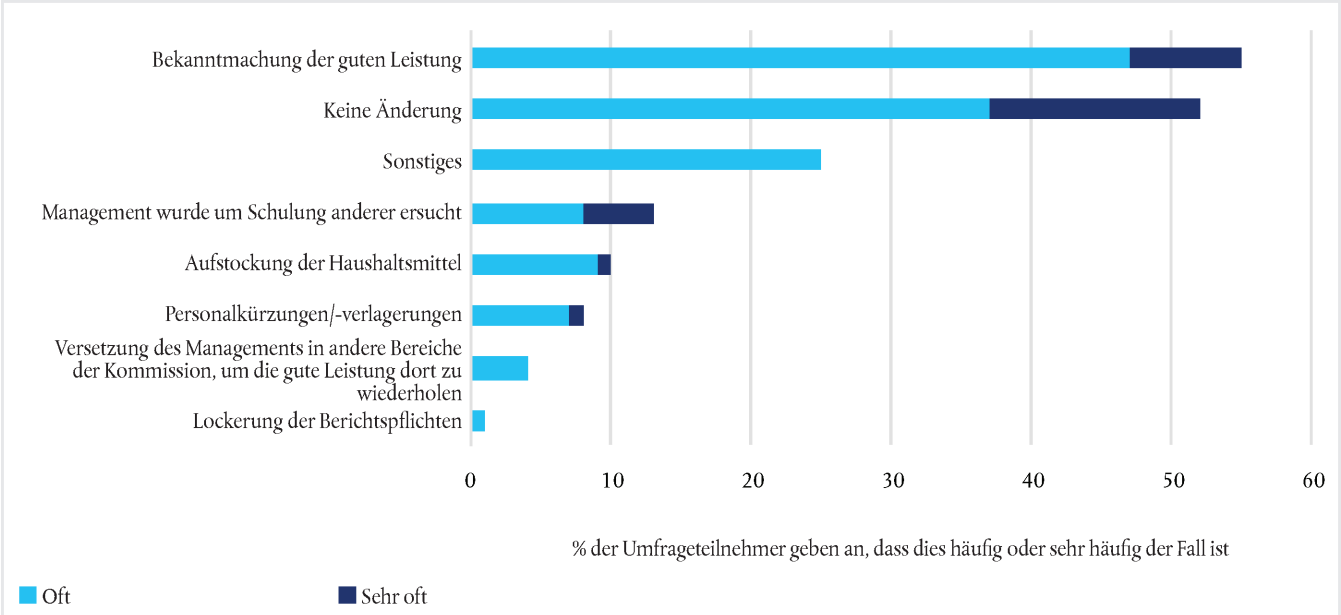
ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.26. *Zweck der Leistungsinformation ist es, die Leistung zu überwachen, den Abstand zwischen dem angestrebten Ziel und der Realität zu messen und die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen. Die übliche Grundlage dafür wäre eine umfassendere Bewertung der Gründe, aus denen die Leistung vom Ziel abweicht.*

Nach Angaben des Hofes haben mehr als 70 % der Befragten angegeben, dass Aktionspläne aufgestellt werden und eine intensivere Überwachung durchgeführt wird, wenn Zielvorgaben verfehlt werden, und mehr als 60 % der Befragten gaben an, dass eine Bewertung durchgeführt wird, wenn Zielvorgaben verfehlt werden.

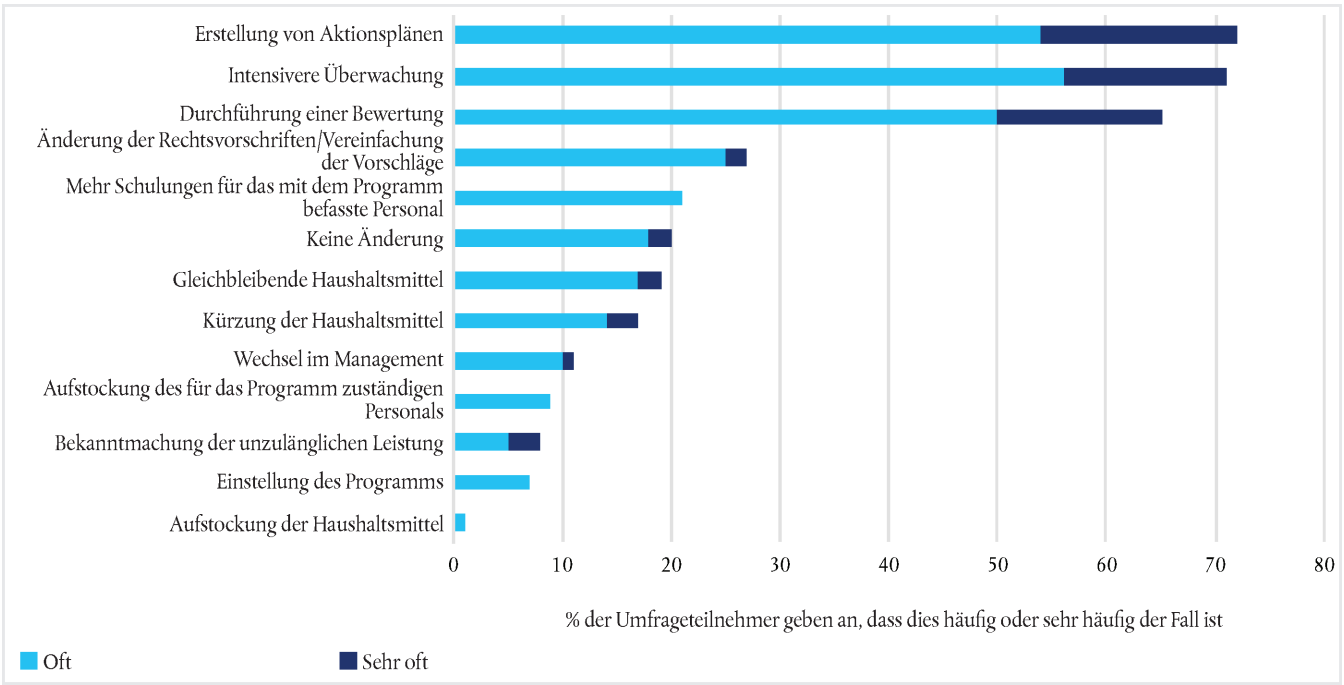
Die Kommission weist darauf hin, dass ihr bei der Verwaltung des EU-Haushalts durch den mehrjährigen Finanzrahmen und die Beschlüsse der Haushaltsbehörde zum jährlichen Haushaltsplan einige Einschränkungen auferlegt sind.

Illustration 3.7 — Was passiert, wenn die Zielvorgaben erfüllt oder übertroffen werden?



Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

Illustration 3.8 — Was passiert, wenn die Zielvorgaben verfehlt werden?



Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Abschnitt D — Die Kommission erläutert die Nutzung von Leistungsinformationen in ihren Leistungsberichten im Allgemeinen nicht

3.27. Im Interesse der Transparenz und Rechenschaftspflicht muss für die Akteure aus den wichtigsten Leistungsberichten der Kommission ersichtlich sein, wie die Kommission die ihr vorliegenden Leistungsinformationen nutzt ([27]). Die Kommission ist bestrebt, in ihren Leistungsberichten ein kohärentes „Leistungsabbild" ([28]) der Fortschritte im Hinblick auf die Erreichung der Ergebnisse zu liefern. Diese „Leistungsabbilder" sind glaubwürdiger, wenn sie evidenzbasiert sind. Sie müssen nicht nur über die gefassten Beschlüsse Aufschluss geben, sondern auch darüber, wie die verfügbaren Leistungsinformationen bei diesen Beschlüssen zum Tragen kamen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.27. *Die Kommission ist ebenfalls der Meinung, dass die Leistungsberichte stichhaltig belegt sein müssen; diese Beweise sind in ihren Leistungsberichten enthalten.*

([27]) Diese Auffassung vertritt auch der kanadische Rechnungshof, dem zufolge Leistungsinformationen genutzt werden müssen und ihre Nutzung für Dritte erkennbar sein muss. Siehe Abschnitt 22 „Demonstrable use of performance information is essential" in „Implementing Results-Based Management: Lessons from the Literature", http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_gde_e_10225.html.

([28]) Siehe Anweisungen für die Jährlichen Tätigkeitsberichte 2017, S. 3.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.28. Die zentralen Dienststellen der Kommission geben den Generaldirektionen Anweisungen für die Erstellung der Strategiepläne, Managementpläne und Jährlichen Tätigkeitsberichte an die Hand. Gemäß diesen Anweisungen müssen die Generaldirektionen zwar bei der Berichterstattung über ihre Tätigkeiten Leistungsinformationen vorlegen, aber nicht erläutern, wie die Informationen genutzt wurden, um diese Tätigkeiten zu verbessern.

3.29. Die Generaldirektionen weisen darauf hin, dass sie in ihren Berichten Leistungsinformationen verwenden, gehen jedoch nicht weiter darauf ein.

i) Die GD AGRI legt in ihren Leistungsberichten ([29]) die allgemeinen Grundsätze der Verwendung von Leistungsinformationen für die Beschlussfassung dar ([30]). Die praktische Anwendung wird in den Berichten aber nur anhand einiger weniger konkreter Beispiele veranschaulicht.

ii) Die GD CNECT führte in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2016 aus, dass die Ergebnisse der Evaluierung des vorangegangenen Aktionsplans 2011-2015 bei der Ausarbeitung des eGovernment-Aktionsplans 2016-2020 von großem Nutzen waren ([31]). Wie sich diese Ergebnisse im neuen Aktionsplan niederschlugen, wird nicht klar erläutert.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.28. *Da die mehrjährigen Ziele durch mehrjährige Zielvorgaben in den Strategieplänen ergänzt werden, markieren die in den jährlichen Tätigkeitsberichten enthaltenen Informationen ein Stadium der Überwachung, das eine Grundlage für die Präsentation der Outputs für das kommende Jahr in den Managementplänen bildet, die von diesem Stadium an zur Erreichung der spezifischen Ziele beitragen.*

3.29.

i) *Im jährlichen Tätigkeitsbericht (JTB) 2016 der GD AGRI wird anhand mehrerer konkreter Fälle deutlich, wie die Leistungsinformationen zur Unterstützung der Entscheidungsfindung verwendet werden.*

In ihrem JTB 2016 bezeichnet die GD AGRI das landwirtschaftliche Faktoreinkommen als den ersten zentralen Leistungsindikator (KPI) der GAP (siehe Seite 15). Außerdem führt sie den Preisdruck im Milchsektor und die beiden Unterstützungspakete an, die als Reaktion darauf angenommen wurden (siehe Seite 21-22).

Ferner werden in dem Bericht die Breitbandlücke in ländlichen Regionen und die aus diesem Grund erfolgte Einrichtung von Breitband-Kompetenzbüros genannt (Seite 25-26).

Die GD AGRI hat die Durchführung der Ökologisierung überprüft, um festzustellen, wie das System in seinem ersten Jahr angewandt wurde. Dabei wurden Mängel festgestellt, die die volle Ausschöpfung des Potenzials der Regelung verhindert haben. Die GD AGRI hat Verbesserungen der einschlägigen Verordnung vorgeschlagen (siehe JTB 2016, Seite 32-33).

ii) *Der jährliche Tätigkeitsbericht enthält eine Zusammenfassung der in dem betreffenden Jahr ausgeführten Tätigkeiten. Eine detaillierte Beschreibung, wie die einzelnen politischen Entscheidungen zustande gekommen sind, wäre in diesem Bericht nicht sinnvoll. Die Dienststellen werden um Angaben gebeten, wo genauere Informationen zu finden sind — in diesem Fall in der entsprechenden Evaluierung.*

([29]) Strategieplan, Managementplan und Jährlicher Tätigkeitsbericht.

([30]) Einer dieser Grundsätze lautet, dass die allgemeine Konzeption und Ausarbeitung der Gemeinsamen Agrarpolitik auf Politik- und Wirtschaftsanalysen, Evaluierungen und Folgenabschätzungen beruht (siehe Strategieplan 2016-2020 der GD AGRI, S. 5).

([31]) Im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2016 der GD CNECT heißt es auf S. 26, dass die im vorangegangenen Aktionsplan festgelegten Ziele größtenteils erreicht wurden und der Plan deutlich gemacht habe, wie wichtig gemeinsame europäische Ziele im Bereich eGovernment seien.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.30. Der jährliche Bericht der Kommission über die Ausgabenprogramme ([32]) umfasst einen Abschnitt mit Angaben zum aktuellen Stand der Programme (*programme update*) mit einem Unterabschnitt über die künftige Umsetzung (*forthcoming implementation*) ([33]). Die in diesem Abschnitt dargelegten Pläne enthalten gelegentlich allgemeine Aussagen zur Leistung als Begründung. Wie konkrete Rückmeldungen zur aktuellen Lage bei der Erstellung der Pläne berücksichtigt wurden, wird jedoch nicht dargelegt. Die Planung der künftigen Umsetzung des Programms Horizont 2020 wird beispielsweise als *faktengestütztes Verfahren* ([34]) bezeichnet, da sie auf einer *umfassenden Konsultation der Akteure* beruhe. Einzelheiten zu aufgrund der Konsultation vorgenommenen Änderungen werden jedoch nicht genannt.

3.31. Bei der Analyse der Leistungsberichte stellte der Hof aber auch einige vorbildliche Verfahren fest. Bei der GD EAC gehört es explizit zur Strategie, Leistungsinformationen für die politische Gestaltung und Ausarbeitung von Investitionsstrategien heranzuziehen ([35]). In ihrem Strategieplan 2016-2020 weist die GD EAC ausdrücklich auf den Zusammenhang zwischen Indikatoren und Evaluierungsergebnissen hin, um ihre politische Strategie und den Betrag der EU-Mittel, den sie bis 2020 einzusetzen plant, zu begründen ([36]). Bei der Beschreibung der geplanten Evaluierungen legt die GD EAC für vier der acht im Strategieplan 2016-2020 vorgesehenen Evaluierungen auch dar, wie sie verwendet werden sollen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.30. *Der Abschnitt über die künftige Umsetzung soll einen Überblick über künftige Tätigkeiten und ihre erwarteten Outputs/Ergebnisse geben.*

Er soll ein Bild der erwarteten Entwicklungen zeichnen, ist selbst aber kein Planungsinstrument.

([32]) http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/DB2017_WD01_en.pdf.

([33]) In diesem Unterabschnitt erläutern die Generaldirektionen Änderungen bei den Haushaltsmitteln, die kommenden Maßnahmen, die anzustrebenden Ergebnisse sowie die für die nächsten zwei Jahre geplanten Arbeitsprogramme.

([34]) Siehe Programmübersichten 2017, S. 44.

([35]) Siehe spezifisches Ziel 1.1. im Managementplan 2017 der GD EAC, S. 10.

([36]) Siehe Strategieplan 2016-2020 der GD EAC, S. 10.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Abschnitt E — Von einer kontinuierlichen Entwicklung bei der Leistungskultur werden weitere Fortschritte erwartet

3.32. Die Kommission arbeitet auf eine stärkere Leistungsorientierung hin.

i) Sie schlug eine überarbeitete Haushaltsordnung vor, die die Grundlage für eine weitere Vereinfachung schafft und Zahlungen unmittelbarer von Ergebnissen abhängig macht ([37]).

ii) Sie nahm erstmals eine umfassende Analyse der Ausgabentätigkeit unter Berücksichtigung des Aspekts des EU-Mehrwerts ([38]) vor.

iii) Die Kommission hat anerkannt, dass es zu viele Leistungsindikatoren ([39]) gibt und einige von ihnen nicht aussagekräftig sind. Sie hat daher mit einer Überprüfung ihrer Leistungsindikatoren begonnen. Vor allem die Ergebnisindikatoren werden überprüft, um sicherzustellen, dass sie Ergebnisse messen, die der Kontrolle der Generaldirektionen unterliegen.

iv) Einige Generaldirektionen, u. a. die GD DEVCO, versuchen, von der Berichterstattung über die Ergebnisse abgeschlossener Projekte zu einer entsprechenden Berichterstattung über laufende Projekte überzugehen.

v) Die Initiative „Ergebnisorientierter EU-Haushalt" wird für die Kommission und die Haushaltsbehörde möglicherweise positive Folgen haben.

3.33. Bei den Sitzungen mit den Generaldirektionen wiesen die vom Hof befragten Kommissionsmitarbeiter auf verschiedene Probleme hin (siehe ***Illustration 3.9***). Einige dieser Probleme wurden auch in Berichten der OECD und der Kommission genannt ([40]) ([41]).

3.32.

iii) *Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.20. Die Kommission hat eine umfassende Prüfung der Ziele und Indikatoren durchgeführt, die von den Kommissionsdienststellen im Zuge der Reform der Strategie- und Managementpläne verwendet werden.*

([37]) Siehe Stellungnahme Nr. 1/2017 des Hofes zu dem Vorschlag für eine Überarbeitung der Haushaltsordnung: https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=40627 [und den Wortlaut der überarbeiteten Haushaltsordnung, insbesondere Artikel 124ff. sowie Artikel 180ff.].

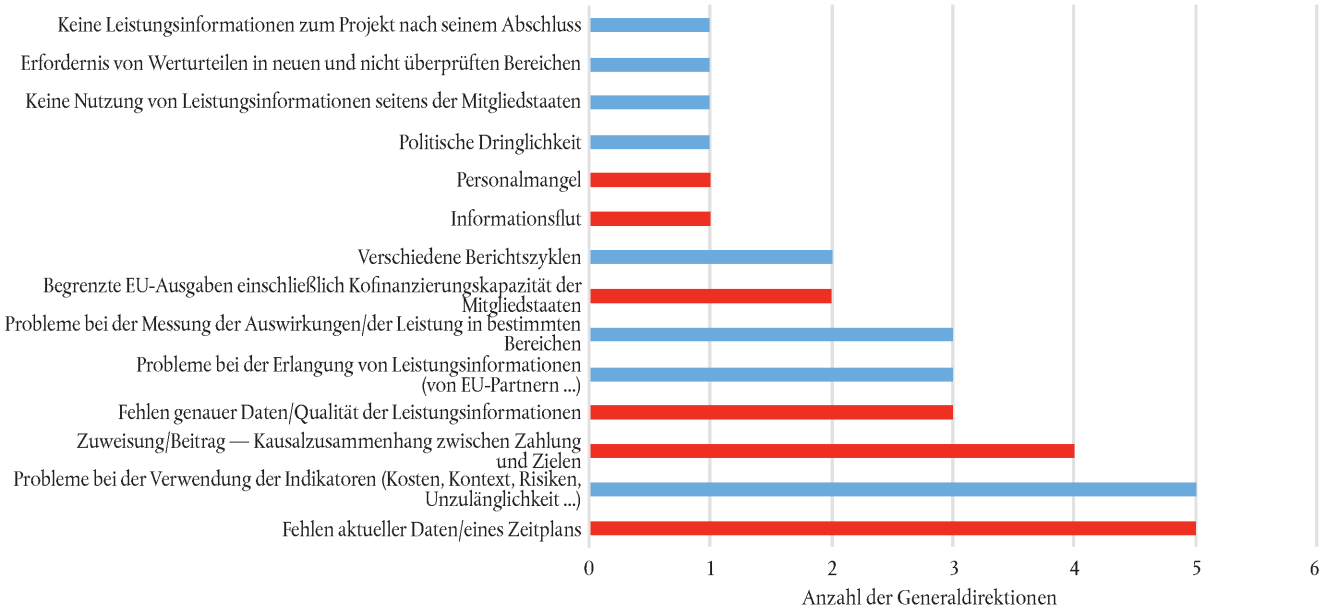
([38]) Siehe SWD(2018) 171 final.
Zur Notwendigkeit einer allgemein anerkannten Definition des EU-Mehrwerts siehe Ziffern 7-8 des Themenpapiers „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates" des Hofes vom Februar 2018 (https://www.eca.europa.eu).

([39]) Siehe Schlussfolgerung 1 „Möglichkeiten zur Verbesserung des Leistungsrahmens" und Empfehlung 1 zur Straffung der Leistungsberichterstattung sowie die Antworten der Kommission zu Kapitel 3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016.

([40]) Siehe Fußnote 8 zu Ziffer 1.2.4 des OECD-Berichts.

([41]) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse", Brüssel, 26.6.2015, (COM(2015) 313 final, S. 5-6). Diese Art von Bericht ist inzwischen in der gemäß Artikel 66 Absatz 9 enthaltenen Vorgabe aufgegangen, dass eine Zusammenfassung der Jährlichen Tätigkeitsberichte in die Management- und Leistungsbilanz aufzunehmen ist.

Illustration 3.9 — Laut den sechs befragten Generaldirektionen in Bezug auf die Nutzung von Leistungsinformationen bestehende Probleme



In Rot: Auf diese Probleme wurde auch im OECD-Bericht sowie im Bericht der Kommission gemäß Artikel 318 AEUV zum Jahr 2014 hingewiesen.

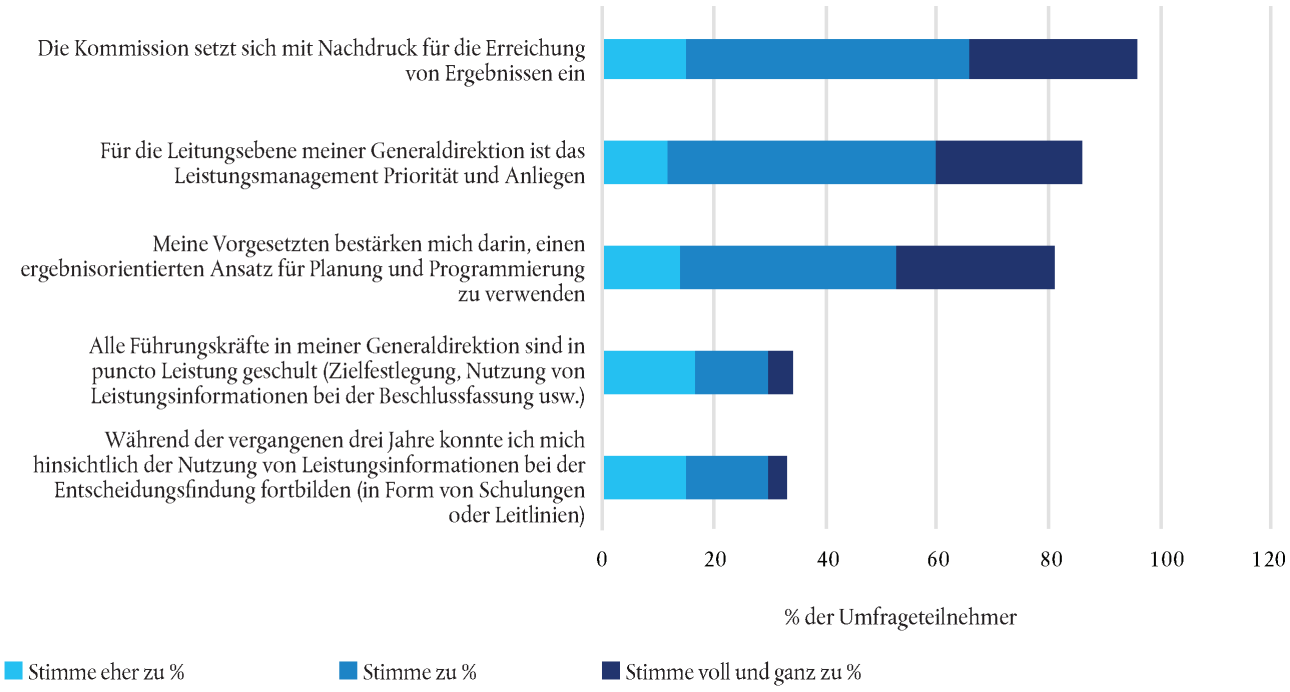
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.34. Die Umfrage des Hofes umfasste Fragen zur Einstellung gegenüber der Leistung (siehe ***Illustration 3.10***). Die Ergebnisse waren zwar insgesamt positiv, die Meinungen der Umfrageteilnehmer gingen jedoch weit auseinander. Umfrageteilnehmer, die negativ antworteten, nutzten Leistungsinformationen in der Regel seltener. Der Hof stellte auch fest, dass Führungskräfte Leistungsinformationen nicht häufiger verwendeten als Referatsleiter.

3.35. Außerdem deuten die Ergebnisse der Umfrage darauf hin, dass großer Bedarf an mehr Schulungen zur Nutzung von Leistungsinformationen sowie an einem besseren Austausch der Kenntnisse in Bezug auf bewährte Verfahren besteht. Die vom Hof befragten Generaldirektionen nannten eine Reihe bewährter Verfahren. Diese Verfahren könnten nach Ansicht des Hofes an andere Generaldirektionen weitergegeben werden. Der Hof stellte außerdem fest, dass es Unterschiede in der Wahrnehmung gibt. Eine seiner Fragen lautete, ob die Befragten der Aussage zustimmten, dass Führungskräfte und Mitarbeiter bei der Entwicklung leistungsorientierter Maßnahmen eine wichtige Rolle spielen. Von den befragten Führungskräften waren 80 % der Ansicht, dass Führungskräften eine wichtige Rolle zukommt, und 84 %, dass dies für die Mitarbeiter gilt. Bei derselben Frage stimmten nur 52 % der befragten Referatsleiter zu, dass Führungskräfte eine wichtige Rolle spielen, und 53 %, dass die Mitarbeiter eine wichtige Rolle spielen. Dies legt den Schluss nahe, dass das höhere Management der Kommission die Einstellung zur Leistung bei der Kommission positiver einschätzt als das mittlere Management.

Illustration 3.10 — Umfrageergebnisse — Leistungskultur



Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.36. In den Antworten auf die Umfrage des Hofes wurde eine Reihe von Möglichkeiten für eine bessere Nutzung von Leistungsinformationen genannt (siehe ***Illustration 3.11***). Am häufigsten betonten die Umfrageteilnehmer, dass die Kommission einen Kulturwandel vollziehen muss, um sich stärker leistungsorientiert aufzustellen. Ihnen zufolge sollte die Kommission sich weniger auf die Überwachung der Mittelausschöpfung und die *Ordnungsmäßigkeit* der Ausgaben konzentrieren (da die Gesamt*fehler*quote beim EU-Haushalt Jahr für Jahr abnimmt), und stattdessen vermehrt Leistungsmanagementtechniken mit Schwerpunkt auf der Erreichung der geplanten Ergebnisse und Auswirkungen anwenden ([42]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

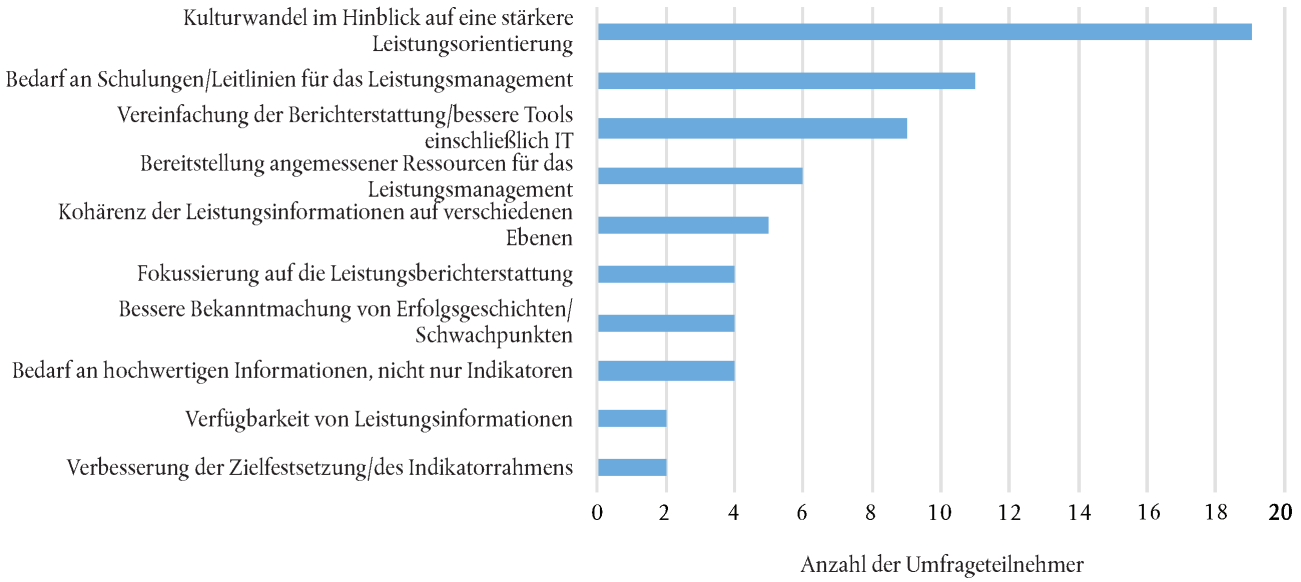
3.36. *Was den Kulturwandel betrifft, so gibt es nach Auffassung der Kommission in ihren Dienststellen bereits eine sehr gut verankerte Leistungskultur. 2017 stellte die OECD fest, dass das EU-System der leistungsbezogenen Budgetierung und Ergebnisse fortschrittlich und hoch spezifiziert und allen anderen OECD-Staaten im Standardindex der leistungsbezogenen Budgetierung weit voraus ist. Danach beinhalten die Haushaltsverfahren der EU viele wirksame und innovative Aspekte, die für nationale Regierungen, die über eigene Pläne für eine leistungsorientierte Haushaltsreform nachdenken, hilfreich sein können. Außerdem stellte sie ganz allgemein fest, dass die Kommission in den vergangenen Jahren eine umfassende Vereinfachung ihrer Berichterstattung vorgenommen hat, was einen genaueren Einblick in Leistungen und Ergebnisse, auch über die neue Management- und Leistungsbilanz (AMPR), ermöglicht ([2]).*

Die Kommission weist auf die unter Ziffer 3.32 angeführten Beispiele für Maßnahmen der Kommission zur Stärkung der Leistungskultur hin.

([42]) Ein solcher Kulturwandel könnte — im Rahmen eines Change-Management-Prozesses — nach und nach Entwicklungen in verschiedenen Bereichen erfordern. Dabei kann es sich um Änderungen im Verhalten von Führungskräften und Mitarbeitern handeln, um Anreize für eine bessere Nutzung von Leistungsinformationen, um daten-/faktengestützte Beschlussfassung sowie Änderungen im Bereich interne Kommunikation, Ressourcen und Instrumente sowie Werte.

([2]) *Siehe „Executive summary" in: „Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of the EU budget focused on results", OECD Journal on Budgeting, Volume 2017/1.*

Illustration 3.11 — Letzte Frage: „Was würden Sie ändern, damit Leistungsinformationen in Ihrer GD besser genutzt werden?“



Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

BEMERKUNGEN DES HOFES

TEIL 2 — ERGEBNISSE DER WIRTSCHAFTLICHKEITSPRÜFUNGEN DES HOFES: SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN MIT DEN GRÖßTEN AUSWIRKUNGEN

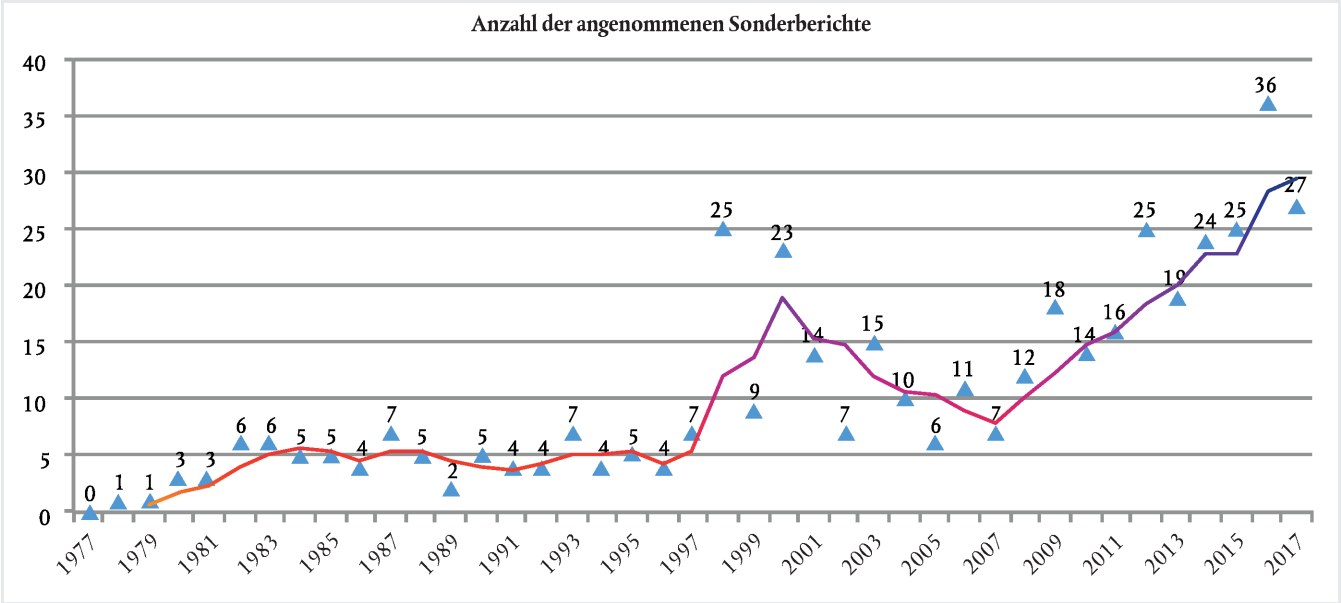
Einleitung

3.37. Der Hof veröffentlicht 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 wurde. Im Jahr 2017 hat er 27 Sonderberichte ([43]) angenommen (siehe ***Illustration 3.12***), die alle Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens ([44]) betrafen und insgesamt 238 Empfehlungen zu einem breiten Spektrum an Themen enthielten (***Illustration 3.13***). Der Hof veröffentlichte auch vier Sonderberichte zum Bereich „Funktionierender Binnenmarkt und stabile Währungsunion“. Wie aus den zusammen mit den Berichten veröffentlichten Antworten hervorgeht, wurden mehr als zwei Drittel der Empfehlungen des Hofes von der geprüften Stelle — in den meisten Fällen die Kommission — vollständig akzeptiert (***Illustration 3.14***). In ***Anhang 3.3*** sind die an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen der Sonderberichte des Jahres 2017 zusammengefasst.

([43]) https://www.eca.europa.eu.

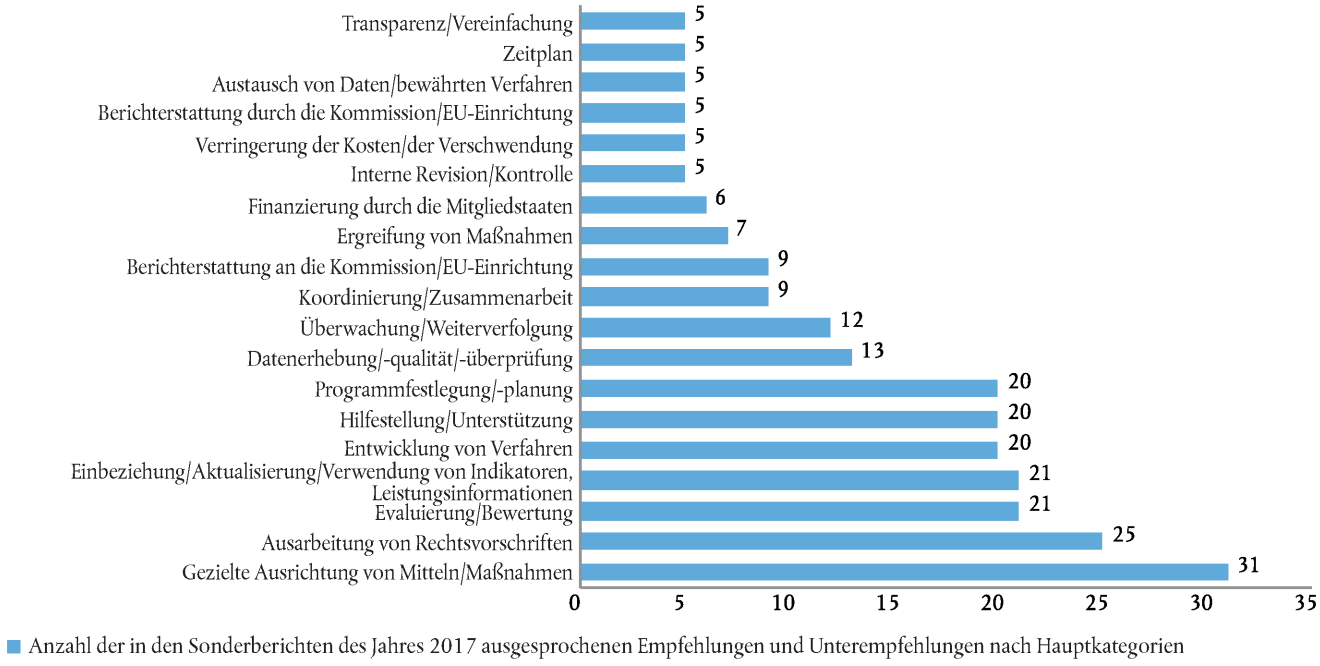
([44]) 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“, 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“, 2 „Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen“, 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“, 4 „Europa in der Welt“ und 5 „Verwaltung“.

Illustration 3.12 — In einer erheblichen Anzahl an Sonderberichten wird die Umsetzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung untersucht



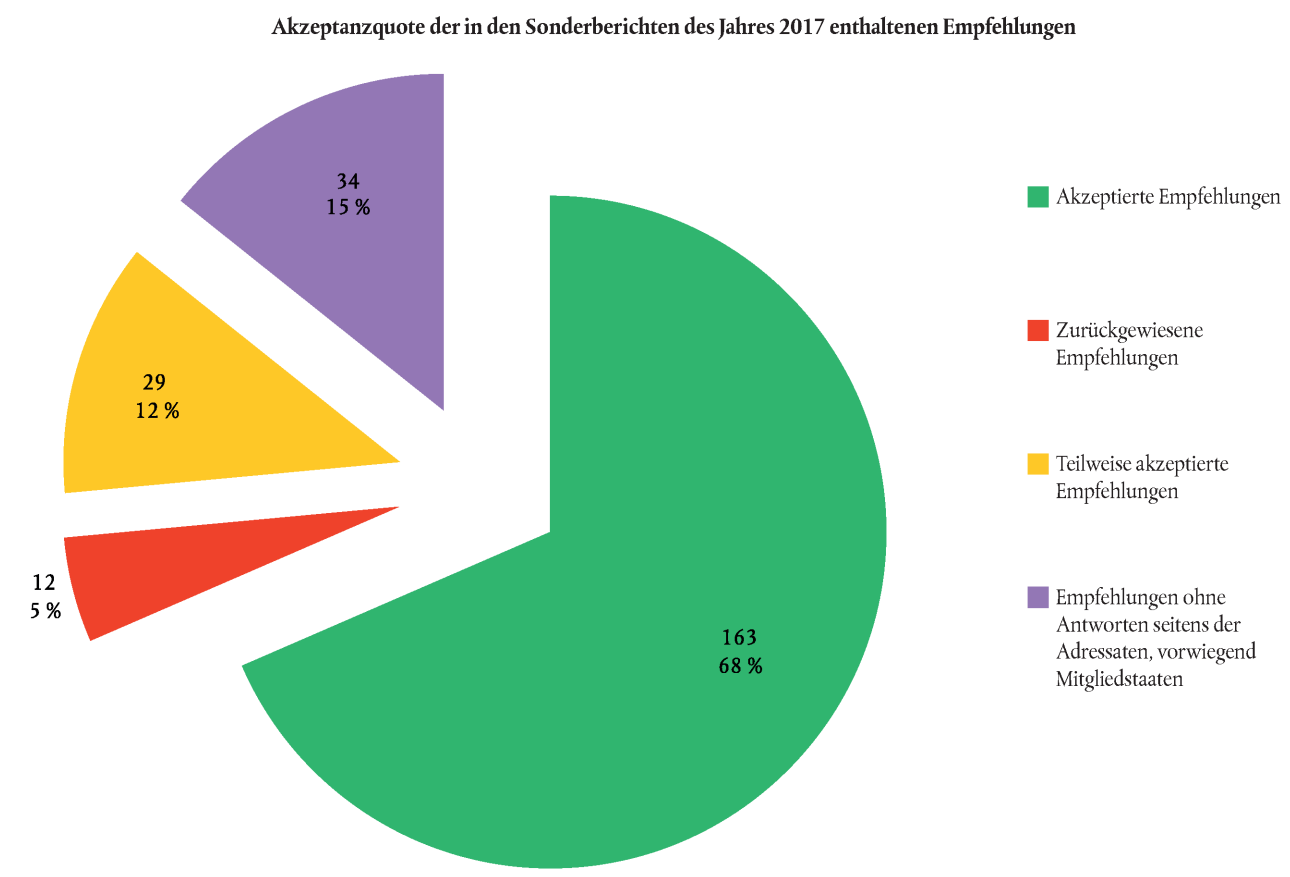
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Illustration 3.13 — Empfehlungen zu einem breiten Spektrum an Themen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Illustration 3.14 — Die geprüften Stellen akzeptieren die allermeisten Empfehlungen des Hofes



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Teilrubriken 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ und 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“

3.38. Der Hof verabschiedete im Jahr 2017 sieben Sonderberichte zu diesen Teilrubriken des mehrjährigen Finanzrahmens ([45]). Er möchte auf einige wesentliche Schlussfolgerungen und Empfehlungen in drei dieser Berichte hinweisen.

i) Sonderbericht Nr. 2/2017 — Die Verhandlungen der Kommission über die *Partnerschaftsvereinbarungen* und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020

3.39. Der Hof stellte fest, dass es mithilfe der Partnerschaftsvereinbarungen gelungen war, die Fördermittel auf die Ziele der Strategie Europa 2020 auszurichten und dass *operationelle Programme* mit einer soliden „Interventionslogik“ ausgearbeitet wurden. Sowohl für die Outputs als auch für die Ergebnisse waren aber programmspezifische und gemeinsame Indikatoren festgelegt worden. So entstand eine unverhältnismäßig hohe Zahl von Indikatoren, die einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und Aggregationsprobleme auf nationaler und auf EU-Ebene zu verursachen drohte.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.39. *Die Kommission weist darauf hin, dass programmspezifische Leistungsindikatoren für Ergebnisse nicht für eine Aggregation auf EU-Ebene vorgesehen sind. Diese spezifischen Indikatoren eignen sich für die Festlegung von Zielvorgaben und für die Berichterstattung über die Leistung hinsichtlich der Zielvorgaben. Dagegen lässt sich mit allgemeinen Indikatoren darstellen, was in vordefinierten Kategorien häufig genutzter Investitionen in der EU insgesamt erreicht worden ist. Programmspezifische Output-Indikatoren beziehen sich auf die physischen Produkte, anhand derer die durch EU-finanzierte Interventionen in Programmen erreichten Veränderungen erfasst werden können. Diese Interventionen sind maßgeschneidert für die Beseitigung lokaler Entwicklungshindernisse. Sie müssen per definitionem für die Region und die vorgesehene Maßnahme spezifisch sein.*

([45]) Sonderbericht Nr. 2/2017 „Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung“, 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“, der keine Schlussfolgerungen oder Empfehlungen zu Leistungsaspekten enthielt. Sonderbericht Nr. 5/2017 „Jugendarbeitslosigkeit — Haben die Maßnahmen der EU Wirkung gezeigt? Eine Bewertung der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“, Sonderbericht Nr. 12/2017 „Umsetzung der Trinkwasserrichtlinie: In Bulgarien, Ungarn und Rumänien wurden eine höhere Wasserqualität und ein besserer Zugang zu Wasser erreicht, aber der Investitionsbedarf ist nach wie vor hoch“, Sonderbericht Nr. 13/2017 „Ein einheitliches europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem: Wird die politische Entscheidung jemals Realität?“, Sonderbericht Nr. 15/2017 „Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente“ und Sonderbericht Nr. 18/2017 „Einheitlicher europäischer Luftraum: eine veränderte Kultur, aber kein einheitlicher Luftraum“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.40. Der Hof unterbreitete die folgenden Empfehlungen:

— Die Mitgliedstaaten sollten keine unnötigen programmspezifischen Indikatoren mehr verwenden;

— die Kommission sollte eine einheitliche Terminologie für „Outputs“ und „Ergebnisse“ festlegen und deren Aufnahme in die Haushaltsordnung vorschlagen; sie sollte die für die *Leistungs*messung relevantesten Output- und Ergebnisindikatoren ermitteln und eine leistungsorientierte Haushaltsplanung anwenden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.40.

— *Die überarbeitete Haushaltsordnung enthält eine einheitliche Leistungsterminologie. Die Definition von Output- und Ergebnisindikatoren findet sich jetzt auch im Vorschlag der Kommission für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum nach 2020 (COM (2018) 375 final) wieder. Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds für den Programmplanungszeitraum nach 2020 (COM(2018) 372 final) enthält eine Liste gemeinsamer Output- und Ergebnisindikatoren. Diese Liste gemeinsamer Indikatoren ist umfassender als für den Zeitraum 2014-2020. Es wird erwartet, dass sich dadurch die Zahl der programmspezifischen Indikatoren reduzieren wird.*

Hinsichtlich des Konzepts des leistungsbezogenen Budgets stellt die Kommission fest, dass der EU-Haushalt bereits leistungsbezogen ist, was es der Haushaltsbehörde ermöglicht, im Haushaltsverfahren Leistungsdaten zu berücksichtigen, indem sie in den Programmabrissen zum Haushaltsentwurf Informationen über die Programmziele und die auf dem Weg dorthin erreichten Fortschritte vorlegt.

ii) Sonderbericht Nr. 5/2017 — Jugendarbeitslosigkeit

3.41. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass zwar Fortschritte bei der Umsetzung der Jugendgarantie erzielt wurden und einige Ergebnisse festzustellen waren, der Stand der Entwicklung den ursprünglich an die Einführung der Jugendgarantie geknüpften Erwartungen, d. h. allen jungen Menschen innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten, nachdem sie die Schule verlassen oder arbeitslos werden, eine hochwertige Arbeitsstelle, eine Weiterbildungsmaßnahme, einen Ausbildungs- oder einen Praktikumsplatz anzubieten, nicht gerecht wurde. Er stellte fest, dass die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zum Zeitpunkt der Prüfung nur sehr begrenzt zum Erreichen der Ziele der Jugendgarantie beigetragen hatte.

3.41. *Seit Beginn der Durchführung 2014 waren jedes Jahr mehr als 5 Millionen Registrierungen in Jugendgarantie-Programmen und jedes Jahr mehr als 3,5 Millionen Ausstiege in Beschäftigung, Ausbildung, Traineeprogramme oder Berufsausbildung zu verzeichnen (Quelle: GD EMPL, Datenbank Jugendgarantie). Inzwischen gibt es 2,2 Millionen weniger arbeitslose Jugendliche und 1,4 Millionen weniger Jugendliche, die sich nicht in einer Beschäftigung, Ausbildung oder Schulung befinden (Quelle: Eurostat). YEI-finanzierte Maßnahmen werden bis mindestens 2023 weiterlaufen und mehr jugendliche NEETs unterstützen.*

Damit arbeitslose Jugendliche in den Mitgliedstaaten weiterhin Unterstützung erhalten, sieht der Vorschlag der Kommission für den Europäischen Sozialfond Plus (ESF+) für 2021-2027 vor, dass die Mitgliedstaaten mit einem besonders hohen Anteil junger Menschen, die weder eine Beschäftigung haben noch eine Ausbildung absolvieren (NEETs), mindestens 10 % ihrer Mittel aus der ESF+-Komponente für gezielte Beschäftigungsmaßnahmen zugunsten junger Menschen vorsehen. Der Vorschlag stützt sich auf Erkenntnisse aus dem Zeitraum 2014-2020. Um für die Durchführung der Jugendgarantie wichtige Maßnahmen leichter einführen zu können, werden einige Anforderungen vereinfacht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.42. Der Hof empfahl insbesondere den Mitgliedstaaten,

— eine vollständige Übersicht über die Kosten für die Umsetzung der Jugendgarantie zugunsten der gesamten Bevölkerungsgruppe der jungen Menschen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden, zu erstellen und die Maßnahmen entsprechend den verfügbaren Finanzmitteln zu priorisieren;

— dafür Sorge zu tragen, dass Angebote nur dann als hochwertig eingestuft werden, wenn sie dem Profil des Teilnehmers und der Arbeitsmarktnachfrage entsprechen und zu einer dauerhaften Eingliederung in den Arbeitsmarkt führen.

iii) Sonderbericht Nr. 15/2017 — Ex-ante-Konditionalitäten und die *leistungsgebundene Reserve* in der Kohäsionspolitik

3.43. Die diesem Sonderbericht zugrunde liegende Prüfung ergab, dass die Ex-ante-Konditionalitäten einen einheitlichen Rahmen boten, innerhalb dessen geprüft werden konnte, ob die Mitgliedstaaten zu Beginn des Programmplanungszeitraums 2014-2020 so aufgestellt waren, dass sie EU-Fonds einsetzen konnten. Inwieweit dies in der Praxis für Änderungen gesorgt hatte, war allerdings unklar. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass es während des Zeitraums 2014-2020 aufgrund des Leistungsrahmens und der leistungsgebundenen Reserve sehr wahrscheinlich nicht in bedeutendem Umfang zu einer Neuzuweisung von Kohäsionsmitteln auf besser laufende Programme kommen wird.

3.44. Er empfahl der Kommission,

— die Ex-ante-Konditionalitäten zu einem Instrument weiterzuentwickeln, mit dem bewertet werden kann, ob die Mitgliedstaaten so aufgestellt sind, dass sie EU-Fonds einsetzen können;

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.42.

— *Die Kommission stellt fest, dass sich die Empfehlung in erster Linie an die Mitgliedstaaten richtet.*

Die Kommission würde einen besseren Überblick über die geschätzten Kosten aller geplanten Maßnahmen zur Durchführung der Jugendgarantie begrüßen. Sie wird die Mitgliedstaaten bei jeder Gelegenheit und auf deren Ersuchen in diesem Prozess unterstützen.

— *Die Kommission stellt fest, dass sich die Empfehlung in erster Linie an die Mitgliedstaaten richtet.*

Die Kommission wird prüfen, ob die Möglichkeit besteht, im Zusammenhang mit der Arbeit an der Überwachung der Jugendgarantie im Beschäftigungsausschuss (EMCO) über Standards für Qualitätskriterien zu beraten.

3.43. *Hinsichtlich des grundlegenden Wandels durch Ex-ante-Konditionalitäten geht die Kommission davon aus, dass sich die Wirksamkeit und die Effizienz der Ausgaben allein durch die Festlegung von Mindestanforderungen, die es in keinem früheren kohäsionspolitischen Rahmen gab, verbessern dürften.*

Die Kommission wird die endgültigen Auswirkungen der Ex-ante-Konditionalitäten nach der Durchführung der Projektprogramme abschätzen können.

Zudem ist der Leistungsrahmen nur eines von mehreren Elementen der Ergebnisorientierung. Der Leistungsrahmen und die Leistungsreserve wurden eingerichtet, um die Ausrichtung auf die Leistung und die Erreichung der Ziele der Unionsstrategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu unterstützen. Eine erhebliche Neuzuweisung der Mittel des Kohäsionsfonds wurde damit nicht angestrebt. Sollte ein Programm die im Leistungsrahmen gesetzten Eckdaten nicht erreichen, kann die Leistungsreserve aber anderen, besser funktionierenden Programmen zugewiesen werden.

3.44.

— *Die Kommission hat die Empfehlung unter der Bedingung akzeptiert, dass Ex-ante-Konditionalitäten auch nach 2020 beibehalten werden.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

— die leistungsgebundene Reserve für den Zeitraum nach 2020 zu einem stärker ergebnisorientierten Instrument auszubauen, mit dem Mittel denjenigen Programmen zugeführt werden, die gute Ergebnisse erzielt haben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

— *Die Kommission hat die Empfehlung unter der Bedingung akzeptiert, dass der Leistungsrahmen und die Leistungsreserve auch nach 2020 beibehalten werden.*

Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum nach 2020 (COM(2018) 375 final) enthält Bestimmungen zum Leistungsrahmen mit Output- und Ergebnisindikatoren, für die Eckdaten und Zielvorgaben festgelegt werden müssen. Die Leistungsprüfung wird durch die Halbzeitprüfung ersetzt, die sich u. a. auf die bis Ende 2024 erreichten Fortschritte hinsichtlich der Eckdaten des Leistungsrahmens stützen wird.

Rubrik 2 „Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen"

3.45. Der Hof verabschiedete im Jahr 2017 sechs Sonderberichte zur Rubrik 2 des mehrjährigen Finanzrahmens ([46]). In drei dieser Berichte wurden Aspekte der Leistung der *Gemeinsamen Agrarpolitik* untersucht. Die daraus resultierenden Schlussfolgerungen sind besonders relevant vor dem Hintergrund der laufenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und des neuen leistungsbasierten Umsetzungsmodells, das die Kommission in ihrer Mitteilung „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft" angekündigt hat.

i) Sonderbericht Nr. 16/2017 — Programmplanung zur Entwicklung ländlichen Raums

3.46. In diesem Sonderbericht stellte der Hof fest, dass die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums bereits im laufenden Zeitraum stärker ergebnisorientiert getätigt werden sollten, dieses Ziel wegen fehlender Leistungsinformationen jedoch nicht erreicht wurde. Der Hof empfahl, einen gemeinsamen Satz ergebnisorientierter Indikatoren zu entwickeln, die sich für die Bewertung der Ergebnisse und Auswirkungen der Interventionen auf dem Gebiet der Entwicklung des ländlichen Raums eignen.

3.46. *In ihrer Antwort auf Empfehlung 4 des Sonderberichts Nr. 16/2017 hat die Kommission zugesagt, Möglichkeiten zur Verbesserung der Leistungsmessung der GAP insgesamt zu analysieren.*

Am 1. Juni 2018 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung (COM(2018) 392 final, GAP-Strategiepläne) angenommen. Im Rahmen des neuen Umsetzungsmodells wurden ergebnisorientierte Indikatoren entwickelt. Titel VII der Verordnung sieht die Einführung eines Leistungsrahmens für die Überwachung und Evaluierung der Leistung vor. Geregelt ist, was und wann die Mitgliedstaaten über Fortschritte im Rahmen ihrer GAP-Strategiepläne berichten müssen und wie diese Fortschritte überwacht und evaluiert werden.

([46]) Sonderbericht Nr. 1/2017 „Netz ‚Natura 2000': Zur Ausschöpfung seines vollen Potenzials sind weitere Anstrengungen erforderlich", Sonderbericht Nr. 7/2017 „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", Sonderbericht Nr. 8/2017 „EU-Fischereikontrolle: mehr Anstrengungen erforderlich", Sonderbericht Nr. 10/2017 „EU-Unterstützung für Junglandwirte sollte gezielter zur Förderung eines wirksamen Generationswechsels eingesetzt werden", Sonderbericht Nr. 16/2017 „Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden" und Sonderbericht Nr. 21/2017 „Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist".

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ii) Sonderbericht Nr. 10/2017 — Generationswechsel

3.47. Der Hof kam zu dem Schluss, dass die Ziele und Ergebniserwartungen im Zusammenhang mit der Unterstützung der EU für Junglandwirte unzulänglich festgelegt wurden. Er empfahl, die Interventionslogik zu verbessern. Dazu sollte die Kommission das Verfahren zur Bedarfsermittlung verbessern, die Formen der Unterstützung auswählen, die den ermittelten Bedürfnissen am besten gerecht werden, sowie konkrete und quantifizierte Zielvorgaben für die Ergebnisse festlegen.

3.47. *In ihrer Antwort auf Empfehlung 1 des Sonderberichts Nr. 10/2017 hat die Kommission zugesagt, mögliche relevante Politikinstrumente zur Unterstützung junger Landwirte und ihre Interventionslogik im Zusammenhang mit der Vorbereitung künftiger Gesetzgebungsvorschläge zu analysieren und in Erwägung zu ziehen.*

Am 1. Juni 2018 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung (COM(2018) 392 final, GAP-Strategiepläne) angenommen. In dem darin vorgesehenen neuen Umsetzungsmodell werden die Mitgliedstaaten GAP-Strategiepläne einschließlich einer Ex-ante-Evaluierung der Bedürfnisse entwickeln. Auf dieser Grundlage werden maßgeschneiderte Interventionen, die auf die ermittelten Bedürfnisse abgestimmt sind und die politischen Ziele umsetzen sollen, in den Plänen beschrieben. Beispielsweise sieht Artikel 6 Buchstabe g der Verordnung als spezifisches Ziel vor: Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte und Erleichterung der Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten. Hierfür wird ein spezifischer Ergebnisindikator angewandt, um sowohl die Sollvorgaben als auch den tatsächlich realisierten Wert zu quantifizieren.

Was das Verfahren betrifft, so wird die Kommission diese GAP-Strategiepläne bewerten und genehmigen.

iii) Sonderbericht Nr. 21/2017 — *Ökologisierungs*maßnahmen

3.48. Der Hof kam zu dem Schluss, dass die Kommission nicht genau festgelegt hatte, was mit den Ökologisierungsmaßnahmen erreicht werden sollte. Außerdem stellte er fest, dass die Mitnahmeeffekte beträchtlich und die Anforderungen gering waren. Der Hof gelangte deshalb zu der Einschätzung, dass die Ökologisierung wohl kaum signifikant zur Verbesserung von Umwelt und Klima beitragen wird. Er empfahl der Kommission, eine vollständige Interventionslogik für die auf den Umwelt- und Klimaschutz ausgerichteten agrarpolitischen Maßnahmen der EU zu entwickeln. Die Interventionslogik sollte auf aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren und spezifische Zielvorgaben umfassen. Der Hof empfahl außerdem, alle geltenden Umweltanforderungen zusammenzuführen und neue, für alle Begünstigten der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Mindest-Umweltstandards aufzustellen. Die geplanten Maßnahmen sollten über diese Mindest-Umweltstandards hinausgehen und auf das Erreichen der Leistungsziele ausgerichtet sein.

3.48. *Die Kommission hat die Empfehlungen des Sonderberichts Nr. 21/2017 in der Sache akzeptiert.*

Am 1. Juni 2018 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung (COM(2018) 392 final, GAP-Strategiepläne) an, in dem die Interventionslogik eines neuen Pakets von Umwelt- und Klimaplanungsinstrumenten der GAP entwickelt wird. Diese neue Umweltarchitektur beinhaltet eine verstärkte Konditionalität, wonach die Auszahlung der vollständigen GAP-Unterstützung daran geknüpft ist, dass die Begünstigten grundlegende Normen in Bezug auf Umwelt, Klimawandel, öffentliche Gesundheit, Tiergesundheit, Pflanzengesundheit und Tierschutz einhalten und weitere Aspekte beachten müssen, die bereits unter dem Stichwort Ökologisierung behandelt wurden. Konditionalität gilt für alle GAP-Begünstigten. Sie bildet den Kern der Umwelt- und Klimagrundlinie, über die hinaus freiwillige Regelungen wie die neue Öko-Regelung der ersten Säule und die neuen Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen der zweiten Säule im Rahmen eines umfassenderen Interventionstyps zur Unterstützung verschiedener Bewirtschaftungsverpflichtungen von den Mitgliedstaaten definiert werden sollen. Alle diese Maßnahmen werden Teil eines Programmansatzes, der auf das Erreichen bestimmter Leistungsziele ausgerichtet ist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ und Rubrik 4 „Europa in der Welt“

3.49. Der Hof verabschiedete fünf Sonderberichte ([47]) zu diesen Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens. Er möchte auf einige wesentliche Schlussfolgerungen und Empfehlungen in vier dieser Berichte hinweisen.

i) Sonderbericht Nr. 3/2017 — Tunesien

3.50. Der Hof stellte fest, dass die Tunesien gewährten EU-Mittel im Allgemeinen sinnvoll eingesetzt wurden. Die Hilfe trug erheblich zum Übergang des Landes zur Demokratie und zu seiner wirtschaftlichen Stabilität nach der Revolution von 2010-2011 bei. Die Prüfung zeigte jedoch auch, dass die Kommission zu ehrgeizig war, da sie versucht hatte, in relativ kurzer Zeit zu viele Prioritäten in Angriff zu nehmen. Dies führte zu einigen Schwachstellen in der Verwaltung der Hilfe durch die Kommission.

3.50. *In dem Bericht wird festgestellt, dass die Tunesien gewährten EU-Mittel im Allgemeinen sinnvoll eingesetzt wurden. Tatsächlich hat die Unterstützung der EU erheblich zur wirtschaftlichen und politischen Stabilität des Landes nach der Revolution beigetragen, insbesondere durch die Begleitung sozioökonomischer und politischer Reformen.*

Die Kommission weist darauf hin, dass in Anbetracht der sozioökonomischen Herausforderungen, vor denen Tunesien nach der Revolution stand, mehrere Bereiche in Angriff genommen werden mussten. Die bisherigen Ergebnisse sind gut, da die Unterstützung der EU erheblich zur Verbesserung der sozioökonomischen und politischen Stabilität in dem Land nach der Revolution beigetragen hat. Die Kommission weist darauf hin, dass sie ihre eigene Strategie einer Konzentration der Unterstützung verfolgt hat. Die vielfältigen Aktivitäten, die in dem geprüften Zeitraum durchgeführt wurden, waren den drei im einheitlichen Unterstützungsrahmen (SSF) 2014-2016 ermittelten Hauptbereichen zuzuordnen.

Effektivität und Nachhaltigkeit der Unterstützung durch die Kommission gehören zusammen mit Relevanz, Effizienz und Wirkung stets zu den Schlüsselelementen. Die Kommission hat auch die Schaffung interner und externer Überwachungsmechanismen und die Stärkung der Rechenschaftslegung öffentlicher Körperschaften unterstützt.

3.51. Der Hof empfahl der Kommission und gegebenenfalls dem Europäischen Auswärtigen Dienst,

— Planung und Fokussierung der EU-Unterstützung zu verbessern,

3.51.

— *Die Kommission hat die Empfehlung akzeptiert und setzt sie bereits um (Annahme des auf drei Interventionsbereiche ausgerichteten neuen SSF 2017-2020 im August 2017; kontinuierlicher politischer Dialog und Politikdialog, Koordinierung mit regionalen Programmen; laufender gemeinsamer Programmierungsprozess).*

([47]) Sonderbericht Nr. 3/2017 „EU-Hilfe für Tunesien“, Sonderbericht Nr. 6/2017 „Reaktion der EU auf die Flüchtlingskrise: das ‚Hotspot-Konzept‘“, Sonderbericht Nr. 9/2017 „EU-Unterstützung zur Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien“, Sonderbericht Nr. 11/2017 „Der EU-Treuhandfonds Bêkou für die Zentralafrikanische Republik: trotz einiger Schwachstellen ein hoffnungsvoller Anfang“ und Sonderbericht Nr. 22/2017 „Wahlbeobachtungsmissionen — Bemühungen um Weiterverfolgung der Empfehlungen wurden unternommen, eine bessere Überwachung ist jedoch nötig“.

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
— die Umsetzung von EU-Budgethilfeprogrammen zu verbessern,	— *Die Kommission hat die Empfehlung akzeptiert.* *In Anbetracht der mittlerweile stabileren politischen Verhältnisse in Tunesien und im Hinblick auf die enge Koordination mit anderen Gebern stimmt die Kommission zu, dass die Leistungsindikatoren jetzt mehr auf künftige Maßnahmen ausgerichtet werden können. Ein dynamischer Ansatz wird aber gemäß den Bestimmungen zur Haushaltsunterstützung weiterhin für die Förderfähigkeitskriterien gelten.*
— Vorschläge zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für die Makrofinanzhilfe auszuarbeiten,	— *Die Kommission hat die Empfehlung akzeptiert.* *Die Kommission stellt fest, dass trotz erheblicher Beschleunigung der Annahme von Beschlüssen zu Makrofinanzhilfen (MFA) durch das Parlament und den Rat nach wie vor Verbesserungen möglich sind. Eine noch schnellere Annahme wäre beispielsweise zu erreichen, wenn die Zahl der Sitzungen des Ausschusses für internationalen Handel (INTA) des Europäischen Parlaments vor einer Abstimmung im Ausschuss reduziert werden könnte, wenn die Annahme durch das Parlament systematisch in der Plenarsitzung (auch Mini-Plenarsitzung) unmittelbar nach der INTA-Abstimmung erfolgen würde, wenn die Unterzeichnung durch die Präsidenten des Parlaments und des Rates im Rahmen von Mini-Plenarsitzungen vorgenommen werden könnten und wenn der Rat Annahmen gegebenenfalls auch im schriftlichen Verfahren durchführen könnte.* *Die Kommission weist außerdem darauf hin, dass sie 2011 nach früheren Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofes und einer Entschließung des Parlaments zu Makrofinanzhilfen (MFA) von 2003 eine Rahmenverordnung zu MFA vorgeschlagen hatte, um u. a. den Beschlussfassungsprozess zu beschleunigen, indem die Legislativbeschlüsse durch Durchführungsrechtsakte ersetzt werden. Da die Mitgesetzgeber jedoch beschlossen haben, Rechtsakte und das normale Gesetzgebungsverfahren beizubehalten, hat die Kommission diesen Vorschlag 2013 zurückgezogen.*
— die Projektplanung zu verbessern.	— *Die Kommission hat die Empfehlung akzeptiert.*

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
ii) Sonderbericht Nr. 6/2017 — Das „Hotspot-Konzept“	
3.52. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass das Hotspot-Konzept insgesamt dazu beigetragen hat, die Migrationssteuerung in den beiden an den Außengrenzen liegenden Mitgliedstaaten (Griechenland und Italien) zu verbessern, indem ihre Aufnahmekapazitäten erhöht und die Registrierungsverfahren sowie die Koordinierung der Unterstützung verbessert wurden.	
3.53. Der Hof empfahl der Kommission und den zuständigen Agenturen Folgendes:	**3.53.**
— die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung des Hotspot-Konzepts zu unterstützen, insbesondere im Hinblick auf die Kapazität der Hotspots, die Behandlung unbegleiteter Minderjähriger, den Einsatz von Experten sowie Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb des Hotspot-Konzepts,	— *Die Kommission ist einverstanden.*
— das Hotspot-Konzept zu bewerten und weiterzuentwickeln, um die EU-Hilfe bei der Migrationssteuerung zu optimieren.	— *Die Kommission ist einverstanden.*
iii) Sonderbericht Nr. 11/2017 — EU-Treuhandfonds Bêkou	
3.54. In diesem Sonderbericht gelangte der Hof zu dem Schluss, dass die Entscheidung zur Gründung des Treuhandfonds Bêkou sowie die Konzeption des Fonds — trotz einiger Schwachstellen — in Anbetracht der gegebenen Umstände angemessen waren. Er stellte fest, dass im Hinblick auf die Verwaltung des Fonds das Potenzial in drei Punkten noch nicht vollständig ausgeschöpft war: Koordinierung zwischen den Interessenträgern, Transparenz, Dauer und Kostenwirksamkeit der Verfahren sowie Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen.	**3.54.** *Der EU-Treuhandfonds Bêkou hat einen neuen Weg zur Koordinierung von Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten eröffnet, der bisher noch nicht voll ausgeschöpft wird.* *In Anbetracht der Gesamtdauer des Projektzyklus ist die Geschwindigkeit von Bêkou insgesamt nach Einschätzung der Kommission höher als bei anderen EU-Instrumenten in Krisensituationen. Die Kommission erklärt sich aber bereit, nach Wegen zu suchen, wie sich die Geschwindigkeit der Auswahlverfahren weiter erhöhen lässt über das hinaus, was die internen Regeln derzeit erlauben, und dabei für Ausgewogenheit zwischen Geschwindigkeit und Transparenz zu sorgen.* *Die Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen werden auf Projektebene entwickelt und dann schrittweise auf Fondsebene verbessert.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.55. Insgesamt hatte der Treuhandfonds Bêkou zum Zeitpunkt der Prüfung einen positiven Beitrag geleistet. Durch den Fonds wurden Hilfen mobilisiert, jedoch nur wenige zusätzliche Geber gewonnen, und bei den meisten Projekten des Fonds wurden die jeweils erwarteten Outputs erzielt. Der Fonds trug zu einer stärkeren Sichtbarkeit der EU bei.

3.56. Der Hof empfahl der Kommission,

— weitere Orientierungshilfen für die Wahl der Hilfsinstrumente und für die Durchführung von Bedarfsanalysen zur Festlegung der Interventionsbereiche von Treuhandfonds auszuarbeiten;

— Geberkoordinierung, Auswahlverfahren und Leistungsmessung zu verbessern und die Verwaltungskosten zu optimieren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.56.

— *Die Kommission hat die Empfehlung akzeptiert, die wie folgt umgesetzt wird:*

Die Kommission hat Leitlinien für Treuhandfonds entwickelt, die einen Abschnitt über die Voraussetzungen für die Einrichtung eines Treuhandfonds enthalten.

Die Kommission ist bereit, sich erneut mit dem Anwendungsbereich der Leitlinien zu befassen und eine detailliertere Beschreibung der in der Haushaltsordnung enthaltenen Kriterien zur Bewertung der Voraussetzungen für die Einrichtung eines EU-Treuhandfonds darin aufzunehmen.

Die Kommission geht davon aus, dass sich bei der Bewertung der Voraussetzungen für die Einrichtung eines EU-Treuhandfonds auch die Frage nach den komparativen Vorteilen anderer Finanzierungsinstrumente stellen wird.

Nach Auffassung der Kommission sollten die Leitlinien nicht zu streng sein, vor allem wenn es um Nothilfe-Treuhandfonds geht.

— *Die Kommission hat diese Empfehlung akzeptiert, aber darauf hingewiesen, dass auch andere Akteure bei der Weiterverfolgung eine Rolle spielen.*

Der Treuhandfonds Bêkou koordiniert bereits seine Aktivitäten mit anderen wichtigen Gebern und Akteuren. Die Kommission stimmt aber zu, dass die Koordination besser formalisiert werden könnte und dass alle Teilnehmer am Treuhandfonds Koordinierungsmöglichkeiten nutzen sollten.

Die Kommission wendet ihre Standardvorschriften und -verfahren sowie interne Regelungen an, die es den Verwaltern von EU-Treuhandfonds gestatten, unter bestimmten Bedingungen von diesen Standardvorschriften abzuweichen (interne Leitlinien für Krisensituationen und die Leitlinien für EU-Treuhandfonds). Beispielsweise werden in den Leitlinien für Krisensituationen die Einschränkungen bei der Vergabe und Durchführung von Projekten in Krisensituationen berücksichtigt, und „flexible Verfahren" sind zulässig, wenn ein Land zum Krisengebiet erklärt wurde.

BEMERKUNGEN DES HOFES

iv) Sonderbericht Nr. 22/2017 — Wahlbeobachtungsmissionen

3.57. In diesem Sonderbericht stellte der Hof fest, dass der Europäische Auswärtige Dienst und die Kommission angemessene Anstrengungen unternommen hatten, um die Umsetzung der Empfehlungen der EU-Wahlbeobachtungsmissionen zu unterstützen, und zu diesem Zweck die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente genutzt hatten. Er gelangte zu dem Schluss, dass sich die Darstellung der Empfehlungen der EU-Wahlbeobachtungsmissionen in den letzten Jahren verbessert hat, jedoch eine stärkere Konsultation vor Ort nötig ist. Der Europäische Auswärtige Dienst und die Kommission hatten den politischen Dialog aufgenommen und Wahlunterstützung geleistet, um die Umsetzung der Empfehlungen zu unterstützen, Wahl-Folgemissionen wurden jedoch weniger häufig entsandt als dies möglich gewesen wäre. Zudem gab es weder eine zentrale Übersicht über die Empfehlungen noch eine systematische Bewertung des Stands ihrer Umsetzung.

3.58. Der Hof empfahl dem Europäischen Auswärtigen Dienst,

— die betroffenen Akteure zu Empfehlungen der EU-Wahlbeobachtungsmissionen systematisch zu konsultieren, bevor die Empfehlungen angenommen werden;

— häufiger Folgemissionen durchzuführen;

— sich eine zentrale Übersicht über die Empfehlungen der EU-Wahlbeobachtungsmissionen zu verschaffen und ihren Umsetzungsstand systematisch zu bewerten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.58.

— *Akteure werden systematisch ganz allgemein zum Inhalt der Empfehlungen konsultiert (nicht speziell zur Erstellung von Empfehlungen, um die Unabhängigkeit des Berichts nicht zu gefährden).*

— *Der EAD und die Kommission wollen die Weiterverfolgung der Empfehlungen der EU-Wahlbeobachtungsmissionen (EU EOM) durch eine Kombination von Instrumenten wie Wahl-Folgemissionen (EFM), Wahlhilfe, politischen Dialog usw. stärken.*

— *Die Kommission wird versuchen, die finanziellen Mittel zur Einrichtung einer zentralen Hinterlegungsstelle für die Empfehlungen der EU EOM bereitzustellen.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Rubrik 5 „Verwaltung“ und Berichte zum Bereich „Funktionierender Binnenmarkt und stabile Währungsunion“

3.59. Zum Schwerpunktbereich „Funktionierender Binnenmarkt und stabile Währungsunion“ legte der Hof im Jahr 2017 vier Sonderberichte vor ([48]).

3.60. An dieser Stelle sei auf einige wesentliche Schlussfolgerungen und Empfehlungen in zwei dieser Berichte hingewiesen.

i) Sonderbericht Nr. 17/2017 — Die Rolle der Kommission in der griechischen Finanzkrise

3.61. In diesem Sonderbericht kam der Hof zu dem Schluss, dass die nach der Finanzkrise für Griechenland vereinbarten wirtschaftlichen Anpassungsprogramme kurzfristig Finanzstabilität geboten und Fortschritte im Reformprozess ermöglicht hatten. Allerdings bewirkten die Programme in Griechenland nur eine begrenzte Erholung. Bis Mitte 2017 war es mit den Programmen nicht gelungen, das Land wieder in die Lage zu versetzen, sich auf den Finanzmärkten selbst zu finanzieren.

3.62. Auf die Rolle der Europäischen Zentralbank konnte der Hof in seinem Sonderbericht nicht eingehen, da die Bank seinen Prüfungsauftrag infrage stellte und keine ausreichenden Nachweise für die Durchführung der Prüfungsarbeit vorlegte.

3.63. Der Hof empfahl der Kommission,

— die Bedingungen besser zu priorisieren und zu präzisieren, welche Maßnahmen zur Behebung der Ungleichgewichte dringend erforderlich sind;

3.63.

— *Die Kommission hat die Empfehlung akzeptiert.*

Politische Maßnahmen wurden gebührend nach Prioritäten geordnet, insbesondere durch das gemeinsame Programm mit dem IWF. Die Kommission nutzt unter anderem das bekannte System der „vorrangigen Maßnahmen“ und „strukturellen Benchmarks“ des IWF; dies sind wichtige und notwendige Reformen, um eine Überprüfung abzuschließen und eine Auszahlung freizugeben. Sie wurden schrittweise durch einige zusätzliche vorrangige Maßnahmen im Bereich der strukturellen Reformen und durch Meilensteine präzisiert. Mit dem derzeit laufenden ESM-Stabilitätshilfeprogramm wurde auch das Konzept der „zentralen Ziele“ eingeführt.

([48]) Sonderbericht Nr. 17/2017 „Die Rolle der Kommission in der griechischen Finanzkrise“, Sonderbericht Nr. 19/2017 „Einfuhrverfahren: Schwachstellen im Rechtsrahmen und eine unwirksame Umsetzung wirken sich auf die finanziellen Interessen der EU aus“, Sonderbericht Nr. 20/2017 „EU-finanzierte Darlehensgarantieinstrumente: positive Ergebnisse, aber gezieltere Auswahl der Empfänger und Abstimmung mit nationalen Programmen erforderlich“ und Sonderbericht Nr. 23/2017 „Einheitlicher Abwicklungsausschuss: Erste Schritte auf dem anspruchsvollen Weg zur Bankenunion sind getan, es ist jedoch noch ein weiter Weg bis zum Ziel“.

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
— dafür zu sorgen, dass die Programme in eine allgemeine Wachstumsstrategie für das Land eingebunden werden;	— *Die Kommission hat die Empfehlung akzeptiert.* *Die Kommission weist darauf hin, dass der derzeitige ESM-Vertrag stärker fokussierte Programme vorsieht, die z. B. auf Ungleichgewichte in bestimmten Bereichen abzielen, wenn eine umfassende Wachstumsstrategie möglicherweise nicht gewährleistet werden kann.*
— sich um eine Vereinbarung mit den Programmpartnern zu bemühen;	— *Die Kommission hat die Empfehlung akzeptiert und daran erinnert, dass sie andere Institutionen nicht zwingen kann, Arbeitsmodalitäten zu akzeptieren, die per definitionem sowohl im Grundsatz als auch in der Sache gemeinsam vereinbart werden müssen.*
— bei der Bewertung der Verwaltungskapazität des Mitgliedstaats zur Umsetzung der Reformen systematischer vorzugehen;	— *Die Kommission hat die Empfehlung akzeptiert.* *Im Rahmen des ESM-Stabilitätshilfeprogramms gilt die besondere Aufmerksamkeit der Durchführung von Reformen zur Steigerung der Qualität und der Effizienz des öffentlichen Sektors bei der Bereitstellung wesentlicher öffentlicher Güter und Dienstleistungen (vierte Säule). Technische Unterstützung ist eng auf die Bestimmungen des ESM-Stabilitätsprogramms abgestimmt, wodurch Unterstützung für verschiedene Reformen im Rahmen des Programms ausdrücklich in die Absichtserklärung vom August 2015 und die nachfolgenden Absichtserklärungen aufgenommen wurde. Innerhalb von drei Monaten nach Erstellung des ESM-Programms einigte sich die Kommission mit den griechischen Behörden auf einen Plan zur technischen Zusammenarbeit zur Unterstützung von Strukturreformen, der auch auf der Website der Kommission veröffentlicht wurde. Der Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen bietet und koordiniert Unterstützung für die griechischen Behörden in fast allen Reformbereichen im Rahmen des ESM-Programms.*
— Zwischenbewertungen für aufeinanderfolgende Programme vorzunehmen und die Ergebnisse zur Bewertung der Regelungen für die Ausgestaltung und Überwachung der Programme zu nutzen.	— *Die Kommission hat die Empfehlung akzeptiert. Sie hat bereits Ex-post-Evaluierungen für andere Länder des Euroraums vorgenommen, in denen Stabilitätshilfeprogramme durchgeführt worden sind.*

ii) Sonderbericht Nr. 23/2017 — Einheitlicher Abwicklungsausschuss

3.64. Die vom Hof in diesem Sonderbericht getroffene Gesamtschlussfolgerung lautete, dass der Einheitliche Abwicklungsausschuss in der relativ frühen Phase, in der der Hof seine Prüfung durchführte, nicht ausreichend auf die Wahrnehmung seiner Aufgaben vorbereitet war. Der Hof räumte ein, dass diese Schwachstellen im Kontext gesehen werden müssen: Der Einheitliche Abwicklungsausschuss war in sehr kurzer Zeit errichtet worden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.65. Beispiele für diese Schwachstellen sind:

— Verzögerungen bei der Besetzung von Stellen;

— unvollständige Abwicklungsplanung für die Banken im Zuständigkeitsbereich des Einheitlichen Abwicklungsausschusses, und ein unvollständiges System von Regeln für die Gestaltung der Abwicklungsplanung;

— fehlende Bewertung der Durchführbarkeit und Glaubwürdigkeit der gewählten Abwicklungsstrategien in den Abwicklungsplänen;

— unklare Verteilung der operativen Aufgaben zwischen den nationalen Abwicklungsbehörden und dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss;

— Ungleichgewicht zwischen den jeweiligen Mandaten des Einheitlichen Abwicklungsausschusses und der Europäischen Zentralbank.

3.66. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass eine Reihe von Maßnahmen erforderlich war, um das System zu verbessern. Er empfahl dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss,

— die Abwicklungsplanung für die Banken zu vervollständigen und das für diese Pläne geltende System von Regeln fertigzustellen;

— sich um eine zügigere Personalbeschaffung zu bemühen und seine Personalabteilung mit einer ausreichenden Zahl an Mitarbeitern auszustatten;

— die operative Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten mit den nationalen Abwicklungsbehörden zu klären;

— bei der Europäischen Zentralbank darauf hinzuwirken, dass er alle erforderlichen Informationen erhält, und den Gesetzgeber zu ersuchen, die für die praktische Umsetzung des derzeitigen Rahmens notwendigen Maßnahmen zu treffen.

3.67. Ferner veröffentlichte der Hof den Sonderbericht Nr. 14/2017 „Beurteilung der Effizienz des Gerichtshofs der Europäischen Union bei der Bearbeitung von Rechtssachen“. Dieser Sonderbericht enthält Überlegungen dazu, wie der Gerichtshof die Bearbeitung von Rechtssachen weiter verbessern könnte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

TEIL 3 — WEITERVERFOLGUNG VON EMPFEHLUNGEN

3.68. Der Hof überprüft alljährlich, inwieweit die Kommission aufgrund seiner Empfehlungen Korrekturmaßnahmen ergriffen hat. Dieser Teil enthält die Ergebnisse dieser Überprüfung. Die Weiterverfolgung der vom Hof in seinen Sonderberichten unterbreiteten Empfehlungen ist ein wichtiger Schritt im Zyklus einer Wirtschaftlichkeitsprüfung. Sie liefert dem Hof und seinem Adressatenkreis zum einen Feedback über die Auswirkungen seiner Arbeit und zum anderen der Kommission und den Mitgliedstaaten einen Ansporn zur Umsetzung der Empfehlungen.

A. **Umfang und Ansatz — eine neue Methode**

3.69. In den Vorjahren analysierte der Hof lediglich eine Auswahl von Sonderberichten. Gemäß seiner Strategie für den Zeitraum 2018-2020 wird diese Analyse nun erweitert: Es werden alle Empfehlungen weiterverfolgt, die der Hof der Kommission drei Jahre zuvor infolge von Wirtschaftlichkeitsprüfungen unterbreitet hat.

3.70. Der Hof untersuchte 17 der 24 im Jahr 2014 veröffentlichten Sonderberichte, die nicht bereits Gegenstand einer weiteren Analyse sind ([49]). Diese Berichte enthielten insgesamt 135 Empfehlungen.

3.71. Die Weiterverfolgung wurde auf der Grundlage von Aktenprüfungen und Befragungen von Kommissionsbediensteten durchgeführt. Um eine faire und ausgewogene Überprüfung zu gewährleisten, übermittelte der Hof seine Feststellungen anschließend der Kommission und berücksichtigte ihre Antworten in seiner endgültigen Analyse. Der Hof zog Schlussfolgerungen zur Umsetzung von 100 Empfehlungen. Zu den verbleibenden 35 Empfehlungen (26 % aller Empfehlungen und damit mehr als das Doppelte des Durchschnitts der letzten sechs Jahre (12 %)) konnten keine Schlussfolgerungen gezogen werden, weil sie an die Mitgliedstaaten oder an andere EU-Organe gerichtet waren ([50]).

B. **Wie ist die Kommission mit den Empfehlungen des Hofes verfahren?**

3.72. In Bezug auf die 100 Empfehlungen gelangte der Hof zu dem Schluss, dass die Kommission 58 (58 %) vollständig umgesetzt hatte. Weitere 17 Empfehlungen (17 %) waren weitgehend, 19 (19 %) teilweise und 6 (6 %) gar nicht umgesetzt worden (siehe ***Illustration 3.15***). Einzelheiten zum Umsetzungsstand der Empfehlungen sind ***Anhang 3.1*** zu entnehmen.

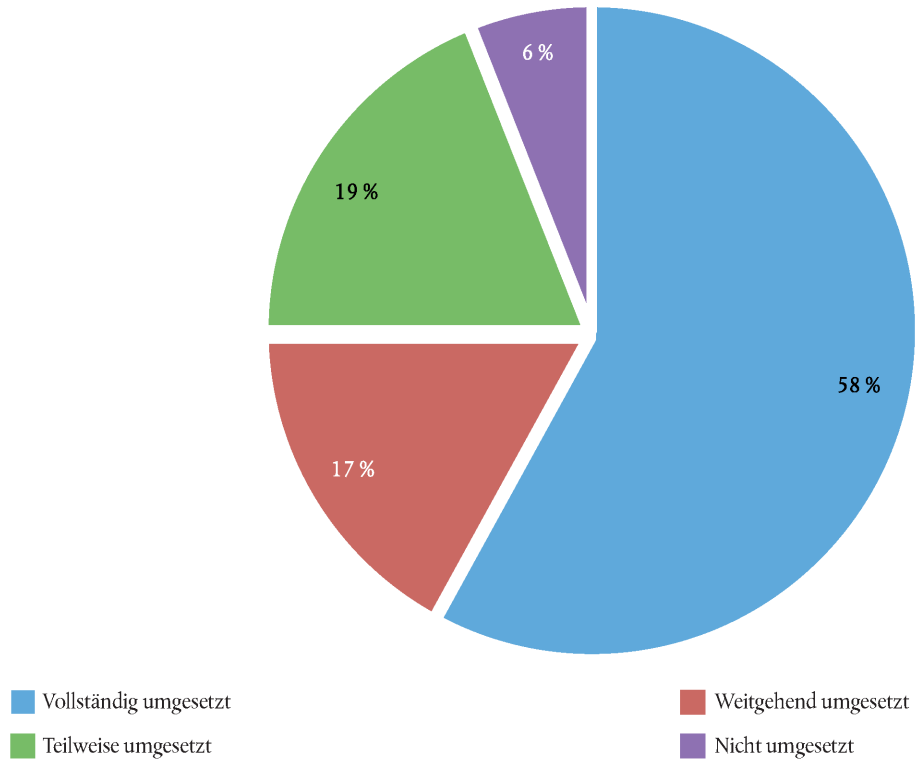
3.72. *Die Kommission stellt fest, dass der Hof drei Viertel der bewerteten Empfehlungen als vollständig oder überwiegend umgesetzt betrachtet.*

Die sechs Empfehlungen, die überhaupt nicht umgesetzt wurden, hat die Kommission nicht akzeptiert.

([49]) Die Prüfungsthemen von sieben Sonderberichten (Sonderberichte Nr. 3/2014, 5/2014, 6/2014, 11/2014, 14/2014, 17/2014, und 19/2014) sind Gegenstand neuer — laufender oder geplanter — Prüfungen.

([50]) 32 Empfehlungen betrafen die Mitgliedstaaten, zwei den Rat oder das Parlament und in einem Fall lagen unzureichende Nachweise vor.

Illustration 3.15 — Umsetzung der infolge von Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Jahr 2014 ausgesprochenen Empfehlungen des Hofes



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.73. Das Ergebnis bei den vollständig umgesetzten Empfehlungen entspricht praktisch den Zahlen der Vorjahre. Der Prozentsatz der weitgehend umgesetzten Empfehlungen lag jedoch um 7 % unter dem in den letzten sechs Jahren verzeichneten Durchschnitt von 25 %. Der Anteil der teilweise umgesetzten Empfehlungen lag um 7 % über dem Sechsjahresdurchschnitt von 12 %. Diese Abweichungen sind wahrscheinlich auf die geänderte Analysemethode zurückzuführen (siehe Ziffer 3.69).

3.74. Der Hof stellte fest, dass aufgrund seiner Empfehlungen häufig konkrete Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden. Bei der überwiegenden Mehrheit der 58 vollständig umgesetzten Empfehlungen erfolgte die Umsetzung innerhalb von zwei Jahren (45 % im Jahr 2014 und 43 % im Jahr 2015).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.75. Bei den meisten der ausschließlich an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen konnte die Umsetzung nicht überprüft werden (siehe Ziffer 3.71). Bei sechs an die Mitgliedstaaten oder gemeinsam an die Kommission und andere geprüfte Stellen gerichteten Empfehlungen im Kontext der *geteilten Mittelverwaltung* war jedoch eine Analyse möglich. Alle sechs waren teilweise oder vollständig umgesetzt worden ([51]).

3.76. Der Hof ermittelte Bereiche, in denen die Kommission bei der Umsetzung seiner Empfehlungen besonders effizient war. Alle neun Empfehlungen in einem Sonderbericht, der die in die Zuständigkeit der Generaldirektionen DEVCO und NEAR fallenden Maßnahmen im Außenbereich betraf (Sonderbericht Nr. 16/2014), wurden vollständig umgesetzt. Bis auf eine wurden alle Korrekturmaßnahmen innerhalb eines Jahres ergriffen. Gegenstand dieser Prüfung war die Kombination von *Finanzhilfen* aus regionalen Investitionsfazilitäten mit von Finanzinstitutionen gewährten Darlehen (Mischfinanzierung) zur Unterstützung der EU-Außenpolitik. Die GD MARE setzte ebenfalls alle Empfehlungen um, die ihr der Hof aufgrund einer Prüfung der Aquakultur unterbreitete (Sonderbericht Nr. 10/2014).

3.77. Die Kommission hatte ursprünglich neun Empfehlungen zurückgewiesen. Diese Empfehlungen betrafen die GD AGRI, die GD REGIO und die GD DEVCO. Drei der Empfehlungen wurden später teilweise umgesetzt ([52]). Die sechs zum Zeitpunkt der Weiterverfolgungsprüfung des Hofes noch nicht umgesetzten Empfehlungen stammten aus den Sonderberichten über den Weinsektor und über die Gründerzentren. Alle sechs waren zum Zeitpunkt der jeweiligen Prüfung des Hofes im Jahr 2014 zurückgewiesen worden. In den meisten Fällen wurden die Empfehlungen zurückgewiesen, weil die Kommission der Ansicht war, dass sie an die Mitgliedstaaten gerichtet sein müssten. In einigen Fällen stimmte die Kommission den Feststellungen des Hofes grundsätzlich zu, konnte die Empfehlung in der Praxis jedoch nicht akzeptieren ([53]). Die Anzahl der zurückgewiesenen oder teilweise akzeptierten Empfehlungen war ähnlich wie in den Vorjahren.

([51]) Der Hof richtete eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten (im Sonderbericht Nr. 9/2014); vier Empfehlungen an die Kommission und die Mitgliedstaaten (eine im Sonderbericht Nr. 15/2014, zwei im Sonderbericht Nr. 22/2014 und eine im Sonderbericht Nr. 23/2014) sowie eine Empfehlung an die Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst (im Sonderbericht Nr. 13/2014).

([52]) Empfehlung 3 Buchstabe a des Sonderberichts Nr. 9/2014, wonach die Möglichkeit eingeschränkt werden sollte, dass ein einzelner Begünstigter regelmäßig ein Absatzförderungsprogramm für dieselben Zielländer vorlegt, Empfehlung 1 Buchstabe c des Sonderberichts Nr. 12/2014, wonach die tatsächliche Umsetzung der operationellen Programme überwacht werden sollte, um Probleme frühzeitig zu erkennen und proaktiv anzugehen, und Empfehlung 4 zweiter Gedankenstrich des Sonderberichts Nr. 18/2014, wonach das Monitoringsystem verändert werden sollte.

([53]) Auf Empfehlung 3 Buchstabe b des Sonderberichts Nr. 20/2014 antwortete die Kommission, dass die Ergebnisse von E-Commerce-Projekten von externen Faktoren beeinflusst werden können, die vorab nicht bekannt sind. Eine Verknüpfung von Zahlungen aus dem *Europäischen Fonds für regionale Entwicklung* für E-Commerce-Projekte mit Ergebnissen wäre aus diesem Grund eine Herausforderung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.78. Abschließend stellte der Hof fest, dass seine Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu wesentlichen Verbesserungen geführt haben, obwohl einige der aufgezeigten Schwachstellen nach wie vor bestehen. Diese Schwachstellen sind in ***Anhang 3.2*** beschrieben.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

3.79. Leistungsinformationen sollen darüber Aufschluss geben, ob die Politiken und Programme — sowie allgemeiner die Generaldirektionen, die Kommission als Organisation und der EU-Haushalt — ihre Ziele auf effiziente und wirksame Weise erreichen. Sind Verbesserungen erforderlich, sollten die Leistungsinformationen für die Gestaltung der notwendigen Korrekturmaßnahmen und für die Überwachung ihrer Umsetzung herangezogen werden.

3.80. Wie eine Organisation die von ihr generierten und gesammelten Leistungsinformationen für die Beschlussfassung nutzt, hat Einfluss darauf, ob sie auf lange Sicht erfolgreich ist bei der Umsetzung eines Leistungsmanagements und der Verbesserung ihrer Ergebnisse.

3.81. Die Schlussfolgerungen des Hofes lauten wie folgt:

1. **Die Kommission kann Leistungsinformationen nur in gewissen Grenzen nutzen (Ziffern 3.6-3.13)**

— Der mehrjährige Finanzrahmen der EU lässt wenig Flexibilität für die Neuzuweisung von Mitteln.

— Infolge der Halbzeitüberprüfung des letzten mehrjährigen Finanzrahmens wurden — vor allem, weil unbedingt auf die Flüchtlingskrise und Sicherheitsbedrohungen reagiert werden musste — zwar Mittelneuzuweisungen vorgenommen, Leistungserwägungen spielten dabei jedoch keine Rolle.

— Die Messung des Beitrags des EU-Haushalts zu den übergeordneten Zielen ist ein komplexes Unterfangen, weil mehrere Strategierahmen parallel gelten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.81.

— *Die Kommission hat Vorschläge zur Erhöhung der Haushaltsflexibilität im Rahmen des künftigen mehrjährigen Finanzrahmens vorgelegt.*

— *Beschlüsse über Neuzuweisungen kommen durch verschiedene Faktoren zustande. Die Kommission weist darauf hin, dass häufig viel Zeit vergeht, bis detaillierte Leistungsinformationen verfügbar werden.*

— *Die* Messung *des Beitrags zu übergeordneten Zielen ist auch deshalb schwierig, weil es schwierig ist, eindeutige kausale Eins-zu-eins-Entsprechungen zwischen einer Tätigkeit der Kommissionsdienststellen oder einem aus dem EU-Haushalt finanzierten Programm und Fortschritten auf dem Weg zu übergeordneten politischen Zielen herzustellen. Viele andere externe Faktoren haben einen Einfluss auf die Erreichung dieser Ziele, und viele Akteure auf subnationaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene sind daran beteiligt. Diese Komplexität ist ein Merkmal des Umfelds, in dem die Kommission und der EU-Haushalt operieren; sie ist kein Mangel des Leistungsrahmens an sich.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2. **Die Leistungsmessungssysteme der Kommission liefern große Mengen an Daten, allerdings nicht immer rechtzeitig (Ziffern 3.14-3.18)**

— Die Generaldirektionen der Kommission erheben Leistungsdaten in verschiedenen Formaten und aus verschiedenen Quellen und schaffen auf diese Weise einen großen Fundus an leistungsbezogenen Informationen. Etliche Generaldirektionen haben kürzlich neue Instrumente und Prozesse zur Auswertung von Leistungsdaten eingeführt, um einen besseren Rahmen für Leistungsinformationen zu schaffen.

— Der Hof hat bereits in früheren Berichten bewährte Verfahren für die Leistungsberichterstattung aufgezeigt, welche die Kommission einführen könnte. Die Teilnehmer an der Umfrage des Hofes bestätigten, dass weitere Entwicklungen notwendig sind, beispielsweise in Bezug auf die rechtzeitige Verfügbarkeit von Leistungsinformationen oder in Bezug auf Leitlinien für die Erstellung von Leistungsberichten.

3. **Die Kommission nutzt Leistungsinformationen für die Verwaltung von Programmen und Politiken, bei Verfehlung der Zielvorgaben werden jedoch nicht immer Korrekturmaßnahmen ergriffen (Ziffern 3.19-3.26)**

— Leistungsinformationen werden hauptsächlich auf der Ebene der Generaldirektionen verwendet, um Programme und Politiken zu verwalten. Da die für die laufende Verwaltung benötigten Leistungsinformationen und die diesbezüglichen externen Berichtspflichten der Generaldirektionen und der Kommission nicht aufeinander abgestimmt sind, ziehen die Generaldirektionen die wichtigsten Leistungsberichte der Kommission für die Verwaltung ihrer eigenen Leistung in Bezug auf den EU-Haushalt in der Regel nicht heran.

— *Die Kommission berichtet über die Leistung* des EU-Haushalts *u. a. in den wichtigsten jährlichen Leistungsberichten (einschließlich der Management- und Leistungsbilanz zum EU-Haushalt und der Programmabrisse) nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften.*

— Die Umfrageergebnisse deuten außerdem darauf hin, dass eine unzulängliche Leistung nicht zwangsläufig zur Ergreifung von Korrekturmaßnahmen führt. Sie zeigten, dass die Verfehlung einer Zielvorgabe in Generaldirektionen, in denen Leistungsinformationen häufig genutzt wurden, eher Konsequenzen hatte.

— *Nach Angaben des Hofes haben mehr als 70 % der Befragten angegeben, dass Aktionspläne aufgestellt werden und eine intensivere Überwachung durchgeführt wird, wenn Ziele nicht erreicht werden, und mehr als 60 % der Befragten gaben an, dass eine Bewertung durchgeführt wird, wenn Zielvorgaben verfehlt werden.*

Die vorgestellten Ergebnisse spiegeln die Auffassungen der Befragten wider. Eine Einzelfallbewertung wäre erforderlich, um festzustellen, ob unter Berücksichtigung der Zwänge des Haushaltsrahmens geeignete Verfolgungsmaßnahmen durchgeführt wurden.

4. **Die Kommission erläutert die Nutzung von Leistungsinformationen in ihren Leistungsberichten im Allgemeinen nicht (Ziffern 3.27-3.31)**

Die Generaldirektionen oder die Kommission müssen in ihren Leistungsberichten nicht darlegen, wie sie Leistungsinformationen für die Beschlussfassung nutzten. Trotzdem enthalten die Leistungsberichte der Generaldirektionen sowie die Programmübersichten diesbezüglich oftmals einige wenige Angaben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5. **Von einer kontinuierlichen Entwicklung bei der Leistungskultur werden weitere Fortschritte erwartet (Ziffern 3.32-3.36)**

Die vom Hof befragten Führungskräfte der Generaldirektionen nannten eine Reihe von Problemen, die sie an einer stärkeren Nutzung von Leistungsinformationen zur Erzielung besserer Ergebnisse hindern. Die Umfrageergebnisse bestätigten, dass echter Bedarf an mehr Schulungen zur Nutzung von Leistungsinformationen sowie an einer besseren Verbreitung von Kenntnissen und bewährten Verfahren besteht. Einige der von der Kommission im Hinblick auf eine stärkere Leistungsorientierung ergriffenen Maßnahmen können als erste Schritte bei weitergehenden Bemühungen zur Herbeiführung eines signifikanten Kulturwandels gesehen werden. Dieser Kulturwandel sollte es mit der Zeit ermöglichen, dass bei der Kommission und beim EU-Haushalt die Ergebnis- und Wirkungsorientierung immer stärker in den Vordergrund tritt.

3.82. In den Ziffern 3.37-3.67 sind die wesentlichen Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus einer Auswahl der Sonderberichte, die der Hof im Jahr 2017 veröffentlicht hat, dargelegt.

3.83. Die diesjährige Weiterverfolgung früherer Empfehlungen (siehe Ziffern 3.68-3.78) bestätigt, dass drei Viertel der analysierten Empfehlungen vollständig oder weitgehend umgesetzt worden waren. Dies bedeutet, dass in den meisten Fällen Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden. In 19 % der Fälle wurden Empfehlungen nur teilweise umgesetzt, sodass erhebliche Schwachstellen fortbestehen, die in ***Anhang 3.2*** im Einzelnen aufgeführt sind. Dieser Prozentsatz lag um 7 % über dem Durchschnitt der vergangenen sechs Jahre, was wahrscheinlich auf die geänderte Analysemethode des Hofes zurückzuführen ist.

Empfehlungen

3.84. ***Anhang 3.4*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den drei Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 ausgesprochen hatte. Eine wurde nicht umgesetzt und der Stand der beiden anderen konnte wegen unzureichender Nachweise nicht analysiert werden.

3.85. Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen für 2017 spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission ist der Auffassung, dass sie bereits über eine gut entwickelte Leistungskultur verfügt. Sie hat in den vergangenen Jahren verschiedene Maßnahmen eingeleitet, um diese Kultur weiter zu stärken ([3]). Siehe auch die vom Hof unter Ziffer 3.32 angeführten Beispiele für Maßnahmen, die die Kommission zur Stärkung der Leistungskultur durchgeführt hat, und die Antwort der Kommission auf Ziffer 3.36.

([3]) *Siehe „Executive summary" in „Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of the EU budget focused on results", OECD Journal on Budgeting, Volume 2017/1.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

— **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte für den kommenden MFR-Zeitraum Maßnahmen zur Straffung und Vereinfachung der für die Ausführung des EU-Haushalts geltenden Strategierahmen vorschlagen und dadurch die Rechenschaftspflicht für die Ergebnisse stärken sowie die Klarheit und Transparenz für alle Akteure erhöhen.

Dazu sollte gemeinsam mit den Akteuren darauf hingearbeitet werden, ein kohärentes Bündel übergeordneter messbarer Ziele aufzustellen, an denen die Maßnahmen, die zur Erzielung der für den gesamten mehrjährigen Finanzrahmen festgelegten Ergebnisse notwendig sind ([54]), während seiner ganzen Laufzeit ausgerichtet werden können ([55]).

Datum für die Umsetzung: Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Die Kommission stimmt zu, dass der Ansatz für die Ausführung des EU-Haushalts so straff und so einfach wie möglich sein sollte und dass Klarheit und Transparenz hinsichtlich der Erreichung von Ergebnissen wichtig sind.

Nach Einschätzung der Kommission bilden ihre Vorschläge für den künftigen mehrjährigen Finanzrahmen und die damit verbundenen Sektorprogramme einen straffen Rahmen für den künftigen Haushalt. Diese Vorschläge sollen zu den politischen Prioritäten beitragen, auf die sich die EU-Führungsspitzen in Bratislava und Rom verständigt haben. Sie stützen sich auf die Mitwirkung einer Vielzahl von Akteuren in ganz Europa. Die abschließende Entscheidung über diesen Rahmen trifft der Rat einstimmig mit Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Der Hof verweist auf andere „strategische Rahmen", die sich auf die Ausführung des Haushalts im Zeitraum nach 2020 auswirken können. Dazu gehören die politischen Prioritäten der nächsten Kommission und die strategische Agenda des Europäischen Rates. Diese Rahmen werden nach den institutionellen Vorgaben der Institutionen festgelegt, wie sie der Vertrag vorsieht. Die Kommission wird zusammen mit den anderen Institutionen ihre Aufgabe wahrnehmen und einen kohärenten Ansatz für die Umsetzung des künftigen mehrjährigen Finanzrahmens sicherstellen.

Die Kommission hält den Rahmen für den künftigen Haushalt für flexibel genug, um auf unvorhergesehene Erfordernisse reagieren zu können. Dass so etwas vorkommen kann, ist eine natürliche und unvermeidbare Folge des komplexen Umfelds, in dem der EU-Haushalt ausgeführt wird.

Die Vorschläge für die künftigen Finanzprogramme im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens enthalten detaillierte und messbare Ziele und Indikatoren, mit denen die Leistung dieser Programme in dem Zeitraum überwacht und verwaltet wird. Die abschließende Entscheidung über die Gestaltung dieser Programme treffen das Europäische Parlament und der Rat im normalen Gesetzgebungsverfahren. Die Kommission wird in den entsprechenden Leistungsberichten über die Fortschritte Bericht erstatten. Außerdem wird die Kommission mit den anderen Institutionen und Akteuren prüfen, inwieweit diese Ziele und Indikatoren auf Programmebene durch übergeordnete messbare Ziele im Zusammenhang mit den politischen Prioritäten ergänzt werden können.

([54]) Von der Kommission und allen EU-Akteuren.

([55]) Der MFR-Haushaltszyklus erstreckt sich derzeit auf sieben Jahre. Aktuell läuft eine Debatte über die ideale Dauer eines mehrjährigen Finanzrahmens: siehe „The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration", Europäisches Parlament, Fachabteilung für Haushaltsfragen, Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union, PE603.798, Oktober 2017.

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
— **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte in ihre Leistungsberichterstattung, die Management- und Leistungsbilanz eingeschlossen, aktuelle Leistungsinformationen über den Stand der Zielerreichung aufnehmen und bei Verfehlung dieser Ziele immer Maßnahmen ergreifen oder Maßnahmen vorschlagen. **Datum für die Umsetzung:** Ende 2019.	*Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.* *Die Kommission wird weiter über die erreichten Fortschritte berichten und gegebenenfalls Vorschläge unterbreiten. Die jährlichen Tätigkeitsberichte und Programmabrisse liefern jedes Jahr die jüngsten verfügbaren Leistungsinformationen für alle Leistungsindikatoren zum EU-Haushalt. Die Management- und Leistungsbilanz für den EU-Haushalt ist ein Kurzbericht mit Verweisen auf die mehr ins Detail gehenden Leistungsberichte. Es ist nicht vorgesehen, dass sie im Einzelnen über alle Leistungsindikatoren Auskunft geben soll.* *Die Kommission weist darauf hin, dass die von ihr erstellten Leistungsberichte u. a. auf die Qualität, die Verfügbarkeit und die Aktualität der von den Mitgliedstaaten und anderen Akteuren vorgelegten Informationen angewiesen sind.* *Der Hof hat unter Ziffer 3.81 (1) eingeräumt, dass die im Falle der Verfehlung von Zielen mögliche Weiterverfolgung nicht uneingeschränkt möglich ist. Für die Haushaltsleistung und die Weiterverfolgung sind alle an der Ausführung des EU-Haushalts beteiligten Akteure zuständig, sodass sie nicht der unmittelbaren oder ausschließlichen Kontrolle der Kommission unterliegen.*
— **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte die Zahl der Indikatoren zur Leistung des EU-Haushalts verringern und die übergeordneten allgemeinen Ziele besser auf die spezifischen Programm- und Politikziele abstimmen. Dazu sollte sie folgende Schritte unternehmen:	*Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.*
a) Sie sollte eine direkte Verbindung zwischen den spezifischen Zielen in der Rechtsgrundlage der einzelnen Ausgabenprogramme und den allgemeinen Zielen herstellen.	**a)** *Die Kommission akzeptiert die Empfehlung; sie wird durch die Vorschläge der Kommission für die Finanzprogramme im Rahmen des künftigen mehrjährigen Finanzrahmens umgesetzt. Diese Vorschläge schaffen einen klaren Leistungsrahmen auf der Grundlage von Zielen und Indikatoren. Die endgültige Form der Leistungsrahmen hängt vom Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses ab.*
b) Sie sollte die auf allen Ebenen für den EU-Haushalt verwendeten Leistungsindikatoren überprüfen und dabei Informationen wie den vorgesehenen Nutzer und den vorgesehenen Zweck jedes Indikators erfassen. Können diese Informationen nicht bestimmt werden, sollte sie die Streichung des Indikators in Erwägung ziehen.	**b)** *Die Kommission akzeptiert die Empfehlung; sie wird durch die Vorschläge der Kommission für die Finanzprogramme im Rahmen des künftigen mehrjährigen Finanzrahmens umgesetzt.* *Alle für Finanzprogramme festgelegten Indikatoren wurden im Zuge der Ausgabenprüfung, die zu den Vorschlägen der Kommission für den künftigen mehrjährigen Finanzrahmen führt, kritisch geprüft. So kamen Vorschläge für eine kleinere Anzahl qualitativ besserer Indikatoren für die Programmleistung zustande.* *Unterschiedliche Indikatoren werden für verschiedene Zwecke genutzt, darunter die Leistungsverwaltung, aber auch Mitteilungen über die mit dem EU-Haushalt erzielten Ergebnisse.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

c) Die Kommission sollte sicherstellen, dass die für die laufende Verwaltung von Programmen und Politiken in den Generaldirektionen verwendeten Informationen mit den in den wichtigsten Leistungsberichten enthaltenen aggregierten Leistungsinformationen übereinstimmen.

Datum für die Umsetzung: Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027.

— **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte in ihren wichtigsten Leistungsberichten darlegen, wie sie Leistungsinformationen nutzt. Sie sollte — so systematisch wie möglich und unter Berücksichtigung der für die Beschaffung dieser Informationen erforderlichen Zeit — aufzeigen, wie Leistungsinformationen zum EU-Haushalt in ihre Beschlussfassung eingeflossen sind.

Datum für die Umsetzung: Ende 2019.

— **Empfehlung 5:** Die Kommission sollte Maßnahmen einführen und Anreize schaffen oder bereits bestehende Maßnahmen und Anreize verbessern, um eine stärkere Leistungsorientierung in ihrer internen Kultur zu fördern und dabei auf den bereits erzielten Fortschritten aufbauen. Zu diesem Zweck sollte sie

a) ihren Führungskräften im Bereich des Leistungsmanagements sowie der Nutzung von Leistungsinformationen für die Beschlussfassung mehr Kenntnisse vermitteln und Leitlinien bereitstellen;

ANTWORTEN DER KOMMISSION

c) *Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Sie weist aber darauf hin, dass verschiedene Informationsarten und -ebenen für die Berichterstattung über die Leistung des Haushalts auf einer aggregierten Ebene und für die tägliche Verwaltung des EU-Haushalts durch die Kommission, nationale Behörden, Finanzinstitutionen und andere Akteure relevant sind.*

Diese Empfehlung wird durch Anweisungen an die Dienststellungen zur Vorbereitung der jeweiligen Leistungsberichte umgesetzt.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Die Kommission weist darauf hin, dass sich Erkenntnisse aus den Leistungsinformationen wegen der Verzögerungen bei der Erfassung detaillierter Leistungsinformationen über Finanzprogramme vor allem in der Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für künftige Finanzprogramme niederschlagen.

In der Ausgabenprüfung zum Vorschlag der Kommission für den künftigen mehrjährigen Finanzrahmen und den Folgenabschätzungen, die zusammen mit den Vorschlägen für die künftigen Finanzprogramme veröffentlicht werden, wird ausführlich auf Evaluierungsergebnisse, Audit-Schlussfolgerungen und andere Quellen für Leistungsinformationen verwiesen und erläutert, wie sich diese Erkenntnisse in der Gestaltung künftiger Programme niederschlagen.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Die Kommissionsdienststellen verfügen über eine gut entwickelte Leistungskultur. Wie in diesem Kapitel anerkannt wurde, sind in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen worden (z. B. die Reform des Strategie- und Programmplanungszyklus, die Halbzeitbewertungen für den Zeitraum 2014-2020, Ausgabenprogramme, die Vorbereitung der Ausgabenprogramme für 2021-2027), um sowohl auf der politischen Ebene als auch auf der Dienstebene die Leistungsorientierung zu stärken. Die Kommission verpflichtet sich, weiterhin eine Leistungskultur zu fördern unter angemessener Berücksichtigung ihrer daneben bestehenden Zuständigkeit für eine solide Finanzverwaltung des EU-Haushalts.

a) *Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.*

Die Kommission wird prüfen, wie sich am besten sicherstellen lässt, dass die umfangreichen Anleitungen zur Leistungsverwaltung, die in der Kommission bereits vorhanden sind, allen Führungskräften zugänglich gemacht werden, gegebenenfalls auch durch Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen. Die Kommission wird darüber hinaus prüfen, ob das derzeitige Angebot Lücken aufweist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

b) bewährte Verfahren bei der Nutzung von Leistungsinformationen sowohl innerhalb der Kommission als auch mit wichtigen Akteuren wie den Mitgliedstaaten austauschen;

c) ihre interne Kultur weiter verbessern, um eine stärkere Leistungsorientierung zu erreichen. Dabei sollte sie die von den Generaldirektionen aufgezeigten Probleme ([56]) und die von den Umfrageteilnehmern genannten Möglichkeiten für Fortschritte ([57]) sowie die Chancen, die sich durch die überarbeitete Haushaltsordnung, die Initiative für einen ergebnisorientierten Haushalt, die Leistungsberichterstattung für laufende Projekte sowie andere Quellen bieten, berücksichtigen.

Datum für die Umsetzung: Ende 2020.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

b) *Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.*

Die Kommission wird weiterhin regelmäßig Diskussionen über leistungsbezogene Aspekte führen, sowohl innerhalb der relevanten internen Netzwerke als auch in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Akteuren.

So spielt beispielsweise die dienststellenübergreifende Gruppe für ergebnisorientierten Haushalt eine entscheidende Rolle bei der Anwerbung leitender Führungskräfte, bei der Sensibilisierung und der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Leistung. Außerdem wurde im Zuge der Vorbereitung des Leistungsrahmens für die nächste Programmgeneration auf technischer Ebene eine Untergruppe für Leistungsmessungen eingerichtet, um gewonnene Erkenntnisse und bewährte Verfahren zusammenzutragen und einen koordinierten Ansatz zu fördern.

2017 veranstaltete die Kommission zwei Expertentreffen mit Vertretern des Europäischen Parlaments, der Mitgliedstaaten und anderer Akteure, auf denen die Anwendung von Leistungsinformationen erörtert wurde.

c) *Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.*

Nach Auffassung der Kommission verfügen ihre Dienststellen bereits über eine gut verankerte Leistungskultur. Sie wird sich weiter mit der Frage befassen, wie diese noch gestärkt werden kann.

([56]) Siehe Illustration 3.11.
([57]) Siehe Illustration 3.13.

ANHANG 3.1

STAND DER EMPFEHLUNGEN AUFGESCHLÜSSELT NACH BERICHTEN

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Konnte nicht überprüft werden
1	SB Nr. 4/2014	Integration der Ziele der EU-Wasserpolitik in die GAP: ein Teilerfolg	1	Ziffer 84 Empfehlung 1			x		
			2	Ziffer 85 Empfehlung 2 erster Gedankenstrich					x
			3	Ziffer 85 Empfehlung 2 zweiter Gedankenstrich					x
			4	Ziffer 85 Empfehlung 2 dritter Gedankenstrich					x
			5	Ziffer 85 Empfehlung 2 vierter Gedankenstrich					x
			6	Ziffer 85 Empfehlung 2 fünfter Gedankenstrich					x
			7	Ziffer 86 Empfehlung 3 erster Teil			x		
			8	Ziffer 86 Empfehlung 3 zweiter Teil					x
			9	Ziffer 87 erster Teil			x		
			10	Ziffer 87 zweiter Teil					x
2	SB Nr. 8/2014	Hat die Kommission die Einbeziehung der gekoppelten Stützung in die Betriebsprämienregelung wirksam verwaltet?	1	Ziffer 64 Empfehlung 1	x				
			2	Ziffer 66 Empfehlung 2		x			
			3	Ziffer 69 Empfehlung 3		x			
			4	Ziffer 71 Empfehlung 4		x			

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Konnte nicht überprüft werden
3	SB Nr. 9/2014	Wird die Unterstützung der EU für Investitionen und Absatzförderung im Weinsektor gut verwaltet und gibt es nachweislich Ergebnisse im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Weine?	1	Ziffer 84 Empfehlung 1			x		
			2	Ziffer 85 Empfehlung 2	x				
			3	Ziffer 86 Empfehlung 3 Buchstabe a			x		
			4	Ziffer 86 Empfehlung 3 Buchstabe b				x	
			5	Ziffer 87 Empfehlung 4		x			
			6	Ziffer 88 Empfehlung 5 Buchstabe a	x				
			7	Ziffer 88 Empfehlung 5 Buchstabe b					x
			8	Ziffer 89 Empfehlung 6	x				
			9	Ziffer 90 Empfehlung 7			x		
4	SB Nr. 10/2014	Wirksamkeit der aus dem Europäischen Fischereifonds bereitgestellten Unterstützung für die Aquakultur	1	Ziffer 78 Empfehlung 1 Buchstabe a	x				
			2	Ziffer 78 Empfehlung 1 Buchstabe b	x				
			3	Ziffer 78 Empfehlung 1 Buchstabe c	x				
			4	Ziffer 78 Empfehlung 1 Buchstabe d	x				
			5	Ziffer 78 Empfehlung 1 Buchstabe e	x				
			6	Ziffer 78 Empfehlung 2 Buchstabe a					x
			7	Ziffer 78 Empfehlung 2 Buchstabe b					x
			8	Ziffer 78 Empfehlung 2 Buchstabe c					x
			9	Ziffer 78 Empfehlung 2 Buchstabe d					x
5	SB Nr. 22/2014	Sparsam wirtschaften: die Kontrolle behalten über die Kosten der EU-finanzierten Beihilfen für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums	1	Ziffer 110		x			
			2	Ziffer 111	x				

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Konnte nicht überprüft werden
6	SB Nr. 23/2014	Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen?	1	Ziffer 97 Empfehlung 1	x				
			2	Ziffer 98 Empfehlung 2	x				
			3	Ziffer 99 Empfehlung 3			x		
7	SB Nr. 24/2014	Werden die EU-Beihilfen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden infolge von Bränden und Naturkatastrophen gut verwaltet?	1	Ziffer 78 Empfehlung 1 (Mitgliedstaaten) erster Gedankenstrich					x
			2	Ziffer 78 Empfehlung 1 (Mitgliedstaaten) zweiter Gedankenstrich					x
			3	Ziffer 78 Empfehlung 1 (Kommission) erster Gedankenstrich	x				
			4	Ziffer 78 Empfehlung 1 (Kommission) zweiter Gedankenstrich			x		
			5	Ziffer 79 Empfehlung 2 (Mitgliedstaaten) erster Gedankenstrich					x
			6	Ziffer 79 Empfehlung 2 (Mitgliedstaaten) zweiter Gedankenstrich					x
			7	Ziffer 79 Empfehlung 2 (Mitgliedstaaten) dritter Gedankenstrich					x
			8	Ziffer 79 Empfehlung 2 (Kommission) erster Gedankenstrich		x			
			9	Ziffer 79 Empfehlung 2 (Kommission) zweiter Gedankenstrich	x				
			10	Ziffer 80 Empfehlung 3 (Mitgliedstaaten) erster Gedankenstrich					x
			11	Ziffer 80 Empfehlung 3 (Mitgliedstaaten) zweiter Gedankenstrich					x
			12	Ziffer 80 Empfehlung 3 (Mitgliedstaaten) dritter Gedankenstrich					x
			13	Ziffer 81 Empfehlung 4 (Mitgliedstaaten)					x
			14	Ziffer 81 Empfehlung 4 (Kommission)			x		

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Konnte nicht überprüft werden
8	SB Nr. 1/2014	Wirksamkeit von durch die EU geförderten Projekten im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs	1	Ziffer 57 Empfehlung 1			x		
			2	Ziffer 57 Empfehlung 2			x		
			3	Ziffer 57 Empfehlung 3	x				
			4	Ziffer 57 Empfehlung 4	x				
			5	Ziffer 57 Empfehlung 5		x			
9	SB Nr. 7/2014	War der EFRE bei der Unterstützung der Entwicklung von Gründerzentren erfolgreich?	1	Ziffer 82 Empfehlung 1 Buchstabe a	x				
			2	Ziffer 82 Empfehlung 1 Buchstabe b	x				
			3	Ziffer 82 Empfehlung 1 Buchstabe c	x				
			4	Ziffer 82 Empfehlung 1 Buchstabe d			x		
			5	Ziffer 82 Empfehlung 1 Buchstabe e					x
			6	Ziffer 82 Empfehlung 1			x		
			7	Ziffer 84 Empfehlung 2 Buchstabe a				x	
			8	Ziffer 84 Empfehlung 2 Buchstabe b				x	
			9	Ziffer 84 Empfehlung 2 Buchstabe c				x	
			10	Ziffer 84 Empfehlung 2 Buchstabe d				x	
			11	Ziffer 85 Empfehlung 3 Buchstabe a	x				
			12	Ziffer 85 Empfehlung 3 Buchstabe b	x				

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Konnte nicht überprüft werden
10	SB Nr. 12/2014	Ist der EFRE bei der Finanzierung von Projekten zur direkten Förderung der Biodiversität im Rahmen der EU-Biodiversitätsstrategie für das Jahr 2020 wirksam?	1	Ziffer 42 Empfehlung 1 Buchstabe a	x				
			2	Ziffer 42 Empfehlung 1 Buchstabe b	x				
			3	Ziffer 42 Empfehlung 1 Buchstabe c			x		
			4	Ziffer 45 Empfehlung 2 Buchstabe a			x		
			5	Ziffer 45 Empfehlung 2 Buchstabe b	x				
			6	Ziffer 45 Empfehlung 2 Buchstabe c	x				
			7	Ziffer 45 zweiter Teil		x			
11	SB Nr. 20/2014	War die aus dem EFRE geleistete Unterstützung für KMU im Bereich des E-Commerce wirksam?	1	Ziffer 68 Empfehlung 1 Buchstabe a	x				
			2	Ziffer 68 Empfehlung 1 Buchstabe b		x			
			3	Ziffer 68 Empfehlung 1 Buchstabe c			x		
			4	Ziffer 68 Empfehlung 2 (Kommission) erster Teil	x				
			5	Ziffer 68 Empfehlung 2 Buchstabe a (Mitgliedstaaten)					x
			6	Ziffer 68 Empfehlung 2 Buchstabe b (Mitgliedstaaten)					x
			7	Ziffer 68 Empfehlung 2 Buchstabe c (Mitgliedstaaten)					x
			8	Ziffer 68 Empfehlung 2 Buchstabe d (Mitgliedstaaten)					x
			9	Ziffer 68 Empfehlung 3 Buchstabe a		x			
			10	Ziffer 68 Empfehlung 3 Buchstabe b				x	
			11	Ziffer 68 Empfehlung 3 Buchstabe c	x				

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Konnte nicht überprüft werden
12	SB Nr. 21/2014	EU-finanzierte Flughafeninfrastrukturen: ein unzureichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis	1	Ziffer 71			x		
			2	Ziffer 72					x
13	SB Nr. 13/2014	Rehabilitationshilfe der EU nach dem Erdbeben in Haiti	1	Ziffer 68 Empfehlung 1	x				
			2	Ziffer 68 Empfehlung 2 erster Gedankenstrich	x				
			3	Ziffer 68 Empfehlung 2 zweiter Gedankenstrich	x				
			4	Ziffer 68 Empfehlung 2 dritter Gedankenstrich			x		
			5	Ziffer 68 Empfehlung 3 erster Gedankenstrich	x				
			6	Ziffer 68 Empfehlung 3 zweiter Gedankenstrich	x				
			7	Ziffer 68 Empfehlung 3 dritter Gedankenstrich	x				
			8	Ziffer 68 Empfehlung 4	x				
14	SB Nr. 16/2014	Wirksamkeit der Kombination von Finanzhilfen aus regionalen Investitionsfazilitäten mit von Finanzinstitutionen gewährten Darlehen (Mischfinanzierung) zur Unterstützung der EU-Außenpolitik	1	Ziffer 57 Buchstabe a	x				
			2	Ziffer 57 Buchstabe b	x				
			3	Ziffer 57 Buchstabe c	x				
			4	Ziffer 57 Buchstabe d	x				
			5	Ziffer 58	x				
			6	Ziffer 59 Buchstabe a	x				
			7	Ziffer 59 Buchstabe b	x				
			8	Ziffer 59 Buchstabe c	x				
			9	Ziffer 60	x				

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Konnte nicht überprüft werden
15	SB Nr. 18/2014	Bei EuropeAid für die Evaluierung und das ergebnisorientierte Monitoring eingerichtete Systeme	1	Ziffer 70 Empfehlung 1		x			
			2	Ziffer 70 Empfehlung 2 erster Gedankenstrich		x			
			3	Ziffer 70 Empfehlung 2 zweiter Gedankenstrich		x			
			4	Ziffer 70 Empfehlung 2 dritter Gedankenstrich	x				
			5	Ziffer 70 Empfehlung 3 erster Gedankenstrich	x				
			6	Ziffer 70 Empfehlung 3 zweiter Gedankenstrich	x				
			7	Ziffer 70 Empfehlung 4 erster Gedankenstrich	x				
			8	Ziffer 70 Empfehlung 4 zweiter Gedankenstrich			x		
			9	Ziffer 70 Empfehlung 4 dritter Gedankenstrich		x			
			10	Ziffer 70 Empfehlung 5 erster Gedankenstrich		x			
			11	Ziffer 70 Empfehlung 5 zweiter Gedankenstrich	x				
16	SB Nr. 2/2014	Werden die Präferenzhandelsregelungen angemessen verwaltet?	1	Ziffer 110 Absatz 1	x				
			2	Ziffer 110 Absatz 2	x				
			3	Ziffer 110 Absatz 3	x				
			4	Ziffer 110 Absatz 4		x			

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Vollständig umgesetzt	Weitgehend umgesetzt	Teilweise umgesetzt	Nicht umgesetzt	Konnte nicht überprüft werden
17	SB Nr. 15/2014	Der Außengrenzenfonds trug zu mehr finanzieller Solidarität bei, allerdings muss die Ergebnismessung verbessert und zusätzlicher EU-Mehrwert geschaffen werden	1	Ziffer 78 Empfehlung 1 erster Gedankenstrich	x				
			2	Ziffer 78 Empfehlung 1 zweiter Gedankenstrich	x				
			3	Ziffer 78 Empfehlung 1 dritter Gedankenstrich	x				
			4	Ziffer 78 Empfehlung 1 vierter Gedankenstrich		x			
			5	Ziffer 78 Empfehlung 2 erster Gedankenstrich					x
			6	Ziffer 78 Empfehlung 2 zweiter Gedankenstrich					x
			7	Ziffer 78 Empfehlung 2 dritter Gedankenstrich					x
			8	Ziffer 78 Empfehlung 2 vierter Gedankenstrich					x
			9	Ziffer 80 Empfehlung 3	x				
			10	Ziffer 80 Empfehlung 4 erster Gedankenstrich					x
			11	Ziffer 80 Empfehlung 4 zweiter Gedankenstrich	x				
			12	Ziffer 81 Empfehlung 5					x
			13	Ziffer 81 Empfehlung 6					x
			14	Ziffer 83 Empfehlung 7	x				
			15	Ziffer 83 Empfehlung 8					x
2017 insgesamt				**135**	**58**	**17**	**19**	**6**	**35**
2017 bewertet insgesamt				**100**	**58 %**	**17 %**	**19 %**	**6 %**	

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SB Nr. 4/2014: Integration der Ziele der EU-Wasserpolitik in die GAP: ein Teilerfolg

Antwort auf Ziffer 86 Empfehlung 3 erster Teil: Die Kommission räumt ein, dass die Bewertung der zweiten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete (RBMP) immer noch aussteht. Sie beabsichtigt aber, den betreffenden Kommissionsbericht vor Ablauf der gesetzlichen Frist im Dezember 2018 vorzulegen. Auf der Grundlage einer Ad-hoc-Abschätzung der relevanten Teile wurden die in diesen RBMP enthaltenen Informationen aber wirksam genutzt, um die Einhaltung der Ex-ante-Konditionalitäten für Wasser in den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum zu gewährleisten. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass Mindestbedingungen hinsichtlich der Umsetzung der WRRL vor der Bindung von Finanzmitteln zur Entwicklung des ländlichen Raums, d. h. der Preisfestsetzung für Wasser, sowie verschiedene Kriterien für die Förderfähigkeit für Investitionen in Bewässerungssysteme gewährleistet waren. Die Kommission betrachtet die Empfehlung hinsichtlich der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums daher als umgesetzt.

Antwort auf Ziffer 87 erster Teil: Die Kommission bestätigt, dass an den Leitlinien zur Folgenabschätzung von EPLR durch die in den Jahresberichten 2019 vorzulegenden Evaluierungen gearbeitet wird.

Sie beinhalten zwei Wirkungsindikatoren zur Abschätzung der Belastung der Wasserressourcen durch landwirtschaftliche Tätigkeiten.

Die gleichen Indikatoren werden in den Ex-post-Evaluierungen der EPLR 2014-2020 bewertet, für die Leitlinien vorgelegt werden.

SB Nr. 8/2014: Hat die Kommission die Einbeziehung der gekoppelten Stützung in die Betriebsprämienregelung wirksam verwaltet?

Antwort auf Ziffer 66 Empfehlung 2: Über den Konformitätsabschluss der Kommission: Auf die Feststellung hin hat die Kommission ihren Ansatz geändert, um den Fokus stärker auf die Überprüfung und die Validierung der zentralen Berechnungen und der internen Kontrollen zu legen. Alle eingeleiteten/einzuleitenden Überprüfungen, die im zweiten Halbjahr 2017 beginnen, sind davon betroffen. Drei Überprüfungen wurden bereits abgeschlossen (SE, IT und UK-Schottland). Der Prüfbericht NAC/2017/002/SE wurde dem Hof am 20. April 2018 zugeleitet. Der Prüfbericht für IT sollte noch in diesem Monat übermittelt werden.

Antwort auf Ziffer 69 Empfehlung 3: Nach EU-Recht müssen die Mitgliedstaaten Wiedereinziehungen bei den Begünstigten betreiben. Die Mitgliedstaaten berichten über diese Wiedereinziehungen pro Begünstigtem und ohne Angabe der Gründe für die Feststellung der Unregelmäßigkeit, die zur Wiedereinziehung geführt hat. (Es kann durchaus vorkommen, dass ein Begünstigter in verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen Vorschriften nicht eingehalten hat.) Die Kommission wendet Finanzkorrekturen an, wenn bei den Wiedereinziehungen nicht mit der gebotenen Sorgfalt vorgegangen wird. Diese Korrekturen basieren auf der Analyse der Verwaltung der Wiedereinziehungsverfahren durch die Mitgliedstaaten, die gemäß den gesetzlichen Anforderungen erfasst werden, d. h. pro Begünstigtem und ohne Aufschlüsselung nach Gründen für die zu Unrecht erfolgten Zahlungen. Der Hof wird aufgefordert, den durch die anzuwendenden Rechtsvorschriften gesetzten Rahmen zu berücksichtigen.

Antwort auf Ziffer 71 Empfehlung 4: Die Zulassungskriterien für die Zahlstellen werden ohne eine Auflistung sämtlicher vorzunehmenden Kontrollen aufgestellt. Die Zulassungskriterien werden ganz allgemein ohne Bezug auf irgendeine Unterstützungsmaßnahme aufgestellt. Gleichzeitig ist in den EU-Rechtsvorschriften ausdrücklich vorgesehen, dass Zahlstellen feststellen müssen, „ob der einem Begünstigten zu zahlende Betrag den Unionsvorschriften entspricht" (Anhang I Absatz 1 Buchstabe A Nummer i der Verordnung (EU) Nr. 907/2014). Die Kommission hält das bestehende System für solide und meint, dass es gute Ergebnisse erbringt, auch in Anbetracht sehr niedriger Fehlerquoten bei den Direktzahlungen (unter der Erheblichkeitsschwelle im Jahresbericht 2016 des Rechnungshofes). Hinsichtlich der Arbeit der bescheinigenden Stellen geht die Kommission davon aus, dass die derzeitigen Leitlinien zu den Pflichten der bescheinigenden Stellen klar und umfassend sind und dass dieser Rahmen ausreichend ist. Die Leitlinien der Kommission dürfen nicht zu streng sein, da die bescheinigenden Stellen qualifizierte Prüfer sind, die die Bescheinigungen nach international anerkannten Prüfstandards und aufgrund ihrer Fachkenntnis ausstellen sollen.

SB Nr. 9/2014: Wird die Unterstützung der EU für Investitionen und Absatzförderung im Weinsektor gut verwaltet und gibt es nachweislich Ergebnisse im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Weine?

Antwort auf Ziffer 86 Empfehlung 3 a): Nach Auffassung der Kommission kommt ein Wirtschaftsbeteiligter, der Unterstützung für eine Absatzförderungsmaßnahme auf dem Markt eines Drittlandes für einen Zeitraum von drei oder sogar fünf Jahren in Anspruch genommen hat, für eine weitere Förderung für dieselbe Maßnahme auf demselben Markt nicht mehr in Betracht, auch nicht in einem folgenden Programmplanungszeitraum. Dies wurde in einem Schreiben, das im Januar an einen Mitgliedstaat gesandt wurde, genau erläutert, und im März dieses Jahres auch im Weinausschuss erörtert.

SB Nr. 22/2014: Sparsam wirtschaften — die Kontrolle behalten über die Kosten der EU-finanzierten Beihilfen für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums

Antwort auf Ziffer 110: Die Kommission betrachtet diese Empfehlung als umgesetzt. Die Kommission hat ausgeführt, bei welchen Gelegenheiten die fraglichen Themen und die jüngsten Änderungen der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 mit den Mitgliedstaaten erörtert werden. Auf Ersuchen der Mitgliedstaaten wird der Leitfaden zu Kontrollen und Sanktionen im Laufe des Jahres 2018 aktualisiert.

SB Nr. 23/2014: Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen?

Antwort auf Ziffer 99 Empfehlung 3: Die Kommission hat zugesagt, Möglichkeiten für eine Verbesserung der Leistung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums insgesamt zu analysieren. Überlegungen hierzu wurden bereits bei der Vorbereitung der Mitteilung der Kommission über die Modernisierung und die Vereinfachung der GAP angestellt.

SB Nr. 24/2014: Werden die EU-Beihilfen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden infolge von Bränden und Naturkatastrophen gut verwaltet?

Antwort auf Ziffer 78 Empfehlung 1 (Kommission) zweiter Gedankenstrich: Die Kommission setzt die Empfehlung derzeit um. Die Kommission hat die Konsultation mit der Waldbrand-Expertengruppe aufgenommen, um gemeinsame Kriterien festzulegen. Da sich die Waldarten, die Brennbarkeit, die geografischen und klimatischen Bedingungen und die Feuergefahr in der EU stark voneinander unterscheiden, ist dies eine gemeinsame Aufgabe für verschiedene Dienststellen der Kommission und die beteiligten Mitgliedstaaten. Mit den Ergebnissen dürfte bis Ende 2018 zu rechnen sein. Die GD ENV ist zusammen mit der JRC für diese Frage zuständig, da sie in der Waldbrand-Expertengruppe federführend sind.

Antwort auf Ziffer 79 Empfehlung 2 (Kommission) erster Gedankenstrich: Die Kommission betrachtet diese Empfehlung als umgesetzt. Die von der Kommission durchgeführten Maßnahmen einschließlich der laufenden Konformitätsprüfungen der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten sowie die Überwachung von Aktionsplänen wegen festgestellter Mängel werden als wirksam angesehen. Zweck dieser Aktionen ist es, bekannte Gefahren durch die Umsetzung der Maßnahmen zu beseitigen; sie laufen bis zum Ende des derzeitigen Programmplanungszeitraums. Eine abschließende Bewertung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen ist daher noch nicht möglich.

Antwort auf Ziffer 81 Empfehlung 4 (Kommission): Der erweiterte jährliche Durchführungsbericht für die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, der 2019 erstellt werden soll, wird weitere Informationen über die Durchführung der Maßnahme in Übereinstimmung mit den spezifischen Zielen beinhalten.

Darüber hinaus werden in der Mitteilung „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft" (COM(2017) 713 final) die nächsten Schritte in Bezug auf einen gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmen der GAP erläutert.

ANHANG 3.2

WICHTIGSTE VERBESSERUNGEN UND WEITERHIN GEGEBENE SCHWACHSTELLEN AUFGESCHLÜSSELT NACH BERICHTEN

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
1	SB Nr. 4/2014	Integration der Ziele der EU-Wasserpolitik in die GAP: ein Teilerfolg (natürliche Ressourcen)	Im Anschluss an eine interinstitutionelle Vereinbarung hat die Kommission erste Maßnahmen ergriffen, um die Vorschriften der Richtlinien in das bestehende Cross-Compliance-Instrument zu integrieren. Sie hat bestimmte Maßnahmen im Zusammenhang mit den Zielen der Wasserpolitik in die laufenden Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums aufgenommen.	Die tatsächliche Einbeziehung der Vorschriften der beiden Richtlinien befindet sich derzeit nach wie vor im Planungsstadium. Die aktuellen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums greifen nur einige der Ziele der Wasserpolitik auf. Neue Instrumente — wie von den Prüfern im Sonderbericht vorgeschlagen — hat die Kommission nicht eingeführt.
			Ex-ante-Konditionalitäten und mehrere Vorbedingungen für die Förderfähigkeit wurden in die Pläne zur Entwicklung des ländlichen Raums aufgenommen.	Die genehmigten endgültigen Fassungen der zweiten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete verzögern sich und stehen immer noch aus. Eine stärkere Einbeziehung von Regelungen in die Entwicklung des ländlichen Raums steht noch aus.
			Es wurde ein verbesserter Begleitungs- und Bewertungsrahmen eingeführt, der bessere Daten zu den Belastungen liefern soll, denen die Wasserressourcen durch landwirtschaftliche Verfahren ausgesetzt sind.	Echte Verbesserungen bei der Bewertung der Belastungen, denen die Wasserressourcen durch landwirtschaftliche Verfahren ausgesetzt sind, stehen immer noch aus, und es wurden bereits Lücken in den Berichterstattungsverfahren der Mitgliedstaaten festgestellt.
2	SB Nr. 8/2014	Hat die Kommission die Einbeziehung der gekoppelten Stützung in die Betriebsprämienregelung wirksam verwaltet? (natürliche Ressourcen)	Die Kommission hat eine Vielzahl von Leitlinien erstellt, die bilateralen Kontakte mit den Mitgliedstaaten intensiviert und die Umsetzung der Direktzahlungsregelungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten regelmäßig überwacht und weiterverfolgt.	Der derzeitige Rechtsrahmen für Direktzahlungen ist komplexer als der vorhergehende. Die Mitgliedstaaten hatten dadurch Probleme mit seiner korrekten Anwendung für das Antragsjahr 2015.
			Die Kommission hat ihre Überwachungstätigkeit intensiviert und die Konformitätsabschlussverfahren beschleunigt.	Einige Mitgliedstaaten haben der Kommission grundlegende Informationen im Rahmen der neuen Direktzahlungsregelungen nicht rechtzeitig übermittelt, wodurch ihre Überwachungsmöglichkeiten eingeschränkt wurden. Auch die Prüfungen der Zahlungsansprüche durch die Kommission könnten verbessert werden.
			Die Kommission hat ihre Überwachungs- und Prüfungstätigkeit intensiviert.	Bei der Kommission liegen keine Daten darüber vor, welche Wiedereinziehungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten vorgenommen werden müssen, um im Rahmen der Betriebsprämienregelung/Basisprämienregelung zu Unrecht zugewiesene Zahlungsansprüche und falsch berechnete Zahlungen zu berichtigen.
			Die Kommission hat ihre Überwachungs- und Prüfungstätigkeit sowie die Weiterverfolgung der Arbeiten der bescheinigenden Stellen intensiviert.	In den Zulassungskriterien für Zahlstellen wird auf die Richtigkeit und Gültigkeit von Zahlungsansprüchen nicht Bezug genommen. Außerdem sind die Methoden und Leitlinien der Kommission, die für die Arbeit der bescheinigenden Stellen im Bereich der Zahlungsansprüche maßgeblich sind, unvollständig.

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
3	SB Nr. 9/2014	Wird die Unterstützung der EU für Investitionen und Absatzförderung im Weinsektor gut verwaltet und gibt es nachweislich Ergebnisse im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Weine? (natürliche Ressourcen)	Die Kommission bestätigte bei der Weiterverfolgungsprüfung erneut, dass sie die Ausschöpfung der Mittel regelmäßig kontrolliert, wie sie bereits in ihren Antworten auf den Sonderbericht Nr. 9/2014 angegeben hatte. Eine regelmäßige Kontrolle ist allerdings lediglich ein erster Schritt auf dem Weg zur Umsetzung der Empfehlung des Hofes.	Eine Folgenabschätzung sowie eine Bewertung der Kohärenz der GAP-Instrumente steht immer noch aus. Die ersten Ergebnisse werden vor dem 31.12.2018 erwartet. Auch ob möglicherweise eine zusätzliche Investitionsbeihilferegelung — insbesondere für Wein — notwendig wäre, wurde noch nicht bewertet.
			Die Kommission hat Bestimmungen und Verfahren für die Kontrolle und Dokumentation der Plausibilität der Kosten und finanziellen Lebensfähigkeit von Projekten festgelegt. Sie prüft die Konformität mit den Verwaltungs- und Kontrollsystemen und die Wirksamkeit dieser Systeme.	KEINE
			Klarstellung bestimmter Vorgaben (wie Dauer, Ausweitung, Erfolgskriterien) und Priorität für neue Begünstigte und neue Märkte.	Durch die von der Kommission vorgenommenen Klarstellungen und eingeführten Prioritäten wird sich die Lage möglicherweise nur zum Teil bessern, da eine längerfristige Unterstützung (bis zu fünf Jahren) derselben Begünstigten auf denselben Zielmärkten in Drittländern dadurch nicht verhindert wird. Die Kommission wies diese Empfehlung zurück und hat somit nicht die Absicht, sie vollständig umzusetzen. Daher bestehen die vom Hof in seinem Sonderbericht Nr. 9/2014 aufgezeigten Risiken nach wie vor.
			KEINE	Der Hof gelangte in seinem Sonderbericht Nr. 9/2014 zu dem Schluss, dass die Absatzförderungsmaßnahme nicht angemessen konzipiert ist und nicht auf effiziente Art und Weise umgesetzt wird. Die Absatzförderungsmaßnahmen dienen häufig zur Konsolidierung von Märkten anstatt zur Erschließung neuer Märkte oder Rückeroberung alter Märkte. Weinerzeuger müssen ihre Marktposition kontinuierlich festigen, wenn sie ihren Marktanteil halten wollen. Dies wirft die Frage auf, ob entsprechende Absatzförderungsmaßnahmen einen nachhaltigen Effekt haben können, ohne unzulässigerweise auf eine kontinuierliche EU-Unterstützung zu setzen. Die Unterstützung zugunsten der Werbung für etablierte kommerzielle Marken entspricht außerdem nicht dem ursprünglichen Zweck der Maßnahme, den Weinmarkt und nicht so sehr etablierte Marken zu unterstützen. Da die Kommission der Empfehlung nicht nachgekommen ist, die Möglichkeit einer Inanspruchnahme der Maßnahme für Zwecke der Markenwerbung einzuschränken, besteht nach wie vor das im Sonderbericht Nr. 9/2014 aufgezeigte Risiko, dass die EU-Förderung an die Stelle von Betriebsausgaben des Begünstigten tritt.

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
			Die Kommission hat Bestimmungen und Verfahren zur Klarstellung der Fördervoraussetzungen eingeführt.	Markenwerbung kann generell weiterhin mit EU-Mitteln gefördert werden, was nicht dem eigentlichen Zweck der Maßnahme entspricht, wie der Hof in seinem Sonderbericht Nr. 9/2014 dargelegt hat.
			Die Kommission hat die Bestimmungen und Verfahren präzisiert, um sicherzustellen, dass die Gemeinkosten untermauert und beschränkt werden, wie vom Hof in seinem Sonderbericht Nr. 9/2014 empfohlen.	KEINE
			Die Kommission hat, wie vom Hof empfohlen, strengere Anforderungen an die Überwachung durch die Mitgliedstaaten eingeführt.	KEINE
			Die Mitgliedstaaten haben Berichte zum Umsetzungsstand ihrer Programme vorgelegt.	Eine Gesamtbewertung und daraus resultierende Anpassungen der Politik stehen noch aus.
4	SB Nr. 10/2014	Wirksamkeit der aus dem Europäischen Fischereifonds bereitgestellten Unterstützung für die Aquakultur (natürliche Ressourcen)	Ob die mehrjährigen nationalen Strategiepläne und operationellen Programme (OP) realistische und zweckdienliche Ziele enthielten, wurde von der Kommission vor Genehmigung der operationellen Programme kontrolliert.	KEINE
			Der Leitfaden der Kommission trägt dazu bei, dass die im Bereich der Aquakultur tätigen Akteure ein klareres Bild von den Umweltauflagen und der guten Praxis haben.	KEINE
			Beim neuen Programmplanungszeitraum stellte die Kommission sicher, dass alle Mitgliedstaaten im Vorfeld der operationellen Programme geeignete mehrjährige Strategiepläne für Aquakultur erstellten.	KEINE
			Die Kommission führt eine Reihe von Maßnahmen durch, um die Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und eine sachdienliche Raumplanung zu fördern. Insbesondere die Seminare bieten Gelegenheit für Gespräche und einen Austausch bewährter Verfahren zu diesen Fragen.	KEINE
			Die von Eurostat und die gemäß der Rahmenregelung für die Datenerhebung gesammelten Daten sind jetzt besser vergleichbar. Hinsichtlich der Genauigkeit und Vollständigkeit der von der Kommission zusammengetragenen Daten sind jedoch keine Fortschritte festzustellen.	KEINE

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
5	SB Nr. 22/2014	Sparsam wirtschaften: die Kontrolle behalten über die Kosten der EU-finanzierten Beihilfen für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums (natürliche Ressourcen)	Die Kommission erstellte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen Leitfaden zu Kontrollen und Sanktionen im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums, dessen Anhang 1 die Good-Practice-Checkliste enthält, in der — wie vom Hof empfohlen — die wichtigsten Risikobereiche abgearbeitet werden. Der Leitfaden stand den Mitgliedstaaten drei Monate früher als ursprünglich angekündigt zur Verfügung (Dezember 2014 statt März 2015). Das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung (ENRD) organisiert Fortbildungsveranstaltungen zu verbundenen Themen, und alle einschlägigen Dokumente aus diesen Veranstaltungen sowie bewährte Verfahren werden auf der Website des Netzwerks veröffentlicht.	Da die Verwendung des Leitfadens nicht verbindlich vorgeschrieben ist, ist der Kommission nicht bekannt, wie viele Mitgliedstaaten/Regionen ihn tatsächlich herangezogen haben, um ihre Kontrollsysteme zu verbessern. Zwischen Februar 2015 und Januar 2016 organisierte das ENRD insgesamt lediglich drei Fortbildungsveranstaltungen zur Plausibilität der Kosten und zu vereinfachten Kostenoptionen. Bei 118 Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum muss die Kommission möglicherweise mehr unternehmen, um sicherzustellen, dass jeder Mitgliedstaat/jede Region an einer solchen Fortbildungsveranstaltung teilnehmen konnte oder teilgenommen hat. Die ENRD-Plattform für den Austausch bewährter Verfahren könnte durch Aufnahme von Beispielen für gute Verwaltungsverfahren wie jene über die Plausibilität der Kosten erweitert werden.
			Für die Überprüfung der Kontrollsysteme stützt sich die Kommission auf die Liste der bekannten Risiken. Gegebenenfalls verlangt sie von den Mitgliedstaaten Korrekturmaßnahmen. Die Plausibilität der Kosten wird im Rahmen der Compliance-Prüfung kontrolliert, der jede zur Stichprobe des Referats H4 (GD AGRI) gehörende Akte unterzogen wird, und außerdem als Schlüsselkontrolle 7 bei Schlüssel- und Zusatzkontrollen von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020. Die Kommission überprüft die Plausibilität der Kosten im Rahmen der Kontrollen einzelner Akten bei Compliance-Prüfungen (Checkliste für die Übereinstimmungsprüfung).	

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
6	SB Nr. 23/2014	Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen? (natürliche Ressourcen)	Die Kommission hat eine Vielzahl von Instrumenten geschaffen, um die grundlegenden Ursachen von Fehlern zu beseitigen: Aktionspläne in den Mitgliedstaaten, Leitfäden, Seminare mit Vertretern von Verwaltungsbehörden und Zahlstellen aus allen Mitgliedstaaten, Fortbildungsveranstaltungen im Wege des ENRD.	KEINE
			Um das Risiko zu verringern, dass sich die in der Vergangenheit aufgetretenen Mängel und Fehler wiederholen, führt die Kommission eine Vielzahl von Maßnahmen durch, u. a. Monitoring, Fortbildung, Verbreitung von Informationen und Prüfungstätigkeiten in den Mitgliedstaaten.	Anhand der Durchführungsberichte, welche die Mitgliedstaaten bis 30. Juni 2017[1] übermitteln müssen, kann sich die Kommission ein aktuelleres und detaillierteres Bild vom Stand der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum verschaffen.
			Die Kommission hat von den Mitgliedstaaten bereits eine Ausweitung ihrer Verwaltungskontrollen auf Verpflichtungen verlangt, die anhand von Belegunterlagen überprüft werden können.	Die Kommission verpflichtete sich, auf der Grundlage der im Programmplanungszeitraum 2014-2020 bei der Umsetzung erzielten Ergebnisse die Gestaltung der Politik und jede einzelne Unterstützungsmaßnahme auf ihre weitere Notwendigkeit zu prüfen, bevor sie Vorschläge für den nächsten Programmplanungszeitraum unterbreitet.
7	SB Nr. 24/2014	Werden die EU-Beihilfen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden infolge von Bränden und Naturkatastrophen gut verwaltet? (natürliche Ressourcen)	Die Kommission hat geeignete Instrumente im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum vorgesehen (nämlich eine verbesserte Strategie, die Maßnahmenbögen der Kommission, Checklisten und Kommunikationsverfahren). Mithilfe dieser Instrumente kann die Kommission rechtzeitig tätig werden und die Mitgliedstaaten können die erforderlichen Anpassungen vornehmen, um Schwachstellen in Bezug auf die Beschreibung und Begründung der Notwendigkeit vorbeugender Aktionen zu beheben.	KEINE
			An einem vollständigen, für alle Mitgliedstaaten geltenden Kriterienkatalog wird zwar noch gearbeitet, doch verlangt die Kommission von den Mitgliedstaaten, dass ihre Fördermaßnahmen auf nationalen Risikobewertungen und Waldbewirtschaftungs-/Katastrophenmanagementplänen beruhen, die auf die spezifischen Gegebenheiten jedes teilnehmenden Mitgliedstaats abgestimmt sind. Die Kommission hat sich in der Datenbank RAD (*Recommendations, Actions, Discharge*) Ende 2018 als Frist für die Umsetzung der Empfehlung gesetzt.	Die vom Hof empfohlene Erstellung eines EU-weit gültigen Katalogs an Basiskriterien steht noch aus bzw. es wird derzeit daran gearbeitet.

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
			Die Kommission bewertete die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten bei der Genehmigung der Entwicklungsprogramme der Mitgliedstaaten für den ländlichen Raum für den Zeitraum 2014-2020. Außerdem führt sie Compliance-Prüfungen durch.	Die Wirksamkeit der Maßnahmen wurde noch nicht evaluiert, weil die im neuen Programmplanungszeitraum finanzierten Projekte größtenteils noch nicht abgeschlossen oder geprüft wurden.
			Die Kommission stellte Leitlinien und Instruktionen bereit, mit denen sichergestellt wird, dass die Mitgliedstaaten ihre Interventionen mit den strategischen Zielen (wie Verhütung von Bränden und Naturkatastrophen) verknüpfen, die in ihren nationalen Waldschutzplänen festgelegt sind.	KEINE
			Anpassung des Indikators „geförderte Fläche“ für vorbeugende Aktionen.	In der Datenbank RAD hat die Kommission bekräftigt, dass die Umsetzung erst im Jahr 2019 abgeschlossen werden kann. Somit besteht das Risiko, dass die im Sonderbericht Nr. 24/2014 im Bereich der Überwachung aufgezeigten Mängel im Zeitraum 2014-2020 weiterbestehen könnten, wenn mit den neuen vorgeschlagenen Überwachungsinstrumenten der Rahmen für die Überwachung dieser speziellen Beihilfen noch nicht verbessert wurde. Diese Befürchtung äußerte der Hof in den Schlussfolgerungen (Ziffer 81) des Sonderberichts Nr. 24/2014.
8	SB Nr. 1/2014	Wirksamkeit von durch die EU geförderten Projekten im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs (Kohäsion)	Durch die Verpflichtung, für jedes spezifische Ziel/jede Investitionspriorität/jede Prioritätsachse Output- und Ergebnisindikatoren festzulegen, sind Managementinstrumente vorhanden, mit denen die Auswirkungen der Projekte im Rahmen des jeweiligen spezifischen Ziels/der jeweiligen Prioritätsachse global überwacht werden können.	Die Kommission mag im Verhandlungsverfahren zwar Ergebnisindikatoren für Projekte im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs verlangt haben, da im Rahmen des EFRE jedoch keine obligatorischen vorab festgelegten Ergebnisindikatoren vorgesehen sind, wurden nicht in allen OP, die Projekte im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs enthalten, solche Indikatoren festgelegt.Indikatoren auf Projektebene fehlen ebenso wie Indikatoren zur Qualität der Dienstleistung und zur Benutzerzufriedenheit. Die Verwendung von Umfragen zur Benutzerzufriedenheit erfolgt nicht systematisch und ist nicht obligatorisch.
			Eine erhebliche Verbesserung besteht darin, dass im Zeitraum 2014-2020 die wichtigsten Grundsätze für die Erstellung einer Kosten-Nutzen-Analyse erstmals auch in einem Rechtsakt[1] und nicht nur in Leitlinien (KNA-Leitfaden) festgelegt wurden und sie somit verbindlich befolgt werden müssen. Eine weitere Verbesserung könnten die für den Verkehrssektor für den Zeitraum 2014-2020 vorgenommenen Evaluierungen darstellen, sofern sie auch auf die in der Empfehlung des Hofes genannten positiven Auswirkungen eingehen.	In jedem Fall sind weder der Nutzungsgrad noch die positiven Auswirkungen Teil der Beihilfevereinbarungen und werden auch nicht je Projekt gemessen. Da in der EFRE-Verordnung keine Ergebnisindikatoren je Sektor vorgegeben sind, gelten für die Messung der Leistung des öffentlichen Verkehrs im Zeitraum 2014-2020 nach wie vor keine einheitlichen Standards.

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
			Die Vornahme einer Schätzung der zu erwartenden Benutzerzahl ist nun rechtlich vorgeschrieben. Diese Schätzungen werden von den Experten für unabhängige Qualitätsüberprüfung/JASPERS regelmäßig bewertet.	KEINE
			Die neuen Rechtsvorschriften, einschließlich der in Kraft getretenen Ex-ante-Konditionalitäten, decken die wesentlichen Elemente ab, was von den für die Antragsprüfung zuständigen Experten berücksichtigt und analysiert wird.	KEINE
			Eine erhebliche Verbesserung besteht darin, dass im Zeitraum 2014-2020 die wichtigsten Grundsätze der Kosten-Nutzen-Analyse erstmals in Rechtsakten (Delegierte Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission und Durchführungsverordnung (EU) 2015/207 der Kommission) und nicht nur in Leitlinien (KNA-Leitfaden) festgelegt sind. In diesem Programmplanungszeitraum kommt ein systematischerer Ansatz für die Messung der Leistung zum Tragen, da in den OP für Investitionsprioritäten und spezifische Ziele Output- und Ergebnisindikatoren festgelegt werden müssen.	Eine Messung auf Einzelprojektebene, wie in den Empfehlungen gefordert, findet immer noch nicht statt. Da in der EFRE-Verordnung keine Ergebnisindikatoren je Sektor vorgegeben sind, gelten für die Messung der Leistung des öffentlichen Verkehrs im Zeitraum 2014-2020 nach wie vor keine einheitlichen Standards.
9	SB Nr. 7/2014	War der EFRE bei der Unterstützung der Entwicklung von Gründerzentren erfolgreich? (Kohäsion)	Von der EU kofinanzierte Gründerzentren werden nun auf der Grundlage ausführlicher und realistischer Geschäftspläne errichtet, wobei besonderes Augenmerk auf der Nachhaltigkeit ihrer nicht gewinnorientierten Unterstützungstätigkeit im Bereich der Unternehmensgründung liegt.	KEINE
			Als Bedingung für eine EU-Kofinanzierung wurde eingeführt, dass die Mitarbeiter von Gründerzentren über geeignete Qualifikationen verfügen müssen.	KEINE
			Gründerzentren kommen nur dann für eine EU-Kofinanzierung in Betracht, wenn ihre Kunden innovative Geschäftsideen mit hohem Wachstumspotenzial einbringen.	KEINE
			Die Kommission hat zumindest einige Mitgliedstaaten über den Sonderbericht Nr. 7/2014 des Hofes und die darin enthaltenen Empfehlungen informiert. Einige OP enthalten Bestimmungen dahin gehend, dass Gründungsprogrammen Aufmerksamkeit gezollt werden muss, dass KMU in den Anfangsjahren begleitet werden müssen und Start-up-Unternehmen Unterstützung bezüglich der Durchführbarkeit sowie Mentoring-Programme und Schulungen erhalten müssen.	Belege dafür, dass der Gründungsvorgang immer mit einem detaillierten, maßgeschneiderten Gründungsprogramm beginnt, dessen Umsetzung überwacht wird, und dass die Erreichung der Geschäftsziele immer überprüft wird, gibt es nicht. Es liegen immer noch keine an die Mitgliedstaaten gerichteten umfassenden Leitlinien vor, in denen — wie der Hof empfohlen hatte — alle für die Kofinanzierung von Gründerzentren durch die EU geltenden Voraussetzungen explizit dargelegt sind, die in allen nationalen OP, in denen der Einsatz solcher Gründerzentren geplant ist, zu berücksichtigen sind.

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
			Gründerzentren können ihre Dienste auch Unternehmen anbieten, die nicht bei ihnen angesiedelt sind — allerdings nur in den von der Kommission als Beispiel angeführten Mitgliedstaaten — sodass die im Bereich der Unternehmensgründung geleistete Unterstützung weiterreichende Auswirkungen auf das lokale Unternehmertum entfalten kann und die Networking-Möglichkeiten verbessert werden.	Auch nicht angesiedelten Unternehmen gründungsbezogene Dienstleistungen anzubieten ist noch immer nicht in allen Mitgliedstaaten eine Voraussetzung dafür, dass Gründerzentren von der EU kofinanziert werden. Es liegen immer noch keine an die Mitgliedstaaten gerichteten umfassenden Leitlinien vor, in denen — wie der Hof empfohlen hatte — alle für die Kofinanzierung von Gründerzentren durch die EU geltenden Voraussetzungen explizit dargelegt sind, die in allen nationalen OP, in denen der Einsatz solcher Gründerzentren geplant ist, zu berücksichtigen sind.
			Die Kommission empfiehlt, dass Gründerzentren, die EU-Kofinanzierungsmittel erhalten, ein Überwachungssystem einrichten, das sich auch auf Geschäftsdaten betreuter Kunden stützt.	Die Einrichtung solcher Überwachungssysteme ist keine Voraussetzung für eine Kofinanzierung, sondern erfolgt auf freiwilliger Basis.
			Die Kommission hält ihre Kenntnisse auf dem aktuellen Stand.	KEINE
			Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich der Gründerzentren gibt die Kommission an die Mitgliedstaaten weiter.	KEINE
10	SB Nr. 12/2014	Ist der EFRE bei der Finanzierung von Projekten zur direkten Förderung der Biodiversität im Rahmen der EU-Biodiversitätsstrategie für das Jahr 2020 wirksam? (Kohäsion)	Die Kommission und die Europäische Umweltagentur (EUA) haben den methodischen Rahmen für die Kartierung und Bewertung von Ökosystemen und Ökosystemdienstleistungen fertiggestellt. Außerdem hat die Kommission Leitlinien, Berichte und Studien veröffentlicht, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen.	KEINE
			Die Kommission prüfte die Komplementarität der Maßnahmen zur Förderung der Biodiversität bei der Annahme der Partnerschaftsvereinbarungen, und mehrere Generaldirektionen leisteten einen Beitrag.	KEINE
			Insgesamt hat sich die Überwachung durch die schlüssigere Interventionslogik und die einheitlichere Verwendung von Indikatoren verbessert.	Die Kommission überwacht die OP nicht im Detail. In Anbetracht der Art der Mittelverwaltung, liegt die Zuständigkeit dafür bei den Mitgliedstaaten.
			Die Mitgliedstaaten wurden von der Kommission in Arbeitsgruppensitzungen über die Empfehlung des Hofes informiert, bisherige bloße Vorarbeiten für eine aktive Schutzpolitik weiterzuführen, insbesondere bezüglich einer wirksamen Umsetzung spezifischer Schutz- und Bewirtschaftungspläne für natürliche Lebensräume und Arten.	Die Kommission erörtert die bei den Vorarbeiten aufgetretenen Probleme mit den Mitgliedstaaten, dies wird in den Leitliniendokumenten jedoch nicht ausreichend berücksichtigt.

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
			In den operationellen Programmen sind Verfahren vorgesehen, mit denen Umweltveränderungen, die natürliche Lebensräume und Arten betreffen, nach Abschluss der Maßnahmen bewertet werden können.	KEINE
			Die Kommission beriet die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Anwendung der EFRE-Vorschriften in Verbindung mit dem Einsatz anderer EU-Fonds im Rahmen von Orientierungshilfen und Diskussionen über die Umsetzung von Biodiversitätsprojekten im Kontext von Arbeitsgruppen zur Biodiversität.	KEINE
			Die Kommission hat einen Mechanismus zur Erfassung der EU-Ausgaben für Biodiversität eingeführt, der auf den einschlägigen Ausgabencodes beruht.	Für eine Bewertung des gesamten Prozesses — und somit der Genauigkeit des Mechanismus — ist es noch zu früh.
11	SB Nr. 20/2014	War die aus dem EFRE geleistete Unterstützung für KMU im Bereich des E-Commerce wirksam? (Kohäsion)	Die operationellen Programme gehen mit einer solideren Interventionslogik einher, einschließlich der Verwendung von — zum Teil gemeinsamen und auf EU-Ebene vorab festgelegten — Output- und Ergebnisindikatoren.	KEINE
			Verpflichtung zur Einrichtung von Überwachungssystemen, einschließlich von Informationssystemen zur Erfassung und Zusammenführung der Indikatordaten. Sofern sie ordnungsgemäß funktionieren, sollten sie es der Kommission ermöglichen, von den Mitgliedstaaten kohärente und verlässliche Informationen zum Stand der operationellen Programme zu erhalten, und zwar nicht nur finanzielle, sondern auch leistungsbezogene Angaben. Eine rechtzeitige Messung der Fortschritte beim Erreichen der Zielwerte ist nun wahrscheinlicher, wodurch ein zeitlicher Vergleich möglich ist.	Auf der Ebene der Mitgliedstaaten müssen weitere Leitlinien bereitgestellt und Kontrollen durchgeführt werden, damit sichergestellt ist, dass die vorhandenen Überwachungs- und Informationssysteme verlässliche und aktuelle Daten zum Stand und zur Leistung der operationellen Programme liefern.
			Anhand programmspezifischer Indikatoren beim thematischen Ziel 2 können ggf. die Outputs und Ergebnisse der in den Programmen vorgesehenen Maßnahmen zur Entwicklung des E-Commerce erfasst werden.	Die Kommission hat, wie angekündigt, keine Standardindikatoren für die strategischen Ziele der EU im Bereich E-Commerce vorgeschlagen.

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
			Die Kommission hat den Verwaltungsbehörden Orientierungshilfen für die Gestaltung von Auswahlkriterien für IKT-Projekte an die Hand gegeben. Der Aufbau der operationellen Programme insgesamt ist stärker ergebnisorientiert. Sie hat außerdem Maßnahmen ergriffen, die zum Abbau der Hindernisse für den grenzüberschreitenden E-Commerce führen könnten und mit denen E-Commerce-Unternehmen in die Lage versetzt werden sollen, die Möglichkeiten des Binnenmarkts in vollem Umfang zu nutzen.	KEINE
			Im Bereich der Überwachung der Auswirkungen wurden die Verwaltungsbehörden um Evaluierungspläne gebeten.	Die Kommission hat nicht verlangt, dass eine Mindestanzahl an tragfähigen Indikatoren mit entsprechenden Zielen in den Finanzhilfevereinbarungen festgelegt wird.
			Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 verlangt die Kommission, dass die Mitgliedstaaten auf OP-Ebene sowohl Überwachungs- als auch Kontrollsysteme einrichten. Ziel ist es, dass sich die Kommission auf diese verschiedenen Ebenen — ergänzt um ihre eigenen Kontrollen — stützen kann, um hinreichende Sicherheit dafür zu erlangen, dass die in dieses Überwachungssystem eingegebenen Daten verlässlich und kohärent sind.	KEINE
			KEINE	Es wurde kein System eingeführt, um 1) sicherzustellen, dass Zahlungen an die Leistung geknüpft werden und 2) im Falle sehr unzureichender Leistung Zahlungsanpassungen zu ermöglichen.
12	SB Nr. 21/2014	EU-finanzierte Flughafeninfrastrukturen: ein unzureichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis (Kohäsion)	Seit dem Beginn des Programmplanungszeitraums 2014-2020 sind Ex-ante-Konditionalitäten sowie die Stärkung der Kosten-Nutzen-Analyse und ihrer wichtigsten Grundsätze in Rechtsvorschriften verankert.	Es besteht ein erhöhtes Risiko, dass die Mitgliedstaaten die durch die Überarbeitung der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) eröffnete Möglichkeit nutzen, kleinere, finanziell nicht tragfähige Flughäfen mit öffentlichen Mitteln zu fördern.
13	SB Nr. 13/2014	Rehabilitationshilfe der EU nach dem Erdbeben in Haiti (externe Politikbereiche)	Angemessene Umsetzung der im September 2012 vorgelegten Leitlinien für Budgethilfe, mit denen der Risikomanagementrahmen eingeführt wurde, der Angaben zum Stand der risikomindernden Maßnahmen und ein Frühwarnsystem vorsieht.	KEINE
			Annahme und Umsetzung des Aktionsplans für Resilienz in krisenanfälligen Ländern 2013-2020, in dem die Bedeutung der Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung (LRRD) hervorgehoben wird, und Festlegung der Ziele und Aufgaben der GD ECHO und der GD DEVCO.	KEINE

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
			Der gemeinsame humanitäre und entwicklungspolitische Rahmen bindet das Konzept der Resilienz und den LRRD-Ansatz in die Programmierung, Ermittlung und Durchführung von Maßnahmen der Zusammenarbeit der EU-Akteure ein. Beispielsweise wurden Übergangsstrategien und Parallelverbindungen zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit für Haiti zweckmäßig gestaltet.	KEINE
			Die GD ECHO und EuropeAid haben ihre humanitären Instrumente durch Aufnahme eines Kapitels über Ausstiegsstrategien und LRRD angepasst.	In der Praxis sind die Ausstiegs- und Übergangsstrategien weder formalisiert noch dokumentiert. Beispielweise werden keine Ausstiegskriterien festgelegt, die für die Gewährleistung des Übergangs mindestens erforderlichen Mitarbeiter werden nicht benannt, es ist kein Kommunikationsprozess vorgesehen und die den Ausstieg auslösenden Indikatoren werden nicht aufgeführt.
			In den neuen Leitlinien für Budgethilfe, die im September 2012 vorgelegt (und im Jahr 2017 nicht geändert) wurden, sind Staatsentwicklungsvereinbarungen vorgesehen, in deren Rahmen Länder Unterstützung für den Kapazitätsaufbau mit Schwerpunkt auf wichtigen Funktionen des öffentlichen Finanzmanagements (PFM) erhalten können.	KEINE
			Der in den Bedingungen der Staatsentwicklungsvereinbarungen verlangte Aktionsplan zur Reform des öffentlichen Finanzmanagements bildet die Grundlage für die Überwachung dieser Reform, die anhand von terminierten Benchmarks erfolgt, über deren Stand in der Bewertung der Zulässigkeit der Auszahlungsunterlagen regelmäßig berichtet wird.	KEINE
			Kurzfristigere Erwartungen bezüglich der Reform des öffentlichen Finanzmanagements zum Schutz der EU-Mittel vor Vergeudung, Versickerung und unwirtschaftlicher Verwendung wurden in die PFM-Überwachungstabelle der Leitlinien für Budgethilfe aufgenommen. Im Fall von Haiti wurde in einer Erklärung des Dreiparteiendialogs (Parlament — Regierung — Zivilgesellschaft) dazu aufgerufen, kurzfristige Reformen zum Schutz der EU-Mittel festzulegen.	KEINE
			Die Vorlage für den Plan zur Fortführung der Tätigkeiten wurde aktualisiert und umfasst nun Bestimmungen für die Umverteilung von Personal bei Notfällen.	KEINE

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
14	SB Nr. 16/2014	Wirksamkeit der Kombination von Finanzhilfen aus regionalen Investitionsfazilitäten mit von Finanzinstitutionen gewährten Darlehen (Mischfinanzierung) zur Unterstützung der EU-Außenpolitik (externe Politikbereiche)	Neue Leitlinien für Mischfinanzierungen wurden angenommen und das entsprechende Antragsformular wurde ausgearbeitet. Das Personal wird regelmäßig in ihrer Anwendung geschult.	KEINE
			Die Rolle der Kommissionsdienststellen und insbesondere der EU-Delegationen ist in den Leitlinien klar dargelegt.	KEINE
			Durch das neue Antragsverfahren sind die Vollständigkeit der Informationen, die Reife und der Mehrwert der Mischfinanzierungsprojekte sichergestellt.	KEINE
			Die vorläufige Genehmigung von Projekten wurde abgeschafft, wodurch das Antragsverfahren verkürzt wurde.	KEINE
			In der neuen Vorlage für Übertragungs- und Finanzhilfevereinbarungen mit Organisationen, die einer Bewertung auf der Basis von Säulen (*Pillar Assessed Grant or Delegation Agreement*, PAGoDA) unterzogen wurden, ist der Auszahlungsplan so angepasst, dass in der freigegebenen Vorfinanzierung die Verpflichtungen der vorangegangenen Periode berücksichtigt sind.	KEINE
			Neben dem PAGoDA-System verwendet die Kommission einen Rahmen zur Ergebnismessung, der Indikatoren zur Verfolgung der EU-Finanzhilfe umfasst.	KEINE
			Die Rolle der EU-Delegation ist in den Leitlinien klar beschrieben.	KEINE
			Die Methodik des ergebnisorientierten Monitorings wurde entwickelt und wird auf Pilotbasis angewandt.	KEINE
			Durch das neue Antragsverfahren und das PAGoDA-System wird der Aspekt der Sichtbarkeit in das Antragsformular und den anschließenden Vertrag integriert.	KEINE

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
15	SB Nr. 18/2014	Bei EuropeAid für die Evaluierung und das ergebnisorientierte Monitoring eingerichtete Systeme (externe Politikbereiche)	Das EVAL-IT-Modul liefert auf Knopfdruck Angaben über die für Evaluierungen erforderlichen finanziellen Ressourcen.Aus dem ROM-Modul ist ersichtlich, bei welchen Projekten eine Überwachung im Rahmen der den Auftragnehmern bereitgestellten Mittel möglich ist.Mithilfe von Personalzuweisungsverfahren wie WLAD (*Workload Assessment in Delegations*), WLAHQ (*Workload Assessment in Headquarters*) und OPTIMUS wird der Personalbedarf regelmäßig bewertet und werden entsprechende Anpassungen vorgeschlagen.	Es wurde nicht klar dargelegt, wie die Zuweisung von Personalressourcen — insbesondere zwischen ergebnisorientiertem Monitoring und Evaluierungen — im Rahmen von WLAD, WLAHQ oder OPTIMUS sichergestellt wird. Zum betreffenden Personal werden keine Angaben gemacht, wie im Sonderbericht des Hofes angemerkt.
			Für Evaluierungen wurden klare Auswahlkriterien festgelegt, um eine angemessene Abdeckung relevanter Projekte sicherzustellen. Die Komplementarität zwischen ergebnisorientiertem Monitoring und Evaluierungen wird bei der Planung und bei der Konzeption der IT-Module EVAL und ROM berücksichtigt.	Wie die Auswahlkriterien von den Delegationen und auf der Ebene der zentralen Dienststellen bei der Aufstellung der einzelnen Evaluierungspläne (Beispiele) angewendet wurden, ist nicht hinreichend dokumentiert.
			Die GD DEVCO hat wichtige Schritte zur Verbesserung ihres System für die Überwachung und Berichterstattung über Evaluierungen unternommen, nämlich eine Analyse der im Jahr 2015 durchgeführten Projektevaluierungen, die Einführung des IT-Moduls EVAL und die Unterzeichnung des Auftrags über Unterstützungsdienste für Evaluierungen (*Evaluation Support Services*, ESS).	Der ESS-Auftrag wurde erst im Dezember 2016 vergeben und befindet sich noch in der Anfangsphase. Daher sind zur vollständigen Umsetzung der Empfehlung des Hofes weitere Schritte erforderlich, insbesondere im Hinblick auf die Analyse der Gründe für Verzögerungen bei den Evaluierungen und der zu ihrer Beseitigung ergriffenen Maßnahmen. Die Delegationen sind bei der Umsetzung der Monitoring- und Evaluierungspläne nicht effizient genug.
			Die Überwachung der Evaluierungstätigkeiten erfährt durch die Umsetzung des im Dezember 2016 unterzeichneten ESS-Auftrags derzeit eine erhebliche Verbesserung. Die Verwendung des im September 2016 eingeführten IT-Moduls EVAL wurde von der GD DEVCO verbindlich vorgeschrieben.	KEINE
			Für die Qualitätssicherung bei ergebnisorientiertem Monitoring und Evaluierungen sind aktualisierte ausführliche Leitlinien vorhanden. Die IT-Module EVAL und ROM umfassen Funktionen, die ein umfassendes Qualitätssicherungsverfahren ermöglichen. Es liegen gut dokumentierte Beispiele für die sorgfältige Arbeit vor, die die GD DEVCO und ihre externen Auftragnehmer durchgeführt haben, um die Qualität der ROM-Berichte sicherzustellen. Die Ausführung des ESS-Auftrags, wozu u. a. die Verbesserung der Qualitätsbewertungstabelle gehört, hat begonnen; die zugehörige Dokumentation ist im Anfangsbericht enthalten.	KEINE

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
			Es liegen Beispiele für eine gründliche Qualitätssicherung der GD DEVCO in Bezug auf ROM- und Bewertungsberichte vor. Das Qualitätssicherungssystem wurde verbessert, welche Funktion ESS darin hat, muss jedoch noch klar festgelegt werden. ROM-Berichte werden von einem externen Auftragnehmer einer systematischen Kontrolle unterzogen, die von der GD DEVCO gebilligt wird. Was Evaluierungen anbelangt, so umfasst das neue IT-Tool EVAL eine obligatorische Qualitätssicherungskontrolle von Berichten.	KEINE
			Im Paket für bessere Rechtsetzung und den Anweisungen zu den Maßnahmendokumenten wird die Notwendigkeit von SMART-Zielen und RACER-Indikatoren, die mit Ausgangs- und Zielwerten versehen sind, betont. In der Praxis hat sich die GD DEVCO um Überprüfung der Maßnahmendokumente zu den Programmen bemüht, um sicherzustellen, dass die oben genannten Leitlinien eingehalten werden und der Empfehlung des Hofes entsprochen wird.	KEINE
			Die GD DEVCO hat ihr Evaluierungssystem verbessert, indem sie die Auswahlkriterien klar festgelegt und dafür gesorgt hat, dass eine angemessene Anzahl an Projekten und Programmen abgedeckt wird (siehe Empfehlung 4 dritter Gedankenstrich). In den neuen Maßnahmendokumenten werden die allgemeinen Ziele mit den angestrebten Auswirkungen verknüpft. Außerdem finden sich darin Beispiele mit klar gestalteten Indikatoren. Gemäß der Agenda für den Wandel wurde der Rahmen für die Bewertung der Auswirkungen durch die Verabschiedung des Ergebnisrahmens der EU für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung im März 2015 festgelegt.	Ein systematischer Mechanismus, mit dem für mindestens drei Jahre nach Abschluss der Programme Daten zu deren Ergebnissen erhoben werden, wurde noch nicht eingerichtet. Anhand eines solchen Mechanismus könnten Auswirkungen und Nachhaltigkeit der erzielten Ergebnisse eindeutig unter Beweis gestellt werden. Eine Erhöhung des Anteils der Ex-post-Evaluierungen, die notwendig sind, um langfristige Ergebnisse — wie etwa Auswirkungen — nachzuweisen, ist noch nicht erkennbar. Im Oktober 2016 wurde die GD DEVCO über Unzulänglichkeiten bei den Daten über die Ergebnisse im Bereich der Entwicklung und bei den Mechanismen für gewonnene Erkenntnisse informiert (Überprüfung der strategischen Evaluierungen).

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
			Beim zentralen Leistungsindikator 19 war 2014 ein signifikanter Anstieg gegenüber dem Vorjahr festzustellen und auch 2016 ein Aufwärtstrend zu verzeichnen. Außerdem tragen die verbesserten Auswahlkriterien für Projektevaluierungen zur Repräsentativität in Bezug auf die Grundgesamtheit und zur Erzielung eines höheren Mehrwerts mit begrenzten Ressourcen bei. Die Kommission kam aufgrund einer Analyse zu dem Schluss, dass mehr Ex-post-Evaluierungen nicht zwangsläufig bessere Informationen über die Ergebnisse bedeuten und zudem Kosten verursachen würden, die Ressourcen für Evaluierungen aber begrenzt sind. Die GD DEVCO hat ihre Auswahlkriterien für Projektevaluierungen verbessert, und bei allen Evaluierungsarten (Halbzeit-, Schluss- und Ex-post-Bewertung) war ein Anstieg zu verzeichnen.	Einen Anstieg der Ex-post-Bewertungen konnte die GD DEVCO nicht belegen, Verbesserungen wurden aber durch alternative Maßnahmen erzielt.
			Als Beitrag zur Aktualisierung der EU-Politik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wurde eine Überprüfung der strategischen Evaluierungen der GD DEVCO bezogen auf den Zeitraum 2006-2016 vorgenommen (Schlussbericht: Oktober 2016). In manchen Fällen erscheint ein einjähriger Weiterverfolgungszeitraum ausreichend, um festzustellen, dass die Umsetzung zu positiven Ergebnissen geführt hat. In einigen Fällen werden spezifische strategische Evaluierungen zur Weiterverfolgung geplant oder Empfehlungen nach über einem Jahr weiterverfolgt. Durch Einrichtung einer Task Force und die Entstehung einer neuen Dynamik infolge der Schaffung des Referats Wissensmanagement bei der GD DEVCO sollten in den kommenden Jahren kontinuierliche Verbesserungen festzustellen sein.	Ein systematischer Mechanismus zur Weiterverfolgung der Aktionspläne, die aufgrund der in strategischen Evaluierungen unterbreiteten Empfehlungen aufgestellt wurden, über mehr als ein Jahr hinweg besteht nicht, was das sogenannte „fiche contradictoire“ betrifft. Das IT-Modul EVAL umfasst noch keine strategischen Evaluierungen.
			Die GD DEVCO hat — wie vom Hof empfohlen — ein IT-Modul (EVAL) entwickelt, das als Datenbank und Managementinstrument dient.	KEINE

Nr.	SONDER-BERICHT (SB)	Titel des Berichts	Verbesserungen	Schwachstellen
16	SB Nr. 2/2014	Werden die Präferenzhandelsregelungen angemessen verwaltet? (Eigenmittel)	Die GD TRADE hat das Handbuch für Nachhaltigkeitsprüfungen überarbeitet. Gemäß den Grundsätzen der GD TRADE wurden alle wichtigen Handelsabkommen Folgenabschätzungen und Nachhaltigkeitsprüfungen unterzogen.	KEINE
			Die GD TRADE hat die Vereinbarung (*Memorandum of Understanding*) mit Eurostat aktualisiert und eine Verwaltungsvereinbarung mit der JRC für das *Global Trade Analysis Project* der EU getroffen. Eurostat nimmt aktiv an den dienststellenübergreifenden Lenkungsgruppen für Nachhaltigkeitsprüfungen teil.	KEINE
			Die GD TRADE hat die Evaluierungspläne aktualisiert und nimmt Ex-post-Bewertungen auf systematischerer Grundlage vor, einschließlich von Schätzungen des Einnahmenverzichts.	KEINE
			Die GD TRADE hat zwei Berichte zu den Auswirkungen des Schemas vorgelegt.	Die in der Rechtsgrundlage vorgeschriebene Halbzeitüberprüfung des Allgemeinen Präferenzsystems, die den Legislativorganen vorzulegen ist (Artikel 40 der Verordnung (EU) Nr. 978/2012), wird voraussichtlich erst Ende 2018 fertiggestellt sein.
17	SB Nr. 15/2014	Der Außengrenzenfonds trug zu mehr finanzieller Solidarität bei, allerdings muss die Ergebnismessung verbessert und zusätzlicher EU-Mehrwert geschaffen werden (intelligentes und integratives Wachstum)	Rechtsakte, die relevante und messbare Indikatoren enthalten, wurden erlassen und Vorschriften und Leitlinien für eine einheitliche Anwendung und Vorgehensweise vorgegeben.	Einige Berichte und Dokumente müssen noch fertiggestellt und verabschiedet werden.
			Workshops für die Mitgliedstaaten und andere Formen konsularischer Zusammenarbeit haben stattgefunden.	Die Kommission sollte gemeinsam mit den Mitgliedstaaten weiter auf die Einrichtung gemeinsamer Visumantragsstellen hinarbeiten.
			Eine Plattform für einen regelmäßigen und zeitnahen Austausch von Dokumenten und Informationen wurde eingerichtet. Zusammenarbeit und Konsultation wurden verbessert und weiterentwickelt.	KEINE
			Zur Stärkung der Verwaltungskapazität wurden verschiedene Aktivitäten organisiert.	Durch einen Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten würde sich die Umsetzung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und des Fonds für die innere Sicherheit (ISF) verbessern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SB Nr. 4/2014: Integration der Ziele der EU-Wasserpolitik in die GAP: ein Teilerfolg

Die genehmigten endgültigen Fassungen der zweiten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete verzögern sich und stehen immer noch aus. Weitere angemessene Regelungen wurden im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums noch nicht einbezogen.

Antwort: Die Kommission räumt ein, dass die Bewertung der zweiten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete (RBMP) immer noch aussteht. Sie beabsichtigt aber, den betreffenden Kommissionsbericht vor Ablauf der gesetzlichen Frist im Dezember 2018 vorzulegen. Auf der Grundlage einer Ad-hoc-Abschätzung der relevanten Teile wurden die in diesen RBMP enthaltenen Informationen aber wirksam genutzt, um die Einhaltung der Ex-ante-Konditionalitäten für Wasser in den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum zu gewährleisten. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass Mindestbedingungen hinsichtlich der Umsetzung der WRRL vor der Bindung von Finanzmitteln zur Entwicklung des ländlichen Raums, d. h. der Preisfestsetzung für Wasser, sowie verschiedene Kriterien für die Förderfähigkeit für Investitionen in Bewässerungssysteme gewährleistet waren. Die Kommission betrachtet die Empfehlung hinsichtlich der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums daher als umgesetzt.

Echte Verbesserungen bei der Bewertung der Belastungen, denen die Wasserressourcen durch landwirtschaftliche Verfahren ausgesetzt sind, stehen immer noch aus, und es wurden bereits Lücken in den Berichterstattungsverfahren der Mitgliedstaaten festgestellt.

Antwort: Die Kommission bestätigt, dass an den Leitlinien zur Folgenabschätzung von EPLR durch die in den Jahresberichten 2019 vorzulegenden Evaluierungen gearbeitet wird.

Sie beinhalten zwei Wirkungsindikatoren zur Abschätzung der Belastung der Wasserressourcen durch landwirtschaftliche Tätigkeiten.

Die gleichen Indikatoren werden in den Ex-post-Evaluierungen der EPLR 2014-2020 bewertet, für die Leitlinien vorgelegt werden.

SB Nr. 8/2014: Hat die Kommission die Einbeziehung der gekoppelten Stützung in die Betriebsprämienregelung wirksam verwaltet?

Einige Mitgliedstaaten haben der Kommission grundlegende Informationen im Rahmen der neuen Direktzahlungsregelungen nicht rechtzeitig übermittelt, wodurch ihre Überwachungsmöglichkeiten eingeschränkt wurden. Auch die Prüfungen der Zahlungsansprüche durch die Kommission könnten verbessert werden.

Antwort: Auf die Feststellung hin hat die Kommission ihren Ansatz geändert, um den Fokus stärker auf die Überprüfung und die Validierung der zentralen Berechnungen und der internen Kontrollen zu legen. Alle eingeleiteten/einzuleitenden Überprüfungen, die im zweiten Halbjahr 2017 beginnen, sind davon betroffen. Drei Überprüfungen wurden bereits abgeschlossen (SE, IT und UK-Schottland). Der Prüfbericht NAC/2017/002/SE wurde dem Hof am 20.4.2018 zugeleitet. Der Prüfbericht für IT sollte noch in diesem Monat übermittelt werden.

Bei der Kommission liegen keine Daten darüber vor, welche Wiedereinziehungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten vorgenommen werden müssen, um im Rahmen der Betriebsprämienregelung/Basisprämienregelung zu Unrecht zugewiesene Zahlungsansprüche zu berichtigen.

Antwort: Nach EU-Recht müssen die Mitgliedstaaten Wiedereinziehungen bei den Begünstigten betreiben. Die Mitgliedstaaten berichten über diese Wiedereinziehungen pro Begünstigtem und ohne Angabe der Gründe für die Feststellung der Unregelmäßigkeit, die zur Wiedereinziehung geführt hat. (Es kann durchaus vorkommen, dass ein Begünstigter in verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen Vorschriften nicht eingehalten hat.) Die Kommission wendet Finanzkorrekturen an, wenn bei den Wiedereinziehungen nicht mit der gebotenen Sorgfalt vorgegangen wird. Diese Korrekturen basieren auf der Analyse der Verwaltung der Wiedereinziehungsverfahren durch die Mitgliedstaaten, die gemäß den gesetzlichen Anforderungen erfasst werden, d. h. pro Begünstigtem und ohne Aufschlüsselung nach Gründen für die zu Unrecht erfolgten Zahlungen. Der Hof wird aufgefordert, den durch die anzuwendenden Rechtsvorschriften gesetzten Rahmen zu berücksichtigen.

In den Zulassungskriterien für Zahlstellen wird auf die Richtigkeit und Gültigkeit von Zahlungsansprüchen nicht Bezug genommen. Außerdem sind die Methoden und Leitlinien der Kommission, die für die Arbeit der bescheinigenden Stellen im Bereich der Zahlungsansprüche maßgeblich sind, unvollständig.

Antwort: Die Zulassungskriterien für die Zahlstellen werden ohne eine Auflistung sämtlicher vorzunehmenden Kontrollen aufgestellt. Die Zulassungskriterien werden ganz allgemein ohne Bezug auf irgendeine Unterstützungsmaßnahme aufgestellt. Gleichzeitig ist in den EU-Rechtsvorschriften ausdrücklich vorgesehen, dass Zahlstellen feststellen müssen, „ob der einem Begünstigten zu zahlende Betrag den Unionsvorschriften entspricht" (Anhang I Absatz 1 Buchstabe A Nummer i der Verordnung (EU) Nr. 907/2014). Die Kommission hält das bestehende System für solide und meint, dass es gute Ergebnisse erbringt, auch in Anbetracht sehr niedriger Fehlerquoten bei den Direktzahlungen (unter der Erheblichkeitsschwelle im Jahresbericht 2016 des Rechnungshofes). Hinsichtlich der Arbeit der bescheinigenden Stellen geht die Kommission davon aus, dass die derzeitigen Leitlinien zu den Pflichten der bescheinigenden Stellen klar und umfassend sind und dass dieser Rahmen ausreichend ist.

Die Leitlinien der Kommission dürfen nicht zu streng sein, da die bescheinigenden Stellen qualifizierte Prüfer sind, die die Bescheinigungen nach international anerkannten Prüfstandards und aufgrund ihrer Fachkenntnis ausstellen sollen.

SB Nr. 9/2014: Wird die Unterstützung der EU für Investitionen und Absatzförderung im Weinsektor gut verwaltet und gibt es nachweislich Ergebnisse im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Weine?

Durch die von der Kommission vorgenommenen Klarstellungen und eingeführten Prioritäten wird sich die Lage möglicherweise nur zum Teil bessern, da eine längerfristige Unterstützung (bis zu fünf Jahren) derselben Begünstigten auf denselben Zielmärkten in Drittländern dadurch nicht verhindert wird.

Die Kommission hat diese Empfehlung zurückgewiesen und somit nicht die Absicht, sie vollständig umzusetzen. Somit bestehen die vom Hof in seinem Sonderbericht Nr. 9/2014 aufgezeigten Risiken nach wie vor.

Antwort: Nach Auffassung der Kommission kommt ein Wirtschaftsbeteiligter, der Unterstützung für eine Absatzförderungsmaßnahme auf dem Markt eines Drittlandes für einen Zeitraum von drei oder sogar fünf Jahren in Anspruch genommen hat, für eine weitere Förderung für dieselbe Maßnahme auf demselben Markt nicht mehr in Betracht, auch nicht in einem folgenden Programmplanungszeitraum. Dies wurde in einem Schreiben, das im Januar an einen Mitgliedstaat gesandt wurde, genau erläutert, und im März dieses Jahres auch im Weinausschuss erörtert.

SB Nr. 22/2014: Sparsam wirtschaften — die Kontrolle behalten über die Kosten der EU-finanzierten Beihilfen für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums

Da die Verwendung des Leitfadens nicht verbindlich vorgeschrieben ist, ist der Kommission nicht bekannt, wie viele Mitgliedstaaten/Regionen ihn tatsächlich herangezogen haben, um ihre Kontrollsysteme zu verbessern.

Zwischen Februar 2015 und Januar 2016 organisierte das ENRD insgesamt lediglich drei Fortbildungsveranstaltungen zur Plausibilität der Kosten und vereinfachten Kostenoptionen. Bei 118 Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum muss die Kommission möglicherweise mehr unternehmen, um sicherzustellen, dass jeder Mitgliedstaat/jede Region an einer solchen Fortbildungsveranstaltung teilnehmen konnte oder teilgenommen hat.

Die ENRD-Plattform für den Austausch bewährter Verfahren könnte durch Aufnahme von Beispielen für gute Verwaltungsverfahren wie jene über die Plausibilität der Kosten erweitert werden.

Antwort: Die Kommission betrachtet diese Empfehlung als umgesetzt. Die Kommission hat ausgeführt, bei welchen Gelegenheiten die fraglichen Themen und die jüngsten Änderungen der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 mit den Mitgliedstaaten erörtert werden. Auf Ersuchen der Mitgliedstaaten wird der Leitfaden zu Kontrollen und Sanktionen im Laufe des Jahres 2018 aktualisiert.

SB Nr. 23/2014: Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen?

Anhand der Durchführungsberichte, welche die Mitgliedstaaten bis 30. Juni 2017 übermitteln müssen, kann sich die Kommission ein aktuelleres und detailliertes Bild vom Stand der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum verschaffen.

Antwort: Der erweiterte jährliche Durchführungsbericht für die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, der 2019 erstellt werden soll, wird weitere Informationen über die Durchführung der Programme beinhalten.

Die Kommission verpflichtete sich, auf der Grundlage der im Programmplanungszeitraum 2014-2020 bei der Umsetzung erzielten Ergebnisse der Gestaltung der Politik und jede einzelne Unterstützungsmaßnahme auf ihre weitere Notwendigkeit zu prüfen, bevor sie Vorschläge für den nächsten Programmplanungszeitraum unterbreitet.

Antwort: Die Kommission hat zugesagt, Möglichkeiten für eine Verbesserung der Leistung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums insgesamt zu analysieren. Überlegungen hierzu wurden bereits bei der Vorbereitung der Mitteilung der Kommission über die Modernisierung und die Vereinfachung der GAP angestellt.

SB Nr. 24/2014: Werden die EU-Beihilfen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden infolge von Bränden und Naturkatastrophen gut verwaltet?

Die vom Hof empfohlene Erstellung eines EU-weit gültigen Katalogs an Basiskriterien steht noch aus bzw. es wird derzeit daran gearbeitet.

Antwort: Die Kommission setzt die Empfehlung derzeit um. Die Kommission hat die Konsultation mit der Waldbrand-Expertengruppe aufgenommen, um gemeinsame Kriterien festzulegen. Da sich die Waldarten, die Brennbarkeit, die geografischen und klimatischen Bedingungen und die Feuergefahr in der EU stark voneinander unterscheiden, ist dies eine gemeinsame Aufgabe für verschiedene Dienststellen der Kommission und die beteiligten Mitgliedstaaten. Mit den Ergebnissen dürfte bis Ende 2018 zu rechnen sein. Die GD ENV ist zusammen mit der JRC für diese Frage zuständig, da sie in der Waldbrand-Expertengruppe federführend sind.

Die Wirksamkeit der Maßnahmen wurde noch nicht evaluiert, weil die im laufenden Programmplanungszeitraum finanzierten Projekte größtenteils noch nicht abgeschlossen oder geprüft wurden.

Antwort: Die Kommission betrachtete diese Empfehlung als umgesetzt. Die von der Kommission durchgeführten Maßnahmen einschließlich der laufenden Konformitätsprüfungen der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten sowie die Überwachung von Aktionsplänen wegen festgestellter Mängel werden als wirksam angesehen. Zweck dieser Aktionen ist es, bekannte Gefahren durch die Umsetzung der Maßnahmen zu beseitigen; sie laufen bis zum Ende des derzeitigen Programmplanungszeitraums. Eine abschließende Bewertung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen ist daher noch nicht möglich.

In der Datenbank RAD hat die Kommission bekräftigt, dass die Umsetzung erst im Jahr 2019 abgeschlossen werden kann.

Somit besteht das Risiko, dass die im Sonderbericht Nr. 24/2014 (Ziffer 81) im Bereich der Überwachung aufgezeigten Mängel im Zeitraum 2014-2020 weiterbestehen könnten, wenn mit den neuen vorgeschlagenen Überwachungsinstrumenten der Rahmen für die Überwachung dieser speziellen Beihilfen noch nicht verbessert wurde.

Antwort: Der erweiterte jährliche Durchführungsbericht für die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, der 2019 erstellt werden soll, wird weitere Informationen über die Durchführung der Maßnahme in Übereinstimmung mit den spezifischen Zielen beinhalten.

SB Nr. 1/2014: Wirksamkeit von durch die EU geförderten Projekten im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs

Die Kommission mag im Verhandlungsverfahren zwar Ergebnisindikatoren für Projekte im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs verlangt haben, da im Rahmen des EFRE jedoch keine obligatorischen vorab festgelegten Ergebnisindikatoren vorgesehen sind, wurden nicht in allen OP, die Projekte im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs enthalten, solche Indikatoren festgelegt.

Indikatoren auf Projektebene fehlen ebenso wie Indikatoren zur Qualität der Dienstleistung und zur Benutzerzufriedenheit. Die Verwendung von Umfragen zur Benutzerzufriedenheit erfolgt nicht systematisch und ist nicht obligatorisch.

Antwort: Die Ergebnisindikatoren in den Programmen für den Zeitraum 2014-2020 wurden im Hinblick auf die Probleme, die durch das Programm beseitigt werden sollen, die Richtung der gewünschten Veränderung und die angestrebte Situation (Zielvorgabe) ausgewählt. Wenn das übergeordnete Ziel komplexer Interventionen einschließlich begrenzter Investitionen in den öffentlichen Nahverkehr im Erreichen von Energieeffizienz oder in einer Senkung der Feinstaubemissionen bestand, haben die Verwaltungsbehörden daher möglicherweise nicht den für die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs geltenden Ergebnisindikator gewählt, da er für die Programmziele nicht relevant war. Hiermit soll auch eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands bei der Suche nach Kofinanzierung erreicht werden.

Alle Projekte haben bei der Antragstellung für eine EU-Finanzierung ihre projektspezifischen Indikatoren. Die Modalitäten für ihre Aufnahme sind in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt und unterliegen nationalen Vorgaben. Die Projektanträge enthalten viele Informationen über den erwarteten Output der Projekte (Senkung der Treibhausgasemissionen und Verbesserung der örtlichen Luftqualität, Reduzierung von Verkehrsstaus, Verkürzung von Fahrtzeiten, Senkung der Unfallzahlen und andere Externalitäten des Verkehrssektors).

Die Kommission hält Maßnahmen auf EU-Ebene für verhältnismäßig. Deshalb werden „Umfragen über die Benutzerzufriedenheit" für Projekte empfohlen, bei denen solche Aspekte aufgrund von Bedarfsprognosen und Kosten-Nutzen-Analysen unbedingt überwacht werden müssen, um die optimale Nutzung der Infrastruktur und die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu gewährleisten. Wenn es in einem Projekt beispielsweise um die Modernisierung von Straßenbahnlinien auf vorhandenen Strecken geht und genügend Nachfrage besteht, könnte eine Umfrage über die Benutzerzufriedenheit als übertrieben angesehen werden.

In jedem Fall sind weder der Nutzungsgrad noch die Auswirkungen Teil der Beihilfevereinbarungen und werden auch nicht je Projekt gemessen.

Da in der EFRE-Verordnung keine Ergebnisindikatoren je Sektor vorgegeben sind, gelten für die Messung der Leistung des öffentlichen Verkehrs im Zeitraum 2014-2020 nach wie vor keine einheitlichen Standards.

Antwort: Eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Überwachung besteht auf der Ebene der prioritären Achse. Die Modalitäten solcher Überwachung liegen im Ermessen der Mitgliedstaaten, da die Informationen entweder bei den Begünstigten erhoben werden oder aus Wirkungsevaluierungen stammen und von den Verwaltungsbehörden bereitgestellt werden. Insbesondere für öffentliche Nahverkehrsprojekte kann die zweite Option effizienter sein, vor allem dann, wenn in derselben Stadt mehr als ein EU-finanziertes Projekt realisiert wird.

Eine Messung auf Einzelprojektebene, wie in den Empfehlungen gefordert, findet noch nicht statt.

Da in der EFRE-Verordnung keine Ergebnisindikatoren je Sektor vorgegeben sind, gelten für die Messung der Leistung des öffentlichen Verkehrs im Zeitraum 2014-2020 nach wie vor keine einheitlichen Standards.

Antwort: Das Überwachungssystem soll Messungen auf Programmebene ermöglichen. Eine Reihe vordefinierter Indikatoren zur Messung der Fortschritte auf Output-Ebene war in der Rechtsgrundlage enthalten, doch über einen Vorschlag zu Ergebnisindikatoren haben die Gesetzgebungsgremien nicht entschieden. Solche Indikatoren hätten als programmspezifische Ergebnisindikatoren vorgeschlagen werden können; sie waren jedoch auf EU-Ebene wegen der unterschiedlichen Definitionen von Indikatoren nicht aggregierbar. In Anbetracht der Tatsache, dass die Messergebnisse für städtische Nahverkehrsprojekte selbst innerhalb eines Mitgliedstaates von Stadt zu Stadt unterschiedlich sein können, ist dieser Ansatz verhältnismäßig.

SB Nr. 7/2014: War der EFRE bei der Unterstützung der Entwicklung von Gründerzentren erfolgreich?

Belege dafür, dass der Gründungsvorgang immer mit einem detaillierten, maßgeschneiderten Gründungsprogramm beginnt, dessen Umsetzung überwacht wird, und dass die Erreichung der Geschäftsziele immer überprüft wird, gibt es nicht.

Es liegen immer noch keine an die Mitgliedstaaten gerichteten umfassenden Leitlinien vor, in denen alle für die Kofinanzierung von Gründerzentren durch die EU geltenden Voraussetzungen explizit dargelegt sind, wie der Hof empfohlen hatte, die in allen nationalen OP, in denen der Einsatz solcher Gründerzentren geplant ist, zu berücksichtigen sind.

Antwort: Die Mitgliedstaaten sind über den Sonderbericht Nr. 7/2014 und die darin enthaltenen Empfehlungen informiert. Die Kommission hat empfohlen, in einigen operationellen Programmen durch entsprechende Bestimmungen der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, dass Gründungsprogramme gefördert, KMU in ihren Anfangsjahren begleitet und Start-ups durch Machbarkeitsstudien, Mentorenprogramme und Lernmöglichkeiten unterstützt werden.

Unter geteilter Verwaltung überwacht die Kommission die Durchführung der Programme, jedoch nicht die Durchführung der einzelnen Projekte. Es ist Aufgabe der nationalen Behörden zu entscheiden, welche Projekte am besten zu den Zielen des jeweiligen Programms beitragen und für eine Unterstützung in Betracht kommen. Sie verlangen von einem potenziellen Begünstigten, dass er für jedes Kundenunternehmen ein detailliertes, maßgeschneidertes Gründungsprogramm erstellt. Deshalb sollten die Finanzhilfevereinbarungen entsprechende Vertragsklauseln für die Begünstigten enthalten, die gewährleisten, dass die gewünschten Outputs und Ergebnisse durch die ausgewählten Projekte erreicht werden.

Die Kommission hat ein umfassendes Paket thematischer Leitlinien erstellt für die Umsetzung des thematischen Ziels 1 zur Stärkung von Forschung und Innovation durch Dienstleistungsinnovationen, Kreativindustrien, Verbindung der Universitäten mit regionalem Wachstum, innovationsbasierte Gründerzentren und Verbindung von intelligentem und nachhaltigem Wachstum durch intelligente Spezialisierung. Sie wurden durch die Kommission umfassend gefördert und sind verfügbar unter: http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide.

Auf diese thematischen Leitlinien wurde auch in den Anleitungen zu den Ex-ante-Konditionalitäten für den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds Teil II verwiesen; daran sollte sich auch die Kommission in ihrer Beratungstätigkeit in den Monitoringausschüssen der relevanten operationellen Programme halten.

Auch nicht angesiedelten Unternehmen gründungsbezogene Dienstleistungen anzubieten, ist noch immer nicht in allen Mitgliedstaaten eine Voraussetzung dafür, dass Gründerzentren von der EU kofinanziert werden.

Es liegen immer noch keine an die Mitgliedstaaten gerichteten umfassenden Leitlinien vor, in denen alle für die Kofinanzierung von Gründerzentren durch die EU geltenden Voraussetzungen explizit dargelegt sind, wie der Hof empfohlen hatte, die in allen nationalen OP, in denen der Einsatz solcher Gründerzentren geplant ist, zu berücksichtigen sind.

Antwort: Die Kommission ist der Auffassung, dass Gründerzentren ihre Dienste auch nicht angesiedelten Unternehmen anbieten dürfen, aber nur in den von der Kommission als Beispiel genannten Mitgliedstaaten; dadurch können die Gründerzentren stärkeren Einfluss auf die lokale Geschäftswelt ausüben, und die Vernetzungsmöglichkeiten würden verbessert.

Die Einrichtung solcher Überwachungssysteme ist keine Voraussetzung für eine Kofinanzierung, sondern erfolgt auf freiwilliger Basis.

Antwort: Unter geteilter Verwaltung der Strukturfonds hat die Kommission keine rechtliche Handhabe, um die Einbeziehung dieses Elements in das Gestaltungsverfahren ausdrücklich zu verlangen. Die Kommission empfiehlt, dass von der EU kofinanzierte Gründerzentren ein Überwachungssystem auch auf der Grundlage von Unternehmensdaten der von ihren unterstützten Kunden einrichten sollten.

SB Nr. 12/2014: Ist der EFRE bei der Finanzierung von Projekten zur direkten Förderung der Biodiversität im Rahmen der EU-Biodiversitätsstrategie für das Jahr 2020 wirksam?

Die Kommission überwacht die OP nicht im Detail. In Anbetracht der Art der Mittelverwaltung liegt die Zuständigkeit dafür bei den Mitgliedstaaten.

Antwort: Die Kommission überwacht die Durchführung der operationellen Programme durch die dafür in den entsprechenden Verordnungen vorgesehenen Instrumente: Monitoringausschuss, jährlicher und abschließender Durchführungsbericht, jährliche Überprüfungssitzung.

Die Kommission erörtert die bei den Vorarbeiten aufgetretenen Probleme mit den Mitgliedstaaten; dies wird in den Leitliniendokumenten jedoch nicht ausreichend berücksichtigt.

Antwort: Die Kommission weist darauf hin, dass die maßgeblichen Leitliniendokumente vor dem Sonderbericht und vor der Vorbereitung der operationellen Programme in den Mitgliedstaaten veröffentlicht wurden. Die Kommission wird dafür sorgen, dass der Aspekt in den Leitliniendokumenten zum mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum nach 2020 hinreichend berücksichtigt wird.

Für eine Bewertung des gesamten Prozesses und somit der Genauigkeit dieses Mechanismus ist es noch zu früh.

Antwort: Finanzdaten nach Ausgabenkategorien einschließlich der Gewichtung der Biodiversität sind im Katalog des Offenen Datenportals der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) öffentlich verfügbar. Es ist nicht möglich, eine Ex-post-Analyse durchzuführen und so die Genauigkeit der Methode zur Verfolgung der Biodiversität zu bewerten, bevor nicht ein Großteil des Haushalts ausgeführt ist.

SB Nr. 20/2014: War die aus dem EFRE geleistete Unterstützung für KMU im Bereich des E-Commerce wirksam?

Auf der Ebene der Mitgliedstaaten müssen weitere Leitlinien bereitgestellt und Kontrollen durchgeführt werden, damit sichergestellt ist, dass die vorhandenen Überwachungs- und Informationssysteme verlässliche und aktuelle Daten zum Stand und zur Leistung der operationellen Programme liefern.

Antwort: Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 müssen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 50 der ESI-Verordnung einen jährlichen Bericht über die Durchführung des jeweiligen Programms vorlegen. Diese Berichte enthalten u. a. Informationen über gemeinsame und programmspezifische Indikatoren und quantifizierte Zielwerte. Die Kommission nimmt eine sorgfältige Bewertung der in diesen Berichten vorgelegten Informationen vor. Sollten Zweifel an der Zuverlässigkeit und Aktualität der Daten bestehen, werden die Berichte mit der Bitte um Änderung an den betreffenden Mitgliedstaat zurückgeschickt.

Außerdem prüfen die Kommission und die Mitgliedstaaten die Zuverlässigkeit von Leistungsdaten. Unzuverlässige Daten werden als Schwachstellen im Management- und Kontrollsystem betrachtet; sie können Anlass für Finanzkorrekturen sein. 2017 hat die Kommission neun Prüfungen der Datenzuverlässigkeit vorgenommen. Da die Durchführung gerade erst anläuft, konzentrierten sich die Prüfungen der Kommission auf den Aufbau der Systeme zur Erfassung und Meldung von Leistungsdaten. Diese Prüfungen können im Ergebnis als Maßnahmen der Kommission zur Prävention und zum Kapazitätsaufbau angesehen werden. Im Zuge der weiteren Durchführung werden die Prüfbehörden im Rahmen ihrer Tätigkeit und der jährlichen Zuverlässigkeitserklärung Schwachstellen in der Zuverlässigkeit der Leistungsdaten melden.

Die Kommission hat, wie angekündigt, keine Standardindikatoren für die strategischen Ziele der EU im Bereich E-Commerce vorgeschlagen.

Antwort: Für den Zeitraum 2014-2020 wurde die Verwendung gemeinsamer Indikatoren dort, wo es wichtig ist, zwingend vorgeschrieben. Die E-Commerce-Entwicklung in KMU ist nur eine mögliche Interventionsart im Rahmen der Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Wegen der nur begrenzten Unterstützung für diese Art der Intervention durch die Mitgliedstaaten im vorangegangenen Programmplanungszeitraum war die Erstellung eines gemeinsamen Indikators in diesem Bereich nicht gerechtfertigt. Für den Zeitraum nach 2020 wird die Kommission prüfen, welche Möglichkeiten es gibt, die Programmindikatoren zu verbessern und insbesondere gemeinsame Indikatoren zu entwickeln. Im Rahmen der operationellen Programme, die die Entwicklung von E-Commerce in KMU finanzieren, konnten aber spezifische Indikatoren festgelegt werden, die für die Intervention relevant sind. Die Indikatoren als Teil der operationellen Programme wurden erörtert und am Ende von der Kommission angenommen.

Die Kommission hat nicht verlangt, dass eine Mindestanzahl an tragfähigen Indikatoren mit entsprechenden Zielen in den Finanzhilfevereinbarungen festgelegt wird.

Antwort: Unter geteilter Verwaltung überwacht die Kommission die Durchführung der Programme, jedoch nicht die Durchführung der einzelnen Projekte. Es ist Aufgabe der nationalen Behörden zu entscheiden, welche Projekte am besten zu den Zielen des jeweiligen Programms beitragen und für eine Unterstützung in Betracht kommen. Deshalb sollten die Finanzhilfevereinbarungen entsprechende Vertragsklauseln für die Begünstigten enthalten, die gewährleisten, dass durch die ausgewählten Projekte die gewünschten Outputs und Ergebnisse und damit die Zielindikatoren auf der Ebene der Priorität/des operationellen Programms erreicht werden.

SB Nr. 21/2014: EU-finanzierte Flughafeninfrastrukturen: ein unzureichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis

Es besteht ein erhöhtes Risiko, dass die Mitgliedstaaten die durch die Überarbeitung der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) eröffnete Möglichkeit nutzen, kleinere, finanziell nicht tragfähige Flughäfen mit öffentlichen Mitteln zu fördern.

Antwort: Nach Auffassung der Kommission haben die Änderungen der Rechtsvorschriften über staatliche Beihilfen keine direkte Auswirkung darauf, wie die Kofinanzierung der EU im Rahmen der Kohäsionspolitik erfolgt.

SB Nr. 18/2014: Bei EuropeAid für die Evaluierung und das ergebnisorientierte Monitoring eingerichtete Systeme

Wie die Auswahlkriterien von den Delegationen und auf der Ebene der zentralen Dienststellen bei der Aufstellung der einzelnen Evaluierungspläne (Beispiele) angewendet wurden, ist nicht hinreichend dokumentiert.

Antwort: Die Kommission stimmt dem zu. Derzeit leitet sie Maßnahmen ein, um diesen Aspekt der Evaluierungsplanung zu verbessern.

Der ESS-Vertrag wurde erst im Dezember 2016 unterzeichnet und befindet sich noch in der Anfangsphase. Daher sind zur vollständigen Umsetzung der Empfehlung des Hofes weitere Schritte erforderlich, insbesondere im Hinblick auf die Analyse der Gründe für Verzögerungen bei den Evaluierungen und der zu ihrer Beseitigung ergriffenen Maßnahmen.

Die Delegationen sind bei der Umsetzung der Monitoring- und Evaluierungspläne nicht effizient genug.

Antwort: Die Arbeit des ESS befindet sich noch in der Anfangsphase. Weitere Analysen und Korrekturen werden bereits vorgenommen, wie schon gezeigt wurde. Durch die erfolgreiche Zusammenarbeit mit EU-Delegationen und Referaten der zentralen Dienststellen konnten 85 OEP (anstelle der MEP) für 2018 mit einer Antwortquote von 91 % der 93 kontaktierten EU-Delegationen erfasst werden. Die Funktionalität zur Kodierung der OEP ist bereits seit Ende März 2018 im Modul EVAL verfügbar. Alle OEP für 2018 werden vom ESS in EVAL und die OEP für 2019 von den Delegationen und Referaten selbst direkt kodiert. Die neue Funktionalität wird die Analyse und die Überwachung der von den Delegationen und den Referaten der zentralen Dienststellen durchgeführten Evaluierungen erleichtern.

Ein systematischer Mechanismus, mit dem für mindestens drei Jahre nach Abschluss der Programme Daten zu den Ergebnissen erhoben werden, wurde noch nicht eingerichtet. Anhand eines solchen Mechanismus könnten Auswirkungen und Nachhaltigkeit der erzielten Ergebnisse eindeutig unter Beweis gestellt werden.

Eine Erhöhung des Anteils der Ex-post-Evaluierungen, die notwendig sind, um langfristige Ergebnisse wie etwa Auswirkungen nachzuweisen, ist noch nicht erkennbar.

Im Oktober 2016 wurde die GD DEVCO über Unzulänglichkeiten bei den Daten über die Ergebnisse im Bereich der Entwicklung und bei den Mechanismen für gewonnene Erkenntnisse informiert (Überprüfung der strategischen Evaluierungen).

Antwort: Die Kommission hat diese Empfehlung zunächst nicht akzeptiert und ist nach wie vor nicht einverstanden.

Hinsichtlich einer Erhöhung des Anteils der Ex-post-Evaluierungen ist die Kommission der Auffassung, dass die Kosten einer systematischen Ex-post-Evaluierung von Programmen in keinem Verhältnis zum Nutzen der erhaltenen Information stehen. Die Informationen über langfristige Ergebnisse von Interventionen werden in die strategischen Evaluierungen der Kommission einbezogen, die einen besseren Überblick über die Auswirkungen der Interventionen in einem bestimmten geografischen oder thematischen Bereich vermitteln.

Die Evaluierungen richten sich nach den Anforderungen der neuen Mitteilung von 2013 über die Stärkung der Grundpfeiler der intelligenten Rechtsetzung durch eine bessere Evaluierung (COM(2013) 686 final) und der Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung vom 19. Mai 2015, die u. a. darauf abzielen, die „Bewertungskultur" in der Kommission zu fördern, den Grundsatz des „zuerst evaluiert" anzuwenden gemäß der gemeinsamen Evaluierungspolitik der Generaldirektionen DEVCO und EEAS sowie die Transparenz des Evaluierungsprozesses und die Anwendung ihrer Ergebnisse zu verbessern. 2016 hat sich die Kommission weiter verstärkt um eine Verbesserung der Planung und Umsetzung der Evaluierung von Projekten bemüht. So wurden zwei wichtige Instrumente eingeführt (Überwachungs- und Evaluierungspläne und das Evaluierungsmodul) und ein externes Support Service Team unter Vertrag genommen.

Einen Anstieg der Ex-post-Bewertungen konnte die GD DEVCO nicht belegen; Verbesserungen wurden aber durch alternative Maßnahmen erzielt.

Antwort: In ihrer ursprünglichen Antwort hat die Kommission diese Empfehlung unter der Bedingung akzeptiert, dass weitere Analysen die Wirksamkeit und den Nutzen einer Zunahme der Ex-post-Evaluierungen belegen. Die durchgeführte Analyse hat zu der Erkenntnis geführt, dass ein erhöhter Anteil der Ex-post-Evaluierungen nicht zwangsläufig bessere Informationen über Ergebnisse bringen würde, da diese Informationen nicht unbedingt in dem für die Entscheidungsfindung geeignetsten Moment vorliegen, aber auf jeden Fall Kosten verursachen würden.

Gemäß der Empfehlung des Hofes und nach dieser Analyse stimmte die Kommission zu, dass die Grundlage der Projekt- und Programmevaluierungen verbessert werden muss: Auswahl in jeder Phase — zur Halbzeit, bei Abschluss und ex post — im Gesamtrahmen eines Länderprogramms auch unter Berücksichtigung der anderen Berichtsinstrumente (Ergebnisrahmen) und der Evaluierungsziele (Ausgewogenheit zwischen Rechenschaftslegung und Lernen). Entsprechende Maßnahmen wurden eingeleitet.

Die Informationen über langfristige Ergebnisse von Interventionen werden in die von der GD DEVCO durchgeführten strategischen Evaluierungen aufgenommen, die einen besseren Überblick über die Auswirkungen der Interventionen in einem bestimmten geografischen oder thematischen Bereich vermitteln.

Ein systematischer Mechanismus zur Weiterverfolgung der Aktionspläne zu Empfehlungen, die in strategischen Evaluierungen unterbreitet wurden, über mehr als ein Jahr hinweg besteht nicht, was das sogenannte „fiche contradictoire" betrifft.

Das IT-Modul EVAL umfasst noch keine strategischen Evaluierungen.

Antwort: Das „fiche contradictoire" wird, von Ausnahmen abgesehen, nur ein Jahr lang verfolgt. Die Kommission weist aber darauf hin, dass es sich bei der Weiterverfolgung und der Aufnahme der Ergebnisse einer Evaluierung um einen langfristigen Prozess handelt, der über das formale Instrument des „fiche contradictoire" hinausgeht. Er beinhaltet die Beteiligung am Programmplanungs- und Entscheidungsprozess, wenn es darum geht, evaluierungsbezogene Informationen aufzunehmen.

ANHANG 3.3

AN DIE MITGLIEDSTAATEN GERICHTETE EMPFEHLUNGEN

Sonderbericht Nr.	Titel des Sonderberichts	Anzahl und Bereich/Zusammenfassung
1/2017	Netz „Natura 2000“: Zur Ausschöpfung seines vollen Potenzials sind weitere Anstrengungen erforderlich	1. a) und b) Erreichung der vollständigen Umsetzung der Naturschutzrichtlinien 2. a), b) und c) Finanzierung und Verbuchung der Kosten für Natura 2000 3. a) und c) Messung der mit Natura 2000 erzielten Ergebnisse
2/2017	Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung	2. a) Bereitstellung der für die Überwachung benötigten Finanzinformationen 4. Keine weitere Verwendung von unnötigen programmspezifischen Indikatoren 5. Sicherstellung, dass die Daten erfasst werden, die für die Feststellung der Auswirkungen der EFRE-Interventionen relevant sind
3/2017	Jugendarbeitslosigkeit — Haben die Maßnahmen der EU Wirkung gezeigt?	1. Steuerung der Erwartungen durch die Festlegung realistischer und umsetzbarer Ziele und Vorgaben und Durchführung von Defizitbewertungen und Marktanalysen vor der Einrichtung der Systeme 2. Aufstellung geeigneter Strategien für Öffentlichkeitsarbeit, in denen konkrete und messbare jährliche Ziele festgelegt sowie die wichtigsten Probleme und die zu ihrer Behebung geeigneten Aktionspläne identifiziert werden 3. Erstellung einer vollständigen Übersicht über die Kosten für die Umsetzung der Jugendgarantie, um die verbundenen Maßnahmen zu priorisieren 4. Sicherstellung, dass Angebote nur dann als hochwertig eingestuft werden, wenn sie dem Profil des Teilnehmers und der Arbeitsmarktnachfrage entsprechen und zu einer dauerhaften Eingliederung in den Arbeitsmarkt führen 5. Verbesserung der Überwachungs- und Berichterstattungssysteme, damit regelmäßig hochwertige Daten bereitgestellt werden können, die der Entwicklung einer stärker faktenbasierten Jugendpolitik zugutekommen
6/2017	Reaktion der EU auf die Flüchtlingskrise: das „Hotspot-Konzept“	3. Entsendung von Experten
8/2017	EU-Fischereikontrolle: mehr Anstrengungen erforderlich	1. a) Verbesserung der Zuverlässigkeit der Informationen über die Fischereiflotten 2. c) Verbesserte Überwachung der Fischereibewirtschaftungsmaßnahmen 3. a), b) und c) Erhöhung der Zuverlässigkeit von Fischereidaten 4. a), c) und d) Verbesserung der Inspektionen und Sanktionen
10/2017	EU-Unterstützung für Junglandwirte sollte gezielter zur Förderung eines wirksamen Generationswechsels eingesetzt werden	1. Verbesserung der Interventionslogik durch Stärkung der Bedarfsermittlung und Festlegung von SMART-Zielen 2. Verbesserung der Ausrichtung der Maßnahmen 3. zweiter und dritter Gedankenstrich Verbesserung des Überwachungs- und Bewertungssystems

Sonderbericht Nr.	Titel des Sonderberichts	Anzahl und Bereich/Zusammenfassung
12/2017	Umsetzung der Trinkwasserrichtlinie: In Bulgarien, Ungarn und Rumänien wurden eine höhere Wasserqualität und ein besserer Zugang zu Wasser erreicht, aber der Investitionsbedarf ist nach wie vor hoch	3. Forderung, dass Pläne zur Begrenzung von Wasserverlusten bei allen Wasseranlagenprojekten zum Zwecke der Erreichung nationaler Zielvorgaben zu einem der Auswahlkriterien werden 5. a) und b) Sicherstellung, dass über die Wassergebühren die Nachhaltigkeit der Wasserinfrastruktur gewährleistet ist und ggf. Erwägung, Haushalten, bei denen die Kosten für die Wasserdienstleistungen die Erschwinglichkeitsrate übersteigen, finanzielle oder andere Formen der Unterstützung zu gewähren
13/2017	Ein einheitliches europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem: Wird die politische Entscheidung jemals Realität?	1. Bewertung der Gesamtkosten der Einführung des Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems 2. Außerbetriebsetzung der nationalen Signalgebungssysteme 3. wirtschaftliche Rentabilität für die Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnunternehmen selbst 6. a) Abstimmung der nationalen Bereitstellungspläne sowie Überwachung und Durchsetzung 8. a) und b) Gezieltere Ausrichtung von EU-Fördermitteln
16/2017	Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden	1. b) Die Mitgliedstaaten sollten spezifizieren, wie Mechanismen zur Förderung von Koordinierung, Komplementarität und Synergien zwischen Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und anderen Programmen im Rahmen der EU-Vorschriften umgesetzt und weiterverfolgt werden und wie darüber Bericht erstattet wird.
18/2017	Einheitlicher europäischer Luftraum: eine veränderte Kultur, aber kein einheitlicher Luftraum	3. Sicherstellung der vollständigen Unabhängigkeit und der vollen Kapazität der nationalen Aufsichtsbehörden
19/2017	Einfuhrverfahren: Schwachstellen im Rechtsrahmen und eine unwirksame Umsetzung wirken sich auf die finanziellen Interessen der EU aus	6. a), b) c) und d) Die Mitgliedstaaten sollten den Verzicht auf vorgeschlagene Kontrollen an eine vorher erteilte oder unmittelbar erfolgende Genehmigung einer vorgesetzten Stelle knüpfen, in ihren elektronischen Systemen zur Überlassung von Waren Kontrollen einführen, die Einhaltung der Bedingungen der Zollbefreiung für Sendungen mit geringem Zollwert seitens der Wirtschaftsbeteiligten nachträglich prüfen und Ermittlungspläne aufstellen, um den Missbrauch von Zollbefreiungen zu bekämpfen.

ANHANG 3.4

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				
2014	**Empfehlung 1:** Die EU-Strategie und der mehrjährige Finanzrahmen müssen besser aufeinander abgestimmt werden, insbesondere hinsichtlich der Laufzeiten und Prioritäten. Dadurch könnte sichergestellt werden, dass angemessene Modalitäten für Überwachung und Berichterstattung vorhanden sind, was der Kommission eine wirksame Berichterstattung über den Beitrag des EU-Haushalts zur EU-Strategie erleichtern würde. Die Kommission sollte dem Gesetzgeber diesbezüglich geeignete Vorschläge vorlegen.				X			
	Empfehlung 2: Die übergeordneten politischen Ziele der EU-Strategie müssen in zweckmäßige operative Ziele übertragen werden, an denen sich die mittelbewirtschaftenden Stellen orientieren können. Im Hinblick auf die Nachfolgestrategie zu Europa 2020 sollte die Kommission dem Gesetzgeber Folgendes vorschlagen: a) die übergeordneten politischen Ziele sollten in auf EU-Ebene festgelegten Zielen zum Ausdruck kommen; b) in den Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen wiederum sollten die auf EU-Ebene festgelegten Ziele in operative Ziele auf mitgliedstaatlicher Ebene übertragen werden; eine entsprechende Verknüpfung ist auch bei den von der Kommission direkt verwalteten Programmen erforderlich.						X	
	Empfehlung 3: Die Ergebnisausrichtung sollte so schnell wie möglich verstärkt werden. Die Kommission sollte dem Gesetzgeber Folgendes vorschlagen: a) Die Mitgliedstaaten müssen in ihren Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen angeben, welche quantifizierten Ergebnisse mit den Mitteln erreicht werden sollen. b) Alle Partnerschaftsvereinbarungen und Programme sollten gemeinsame Ergebnisindikatoren enthalten, die nach Möglichkeit bei den verschiedenen Fonds identisch sein und auf die Überwachung der Fortschritte auf lokaler, mitgliedstaatlicher und EU-Ebene ausgelegt sein sollten. c) Der Leistungsrahmen (einschließlich etwaiger leistungsgebundener Reserven) sollte möglichst auf diesen gemeinsamen Ergebnisindikatoren beruhen.						X	

KAPITEL 4

Einnahmen

INHALT

	Ziffer
Einleitung	4.1-4.4
Kurzbeschreibung der Einnahmen	4.2-4.3
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	4.4
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.5
Untersuchung Jährlicher Tätigkeitsberichte und sonstiger Elemente der internen Kontrollsysteme	4.6-4.20
Die Anzahl der BNE- und MwSt.-Vorbehalte sowie der offenen TEM-Punkte bleibt insgesamt unverändert	4.7-4.8
Die Kommission hat die Umsetzung ihres mehrjährigen BNE-Überprüfungsplans fortgesetzt und bei der Bewertung der Auswirkungen der Globalisierung auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen Fortschritte gemacht	4.9-4.11
Bei der Verwaltung der TEM durch die Mitgliedstaaten bestehen Mängel	4.12-4.16
Die unzureichende Überwachung der Einfuhrströme trug dazu bei, dass das mit dem wirksamen Schutz der EU-Einnahmen verbundene Verfahren langwierig war	4.17
Bei der Überprüfung der MwSt.-Eigenmittel bestehen Mängel	4.18-4.19
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 31.12.2017 noch bestehenden BNE-Vorbehalte, MwSt.-Vorbehalte und offenen TEM-Punkte nach Mitgliedstaat

Anhang 4.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Einnahmen

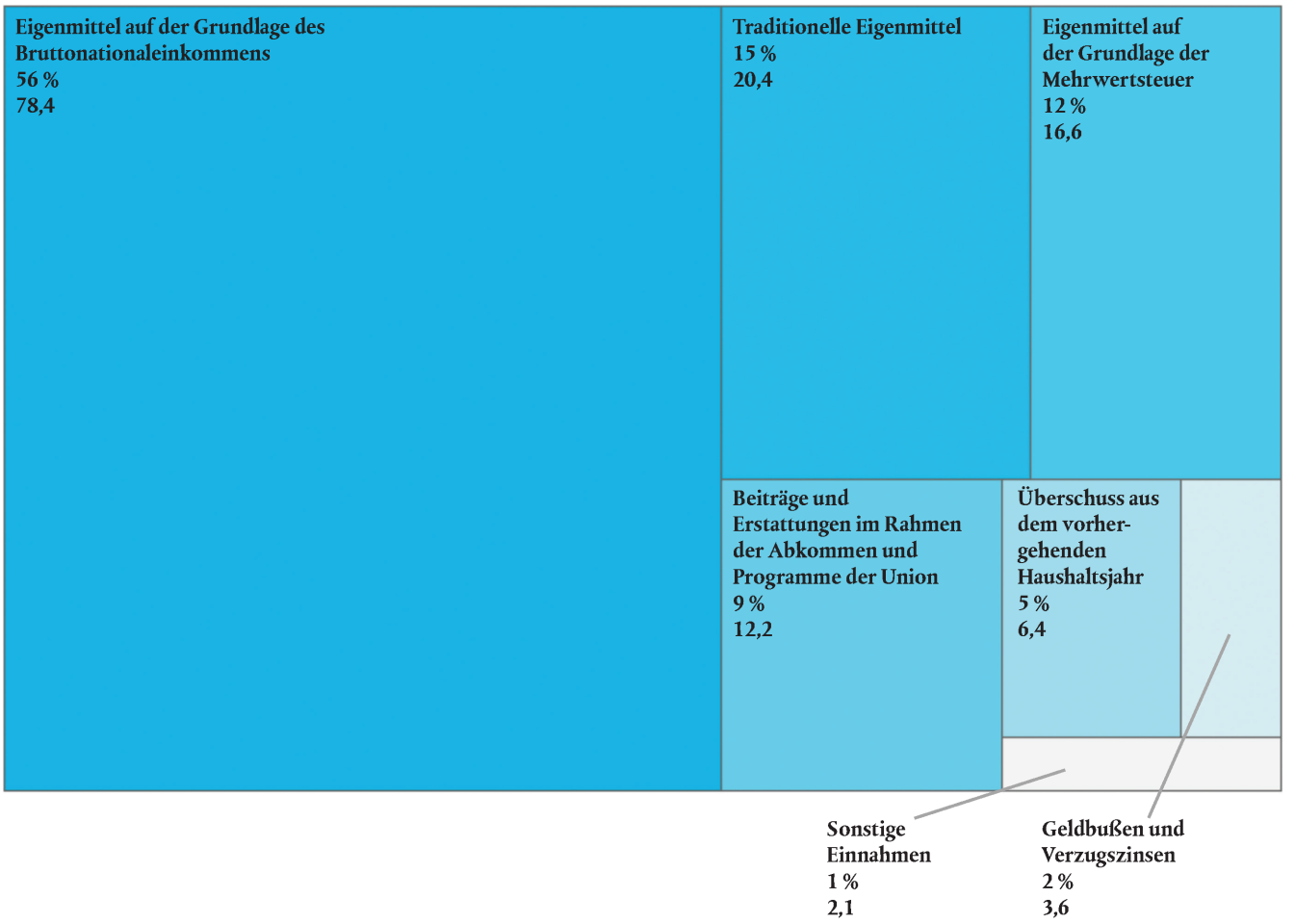
BEMERKUNGEN DES HOFES

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 2017 zu ersehen.

Illustration 4.1 — Einnahmen — Aufschlüsselung 2017

(Milliarden Euro)



Einnahmen 2017 ([1]) insgesamt	**139,7**

([1]) Dieser Betrag entspricht dem tatsächlichen Einnahmenhaushalt der EU. Bei der Berechnung des in der Ergebnisrechnung ausgewiesenen Betrags von 136,2 Milliarden Euro wurde das Periodenrechnungssystem zugrunde gelegt.

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2017 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kurzbeschreibung der Einnahmen

4.2. Der Großteil (83 %) der Einnahmen beruht auf drei Kategorien von Eigenmitteln:

a) Die **Eigenmittel auf der Grundlage des *Bruttonationaleinkommens* (BNE-Eigenmittel)** stellen 56 % 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]).

b) Auf die **traditionellen Eigenmittel (TEM-Eigenmittel)** entfallen 15 % der EU-Einnahmen. Sie umfassen auf Einfuhren erhobene Zölle (20,3 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.

c) Die **Eigenmittel auf der Grundlage der Mehrwertsteuer (MwSt.-Eigenmittel)** machen 12 % der EU-Einnahmen aus. Die Beiträge unter dieser Eigenmittel-Kategorie berechnen sich auf der Grundlage eines einheitlichen Satzes ([2]), 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 ([3]) (9 % der EU-Einnahmen), der Überschuss aus dem Haushaltsjahr 2016 (5 % der EU-Einnahmen) sowie Geldbußen und Verzugszinsen (2 % der EU-Einnahmen).

([1]) Der anfängliche Beitrag wird auf der Grundlage vorausgeschätzter BNE-Daten berechnet. 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.

([2]) Für Deutschland, die Niederlande und Schweden gilt ein geringerer Abrufsatz für die MwSt.-Eigenmittel (0,15 %), während für die anderen Mitgliedstaaten ein Abrufsatz von 0,3 % angewendet wird.

([3]) Diese gehen in erster Linie auf Rückzahlungen nicht in Anspruch genommener Beträge aus verschiedenen Fonds in den Bereichen Kohäsion und natürliche Ressourcen (6,6 Milliarden Euro) sowie auf den Rechnungsabschluss des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft zurück (1,3 Milliarden Euro).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

4.4. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe ***Anhang 1.1***) untersuchte der Hof für die Einnahmen in Bezug auf das Jahr 2017 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 und Sicherstellung, dass die Mitgliedstaaten über effiziente Systeme für die Erhebung und Bereitstellung der korrekten TEM-Beträge verfügen,

   iii) Verwaltung der Geldbußen und Zwangsgelder,

   iv) Berechnung der Beträge, die sich aufgrund von Korrekturmechanismen ergeben;

d) die TEM-Rechnungsführungssysteme ([6]) in den drei ausgewählten Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Deutschland und Niederlande) ([7]).

([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]) 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.

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

ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

4.5. 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

4.6. Wie in Ziffer 4.4 ausgeführt, wählte der Hof eine Reihe von Systemen zur Untersuchung aus. Das Gesamtprüfungsurteil des Hofes zur *Ordnungsmäßigkeit* der 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 verbessert werden könnten.

Die Anzahl der BNE- und MwSt.-Vorbehalte sowie der offenen TEM-Punkte bleibt insgesamt unverändert

4.7. Ermittelt die Kommission Fälle, in denen möglicherweise ein Verstoß gegen die Eigenmittelverordnungen vorliegt ([8]), 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.

4.8. Insgesamt bleibt die Anzahl der BNE- und MwSt.-Vorbehalte sowie der offenen TEM-Punkte unverändert (siehe ***Anhang 4.2***). Welche Auswirkungen diese Vorbehalte und offenen Punkte auf den EU-Haushalt haben, ist von der Kommission unter Berücksichtigung der Angaben, die von den Mitgliedstaaten vorzulegen sind, noch zu ermitteln.

([8]) 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 Kommission hat die Umsetzung ihres mehrjährigen BNE-Überprüfungsplans fortgesetzt und bei der Bewertung der Auswirkungen der Globalisierung auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen Fortschritte gemacht

4.9. Die Kommission hat die Umsetzung ihres mehrjährigen BNE-Überprüfungsplans in den Mitgliedstaaten fortgesetzt. Im Zuge dieser Überprüfungen wird untersucht, ob die von den Mitgliedstaaten für ihre Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verwendeten Kompilierungsverfahren im Einklang mit dem ESVG 2010 ([9]) stehen und ob die BNE-Daten zuverlässig, vollständig und vergleichbar sind ([10]).

4.10. Die Kommission machte verfahrensspezifische Vorbehalte ([11]) für alle Mitgliedstaaten geltend, um sicherzustellen, dass diese die Arbeitsergebnisse der Kommission berücksichtigen, wenn sie ihre BNE-Eigenmittel ab 2010 berechnen. Die Kommission geht davon aus, dass sie ihren Überprüfungszyklus 2019 abschließen wird.

4.11. Im vergangenen Jahr wies der Hof darauf hin, dass die Kommission zusätzliche Bemühungen unternehmen müsste, um die potenziellen Auswirkungen der Globalisierung auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu bewerten ([12]). Im Jahr 2017 hat die Kommission in diesem Bereich Fortschritte erzielt. Sie hat eine Reihe von Taskforces und Arbeitsgruppen eingerichtet, an denen nationale Sachverständige beteiligt sind, ein Frühwarnsystem zur Ermittlung von Fällen der Verlagerung von Vermögenswerten für Forschung und Entwicklung eingeführt, die Mitgliedstaaten darum gebeten, Fragebögen zur Wirtschaftstätigkeit multinationaler Unternehmen auszufüllen, und die Einrichtung einer Datenbank mit Fallstudien zu multinationalen Unternehmen geplant.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.11. *Die Kommission führte 2018 in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten weitere intensive Arbeiten durch. Insbesondere wurde ein Pilotprojekt zu multinationalen Unternehmensgruppen eingeleitet mit dem Ziel, bis zum Ende des aktuellen BNE-Überprüfungszyklus ein angemessenes Verständnis der Zuverlässigkeit der Erfassung von Globalisierungsaspekten in den BNE-Daten zu erreichen.*

([9]) Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene (ESVG 2010) ist der 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)).

([10]) Siehe Artikel 5 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 des Rates vom 15. Juli 2003 zur Harmonisierung des Bruttonationaleinkommens zu Marktpreisen („BNE-Verordnung") (ABl. L 181 vom 19.7.2003, S. 1).

([11]) Diese Vorbehalte werden eingesetzt, wenn eine bestimmte Phase eines Verfahrens betroffen ist. Die Kommission machte diese Vorbehalte geltend, um die laufende Überprüfung abschließen und gleichzeitig die BNE-Daten der Mitgliedstaaten für eine Revision offen halten zu können.

([12]) Siehe Ziffern 4.10-4.13 und 4.23 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bei der Verwaltung der TEM durch die Mitgliedstaaten bestehen Mängel

4.12. Jeder Mitgliedstaat übermittelt der Kommission eine Monatsübersicht über die von ihm erhobenen Zölle und Zuckerabgaben (A-Buchführung) sowie eine vierteljährliche Übersicht über die festgestellten, noch nicht erhobenen Zölle (B-Buchführung).

4.13. Der Hof untersuchte die Erhebung der TEM in der Tschechischen Republik, Deutschland und den Niederlanden, 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 Weiterverfolgung von Anfragen des OLAF legte.

4.14. Hinsichtlich der Erstellung der A-Buchführung ergab die Prüfung in der Tschechischen Republik und in Deutschland keine signifikanten Probleme. In den Niederlanden jedoch konnte der Hof die Zuverlässigkeit der Übersichten über die A- und die B-Buchführung nicht angemessen bewerten, da die IT-Systeme der Zollverwaltung es nicht ermöglichten, den Prüfpfad für die zugrunde liegenden Vorgänge aufzubauen.

4.14. *Das Fehlen eines Prüfpfads in den Niederlanden, das bei den Kontrollen der Kommission wiederholt angesprochen wurde, wird derzeit weiterverfolgt. Die niederländischen Behörden sind dabei, ein IT-System zur Erstellung eines Prüfpfads für die zugrunde liegenden Vorgänge einzurichten.*

4.15. Der Hof stellte in den drei besuchten Mitgliedstaaten Mängel bei der Verwaltung der B-Buchführung fest. Diese Mängel betreffen hauptsächlich die zwangsweise Beitreibung von Zöllen. Dabei handelt es sich um ein wiederkehrendes Problem, auf das auch die Kommission in ihren Kontrollberichten hingewiesen hat. Der Hof stellte in Vorjahren ähnliche Mängel in anderen Mitgliedstaaten fest ([13]) (siehe ***Anhang 4.3***).

4.15. *Die Kommission prüft die B-Buchführung bei jeder Kontrolle der traditionellen Eigenmittel. Bei einer Buchführung dieser Art (einer Zusammenstellung nicht besicherter und/oder angefochtener Fälle) sind Mängel unvermeidlich. Daher wird die Kommission bei jeder ihrer Kontrollen weiterhin die B-Buchführung prüfen.*

([13]) Siehe Ziffer 4.15 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016, 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.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.16. Im Sonderbericht Nr. 19/2017 wies der Hof auf erhebliche Mängel und Schlupflöcher hin, die darauf hindeuten, dass die Mitgliedstaaten diese Zollkontrollen nicht wirksam anwenden ([14]). In diesem Bericht wird außerdem betont, dass die Unterbewertung von Waren im E-Commerce mit Nicht-EU-Ländern erhebliche Risiken nach sich zieht. Durch diese Risiken kann sich der Wert der TEM, die an den EU-Haushalt abgeführt werden, vermindern ([15]).

Die unzureichende Überwachung der Einfuhrströme trug dazu bei, dass das mit dem wirksamen Schutz der EU-Einnahmen verbundene Verfahren langwierig war

4.17. Nachdem sie das Vereinigte Königreich im Jahr 2011 aufgefordert hatte, Risikoprofile für Einfuhren unterbewerteter Textilien und Schuhe aus China zu erstellen, brauchte die Kommission mehr als sieben Jahre, um ein *Vertragsverletzungsverfahren* einzuleiten ([16]). Dies liegt zum Teil daran, dass die Kommission nicht genügend Sorgfalt darauf verwendet, die Einfuhrdaten zu überwachen oder ungewöhnliche Muster — wie Umleitungen zwischen Mitgliedstaaten — oder deren zugrunde liegenden Ursachen zu analysieren (siehe ***Illustration* 4.2**).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.16. *Siehe die Antworten der Kommission im Sonderbericht Nr. 19/2017.*

Ferner hat die Kommission am 31. Mai 2018 den Durchführungsbeschluss der Kommission über Kriterien für Finanzrisiken und Standards für in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführte Waren erlassen. In dem Beschluss über Kriterien für Finanzrisiken verständigten sich die Kommission und die Mitgliedstaaten auf ein gemeinsames EU-weites Konzept und eine Reihe von Vorschriften zur einheitlichen Behandlung von Finanzrisiken.

4.17. *Im Bereich der traditionellen Eigenmittel leitet die Kommission nur dann ein Vertragsverletzungsverfahren ein, wenn sie schlüssige Beweise dafür hat, dass eine ständige Praxis oder ein Versäumnis eines bestimmten Mitgliedstaats zu einem Verlust traditioneller Eigenmittel führt. Nachdem der Kommission im März 2017 schlüssige Beweise dafür vorlagen, dass es wegen fehlender Maßnahmen des Vereinigten Königreichs zu einem Verlust traditioneller Eigenmittel gekommen war, ergriff sie entschiedene und unverzügliche Maßnahmen, was zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens führte. Im November 2014 hatte das Vereinigte Königreich zusätzliche Zollabgaben festgesetzt, die auf das Jahr 2011 zurückgingen, als die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, spezifische Risikoprofile für die Unterbewertung zu erstellen. Erst als das Vereinigte Königreich diese Beträge 2015 annullierte und aus der B-Buchführung entfernte, hatte die Kommission berechtigte Gründe, diese Angelegenheit weiter zu untersuchen, sodass sie sie in die nächste Kontrolle der traditionellen Eigenmittel im November 2016 einbezog. Im Rahmen der Behandlung dieser Angelegenheit vor März 2017 wies das OLAF die Behörden des Vereinigten Königreichs elfmal offiziell auf die Notwendigkeit hin, Maßnahmen in Bezug auf die Unterbewertung zu ergreifen.*

Die Kommission geht davon aus, dass ihr im Rahmen des Zollkodex der Union (UZK) bis Ende 2020 detailliertere Einfuhrdaten vorliegen. Dies wird auch die breitere Nutzung von Techniken zur Datenextraktion ermöglichen, um die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung ihrer Kontrolltätigkeiten zu unterstützen.

([14]) Siehe insbesondere Ziffern VI-IX des Sonderberichts Nr. 19/2017 „Einfuhrverfahren: Schwachstellen im Rechtsrahmen und eine unwirksame Umsetzung wirken sich auf die finanziellen Interessen der EU aus".

([15]) Im März 2018 leitete der Hof eine Prüfung zu der Frage ein, ob sich die EU mit den Herausforderungen befasst, die sich durch den elektronischen Handel im Bereich Mehrwertsteuer und Zölle ergeben.

([16]) Dabei handelt es sich um die wichtigste Durchsetzungsmaßnahme, die die Kommission ergreifen kann, wenn Mitgliedstaaten das Unionsrecht nicht anwenden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 4.2 — Unterbewertung von Textil- und Schuheinfuhren aus China: Das Versäumnis des Vereinigten Königreichs, die geforderten Risikoprofile zu erstellen, führte zu geschätzten TEM-Ausfällen in beträchtlicher Höhe

Die Kommission informierte die Mitgliedstaaten bereits 2007 über das Betrugsrisiko im Zusammenhang mit der Einfuhr von Textilien und Schuhen mit Ursprung in China. Im Jahr 2011 forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, Risikoprofile für solche Einfuhren zu erstellen. Andere Mitgliedstaaten sind dieser Aufforderung letztlich nachgekommen. Im Ergebnis wurden diese nicht ordnungsgemäßen Einfuhren in bedeutendem Umfang auf das Vereinigte Königreich umgeleitet.

Das OLAF nahm eine Untersuchung zur Zollwertermittlung von Textil- und Schuheinfuhren aus China in den Jahren 2015-2017 durch das Vereinigte Königreich vor. Diese Untersuchung ergab, dass die Unterbewertung dieser Einfuhren zu möglichen TEM-Verlusten in Höhe von 1,6 Milliarden Euro im Zeitraum 2013-2016 geführt hatte.

Im Jahr 2017 führte die GD Haushalt zwei Kontrollen im Vereinigten Königreich durch und berichtete, dass das Land unzureichende Maßnahmen ergriffen hatte, um das Risiko einer Unterbewertung dieser Einfuhren zu mindern.

Schließlich leitete die Kommission im März 2018 mit einem Aufforderungsschreiben ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich ein. Diese Maßnahme wurde ergriffen, da das Vereinigte Königreich es versäumt hatte, angemessene Maßnahmen zur Minderung des Risikos von Zollbetrug durch Unterbewertung zu ergreifen und sich geweigert hatte, die hinterzogenen Zölle dem EU-Haushalt zuzuführen.

Schätzungen zufolge belaufen sich die hinterzogenen TEM im Zeitraum 2013-2017 auf 2,2 Milliarden Euro, auf die Verzugszinsen anfallen können. Die Unterbewertung dieser Einfuhren kann sich außerdem auf die Berechnung der MwSt.- und BNE-Eigenmittel sowie auf die einzelnen Beiträge der übrigen Mitgliedstaaten auswirken.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 4.2 — Unterbewertung von Textil- und Schuheinfuhren aus China: Das Versäumnis des Vereinigten Königreichs, die geforderten Risikoprofile zu erstellen, führte zu geschätzten TEM-Ausfällen in beträchtlicher Höhe

Nach Erhalt des im März 2017 veröffentlichten OLAF-Berichts ergriff die Kommission entschiedene und unverzügliche Maßnahmen, um die Höhe der entstandenen TEM-Verluste zu ermitteln, und forderte das Vereinigte Königreich nachdrücklich auf, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um weitere Verluste zu vermeiden, und den geschätzten TEM-Betrag zur Verfügung zu stellen, der aufgrund des Versäumnisses des Vereinigten Königreichs nicht gezahlt worden war. Neben den beiden Kontrollen der traditionellen Eigenmittel im Mai und November 2017 sandte die GD BUDG am 24. März 2017 und am 28. Juli 2017 zwei Mahnschreiben an das Vereinigte Königreich. Nach diesen wiederholten Mahnungen leitete die Kommission im März 2018 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich ein.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Bei der Überprüfung der MwSt.-Eigenmittel bestehen Mängel

4.18. Zur Berechnung seiner harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlage teilt jeder Mitgliedstaat seine gesamten MwSt.-Nettoeinnahmen durch den gewogenen mittleren MwSt.-Satz ([17]). Die Mitgliedstaaten ermitteln ihre gewogenen mittleren MwSt.-Sätze anhand von Daten aus ihren Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Da es sich beim gewogenen mittleren MwSt.-Satz um den Nenner eines Bruchs handelt, hat er erhebliche Auswirkungen auf die Berechnung der harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlagen und somit auf die Beiträge der Mitgliedstaaten.

4.19. Die Kommission überprüft die gewogenen mittleren MwSt.-Sätze, die die Mitgliedstaaten in ihren MwSt.-Meldungen vorlegen. Der Hof bewertete die Durchführung dieser Überprüfungen und stellte fest, dass Bedarf an einer weiteren Formalisierung der Risikobewertung bestand, auf die sich ihr Kontrollansatz stützt. Darüber hinaus gab es keine standardisierte Dokumentation der geleisteten Arbeit und nur begrenzte Nachweise dafür, dass die für die Berechnungen verwendeten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen mit Daten aus anderen Quellen (der Mitgliedstaaten oder der EU) abgeglichen wurden. Außerdem gab es kein Verfahren, um MwSt.-Vorbehalte bezüglich der gewogenen mittleren MwSt.-Sätze in den Fällen geltend zu machen, in denen die Kommission erhebliche Mängel bei der Kompilierung der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen durch die Mitgliedstaaten feststellt.

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 2017 bekräftigt. Im zweiten Jahr in Folge machte die GD Haushalt einen *Vorbehalt* bezüglich des Werts der vom Vereinigten Königreich erhobenen TEM geltend, da hinterzogene Zölle auf Textil- und Schuheinfuhren dem EU-Haushalt nicht wieder zugeführt wurden (siehe ***Ziffer 4.17*** und ***Illustration 4.2***) ([18]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.19. *Die Kommission nimmt eine Risikoanalyse vor und dokumentiert ihre Arbeit für jede Kontrolle unter Berücksichtigung der verschiedenen länderspezifischen Rechts- und Verwaltungsabläufe. Die Erfahrungen der Kommission zeigen, dass zwischen den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die bei der Berechnung des gewogenen mittleren Satzes (GMS) verwendet werden, sowie den Daten der nationalen Veröffentlichungen einerseits und den Daten in der Eurostat-Datenbank andererseits kein wesentlicher Unterschied besteht.*

In Bezug auf die Vorbehalte zu den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist derzeit nicht ausdrücklich vorgesehen, zur „Berechnung des GMS" einen Vorbehalt einzulegen, wenn die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als unzuverlässig angesehen wurden. Dessen ungeachtet wird durch das derzeitige Verfahren ein derartiger Vorbehalt auch nicht ausgeschlossen. Im Allgemeinen müssen die möglichen Auswirkungen etwaiger offener BNE-Vorbehalte bei jeder MwSt.-Kontrolle von Fall zu Fall beurteilt werden.

([17]) Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel (ABl. L 155 vom 7.6.1989, S. 9).

([18]) Die buchhalterische Behandlung dieser Frage steht im Einklang mit den EU-Rechnungsführungsvorschriften. Daher wurde der TEM-Betrag im Jahresabschluss 2017 nicht als Forderung ausgewiesen (siehe Erläuterung 2.6.1.1 zur konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union).

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. Die vom Hof untersuchten einnahmenbezogenen Systeme waren insgesamt wirksam. Die vom Hof bei der Kommission und in bestimmten Mitgliedstaaten bewerteten wichtigsten internen Kontrollen im Bereich der TEM waren bedingt wirksam (siehe ***Ziffern 4.12-4.17***).

Empfehlungen

4.22. ***Anhang 4.3*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den vier Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 ausgesprochen hatte. Die Kommission hat die vier Empfehlungen weitgehend umgesetzt.

4.23. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2017 spricht der Hof folgende Empfehlungen aus:

TEM

— **Empfehlung 1:** Bis Ende 2020 sollte die Kommission ihre Überwachung der Einfuhrströme verbessern und dabei verstärkt Data-Mining-Techniken nutzen, um ungewöhnliche Muster und die ihnen zugrunde liegenden Ursachen zu analysieren, und sie sollte unverzüglich reagieren, um sicherzustellen, dass die geschuldeten TEM-Beträge bereitgestellt werden.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission geht davon aus, dass ihr im Rahmen des Zollkodex der Union (UZK) bis Ende 2020 detailliertere Einfuhrdaten vorliegen. Dies wird auch die breitere Nutzung von Techniken zur Datenextraktion ermöglichen, um die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung ihrer Kontrolltätigkeiten zu unterstützen. Darüber hinaus hat das OLAF in dieser Hinsicht weitere Untersuchungsmaßnahmen ergriffen, die in einer Reihe von Mitgliedstaaten noch nicht abgeschlossen sind. Weitere Einzelheiten zu abgeschlossenen Untersuchungen neben dem Unterbewertungsfall im Vereinigten Königreich und Maßnahmen, die 2017 generell bei Unterbewertungsangelegenheiten ergriffen wurden, sind im OLAF-Bericht 2017 enthalten.

MwSt.-Eigenmittel

— **Empfehlung 2:** Bis Ende 2019 sollte die Kommission den bestehenden Kontrollrahmen überprüfen und besser dokumentieren, wie er zum Einsatz kommt, wenn es darum geht, die mitgliedstaatlichen Berechnungen der gewogenen mittleren MwSt.-Sätze zu überprüfen, die verwendet werden, um die harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlagen zu erhalten.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Sie ist damit einverstanden, den bestehenden Kontrollrahmen für die Berechnung des gewogenen mittleren Satzes (GMS) zu überprüfen. Zu diesem Zweck wird die Kommission ihre Dokumentation der geleisteten Arbeit weiter harmonisieren und eine harmonisierte Checkliste für die Überprüfung des gewogenen mittleren MwSt.-Satzes umsetzen.

Die Kommission ist zudem damit einverstanden, die Auswirkungen eines BNE-Vorbehalts auf die MwSt.-Bemessungsgrundlage zu überprüfen und die MwSt.-Vorbehalte gemäß dem Ergebnis dieser Überprüfung zu aktualisieren.

ANHANG 4.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON EINNAHMENVORGÄNGEN

	2017	2016
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 31.12.2017 NOCH BESTEHENDEN BNE-VORBEHALTE ([1]), MWST.-VORBEHALTE UND OFFENEN TEM-PUNKTE NACH MITGLIEDSTAAT

Mitgliedstaat	BNE-Vorbehalte (Stand: 31.12.2017)	MwSt.-Vorbehalte (Stand: 31.12.2017)	„Offene“ TEM-Punkte (Stand: 31.12.2017)
Belgien	0	3	30
Bulgarien	0	4	4
Tschechische Republik	0	0	3
Dänemark	0	6	17
Deutschland	0	7	13
Estland	0	1	0
Irland	0	12	11
Griechenland	5	9	25
Spanien	0	6	30
Frankreich	0	5	20
Kroatien	2	1	2
Italien	0	5	20
Zypern	0	1	3
Lettland	0	1	1
Litauen	0	0	5
Luxemburg	0	4	2
Ungarn	0	0	12
Malta	0	0	2
Niederlande	0	5	53
Österreich	0	4	5
Polen	0	1	12
Portugal	0	0	16
Rumänien	0	2	20
Slowenien	0	0	4
Slowakei	0	0	6
Finnland	0	4	9
Schweden	0	4	2
Vereinigtes Königreich	0	7	27
INSGESAMT (31.12.2017)	**7**	**92**	**354**
INSGESAMT (31.12.2016)	2	95	335

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

([1]) Diese Tabelle enthält nur die transaktionsspezifischen BNE-Vorbehalte (die die Kompilierung spezifischer Bestandteile der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in einem Mitgliedstaat betreffen). Darüber hinaus gibt es verfahrensspezifische BNE-Vorbehalte (siehe Ziffer 4.10), die in allen Mitgliedstaaten noch bestehen und die Kompilierung der Daten ab 2010 betreffen (außer für Kroatien, für das sie den Zeitraum ab 2013 betreffen).

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				
2014	**Empfehlung 1:** Die Kommission sollte im nächsten Überprüfungszyklus Maßnahmen zur Verringerung der Anzahl von Jahren ergreifen, für die am Ende des Zyklus Vorbehalte bestehen.		X					*Die Kommission räumt ein, dass die Anzahl der Jahre, für die am Ende des Überprüfungszyklus Vorbehalte bestehen, erheblich sein kann. Im Anschluss an die Einlegung von Vorbehalten begann die Kommission in diesem Zyklus, in einem frühen Stadium Aktionspunkte zur Verbesserung der Qualität der BNE-Daten festzulegen. Dies dürfte dazu beitragen, die Auswirkungen künftiger Vorbehalte auf die Höhe der zu zahlenden Beiträge zum EU-Haushalt zu verringern.*
	Empfehlung 2: Die Kommission sollte Maßnahmen ergreifen, um die Auswirkungen der von Mitgliedstaaten vorgelegten Revisionen zu reduzieren.		X					*Die nationalen statistischen Ämter einigen sich freiwillig auf eine gemeinsame Revisionsstrategie und verpflichten sich, diese schrittweise mit dem Ziel umzusetzen, den Nutzern kohärentere Statistiken zu liefern. Die vereinbarten Leitlinien sehen vor, dass die Mitgliedstaaten die Ergebnisse der nächsten Benchmark-Revisionen 2019 bzw. 2024 verbreiten sollen.* *Hinsichtlich des BNE für Eigenmittelzwecke fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die aktuellsten Qualitätsdaten zur Verfügung zu stellen.*
	Empfehlung 3: Die Kommission sollte die bestehenden Leitlinien zu nachträglichen Prüfungen verbessern und die Mitgliedstaaten zu ihrer Umsetzung anhalten.		X					*Die Kommission hat eine Projektgruppe aus Mitgliedstaaten eingerichtet, die weiterhin die Maßnahmen ermitteln wird, die notwendig sind, um einen gemeinsamen Ansatz zu verwirklichen und zusätzliche Leitlinien zur Verfügung zu stellen. Die Gruppe kam jedoch zu dem Schluss, dass der Umfang dieser Angelegenheit über den Leitfaden Zollprüfung hinausgeht, insbesondere in Bezug auf die rechtlichen Folgen.*
	Empfehlung 4: Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten über angemessene Rechnungsführungssysteme zur Erfassung von Posten in der B-Buchführung verfügen, und die Mitgliedstaaten dazu anhalten, die Verwaltung der Posten in dieser Buchführung zu verbessern. Beispielsweise könnte die Kommission diese Buchführung regelmäßig überprüfen, um sicherzustellen, dass ältere Posten ordnungsgemäß aktualisiert oder ausgebucht werden.		X					*Die Kommission wird die B-Buchführung weiterhin bei jeder von ihr durchgeführten TEM-Kontrolle prüfen und sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten über angemessene Rechnungsführungssysteme verfügen und ältere Posten abgeschrieben werden oder ihre dauerhafte Aufnahme in die B-Buchführung gerechtfertigt ist.*

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	5.7-5.30
Überhöhte Kostenangaben, insbesondere durch neue Teilnehmer und KMU	5.12
Die meisten nicht quantifizierbaren Fehler betrafen die Zeiterfassung und Verzögerungen bei der Verteilung von Mitteln	5.13
Horizont 2020: Die Vorschriften für die Meldung von Personalkosten sind nach wie vor fehleranfällig	5.14-5.16
Fazilität „Connecting Europe“: Definitionen der Unterauftragsvergabe und der damit verbundenen Kosten lassen Raum für Interpretationen	5.17
Forschung: Weiterverfolgung von Prüfungen wird besser koordiniert, doch sind weitere Fortschritte bei der Projektüberwachung erforderlich	5.18-5.19
Erasmus+: angemessene Kontrollstrategie, doch Finanzhilfeverwaltung bei der EACEA muss weiter verbessert werden	5.20-5.22
Jährliche Tätigkeitsberichte enthalten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements mit einem verbesserten Ansatz für die Berechnung der Risikobeträge	5.23-5.25
Überprüfung der von der geprüften Stelle zum Nachweis der Ordnungsmäßigkeit vorgelegten Informationen	5.26-5.30
Schlussfolgerung und Empfehlungen	5.31-5.34
Schlussfolgerung	5.31-5.32
Empfehlungen	5.33-5.34
Teil 2 — Leistungsaspekte im Bereich Forschung und Innovation	5.35-5.37
Bei den meisten Projekten wurden die erwarteten Outputs und Ergebnisse erzielt	5.37

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 mehr als 20 % in der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

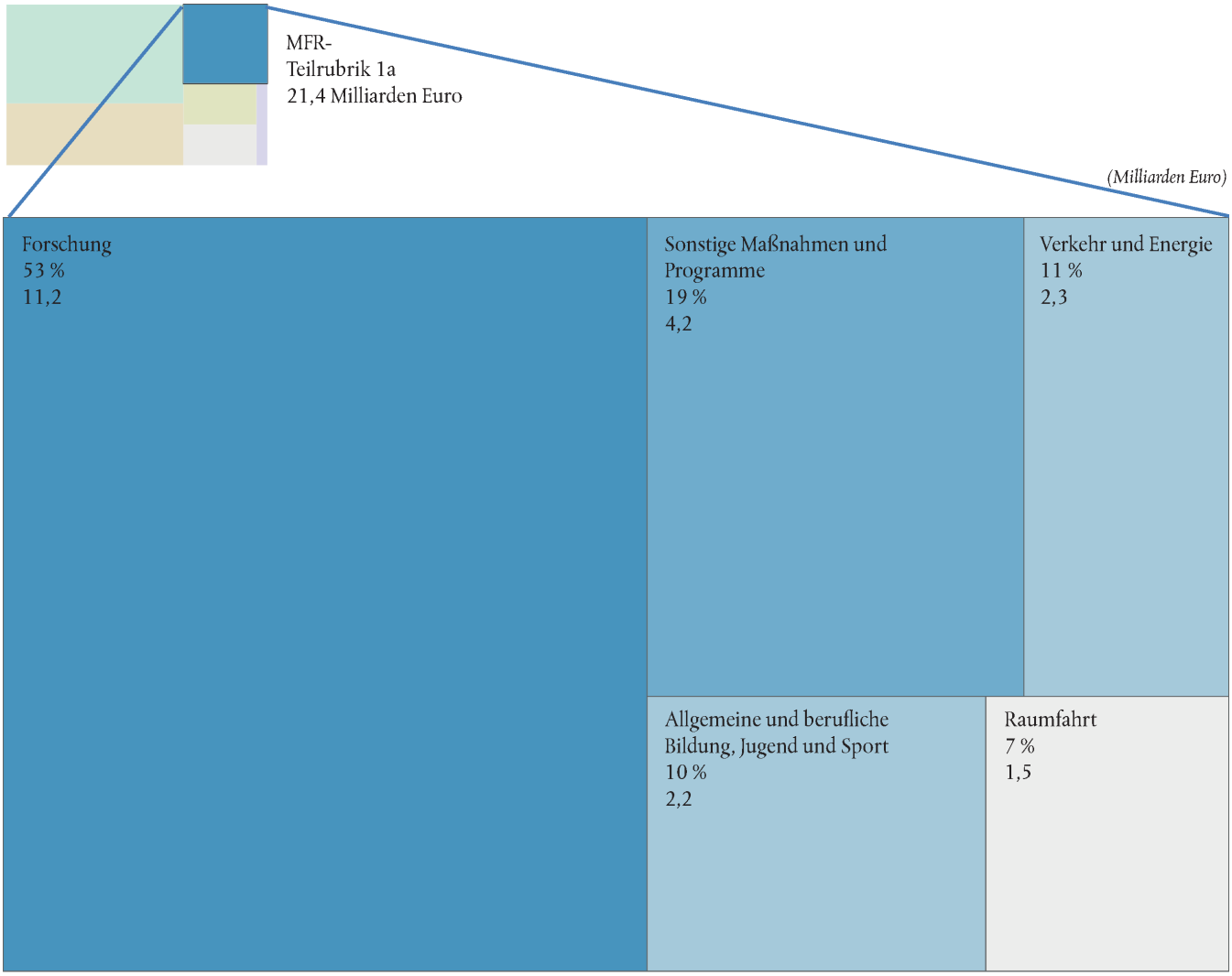
Anhang 5.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

5.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zur Teilrubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). ***Illustration 5.1*** gibt einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten und Ausgaben in dieser Teilrubrik im Jahr 2017.

Illustration 5.1 — MFR-Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ — Aufschlüsselung 2017



Zahlungen des Jahres insgesamt	**21,4**
– *Vorschüsse* ([1])	*- 14,4*
+ *abgerechnete Vorschüsse* ([1])	*7,9*
Prüfungspopulation insgesamt	**14,9**

([1]) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 15 von ***Anhang 1.1***).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2017 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kurzbeschreibung der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“

5.2. Die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Ankurbelung des Wachstums und die Förderung der Investitionstätigkeit bilden eine wichtige Priorität für die Kommission, denn es handelt sich dabei um eine der großen Herausforderungen für die Europäische Union. Die für die MFR-Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ veranschlagten Ausgaben berühren den Kern des europäischen Projekts und spielen eine immer wichtigere Rolle bei der Förderung einer inklusiven Gesellschaft, der Stimulierung des Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU.

5.3. Dieser Politikbereich umfasst Ausgaben für Forschung und Innovation, allgemeine und berufliche Bildung, transeuropäische Energie-, Verkehrs- und Telekommunikationsnetze, Weltraumprogramme und Wirtschaftsförderung. Die wichtigsten Programme, die im Rahmen dieser Teilrubrik finanziert werden, sind das Siebte Forschungsrahmenprogramm (RP7) ([1]) und Horizont 2020 ([2]) im Bereich Forschung und Innovation sowie Erasmus+ im Bereich allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport. Außerdem fallen darunter große Infrastrukturprojekte wie Galileo, das globale Satellitennavigationssystem, EGNOS, die europäische Erweiterung des geostationären Navigationssystems, ITER — Entwicklung der Fusionsenergie, die Fazilität „Connecting Europe“ für die Bereiche Verkehr, Energie und Telekommunikation sowie das Programm COSME für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen.

5.4. Fast die gesamten Ausgaben werden von der Kommission direkt verwaltet. Sie 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. Was Erasmus+ anbelangt, so werden rund 80 % der Finanzhilfen von nationalen Agenturen im Auftrag der Kommission verwaltet; für die übrigen 20 % ist die Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) zuständig.

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 bei Programmen mit komplexen Regeln für die Erstattung förderfähiger Ausgaben — wie den Forschungsprogrammen — besonders hoch. Diese Regeln werden von Empfängern, insbesondere solchen, die damit weniger vertraut sind — wie kleine und mittlere Unternehmen (KMU), erstmalige Teilnehmer und Teilnehmer aus Drittstaaten — häufig falsch interpretiert.

5.5. *Die Förderfähigkeitsregeln im Rahmen von Horizont 2020 wurden im Vergleich zum Siebten Forschungsrahmenprogramm erheblich vereinfacht, beispielsweise durch die neue Pauschalerstattungsregelung für indirekte Kosten.*

([1]) Siebtes Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung 2007-2013.

([2]) Rahmenprogramm für Forschung und Innovation 2014-2020 (Horizont 2020).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

5.6. Im Hinblick auf die Abgabe einer spezifischen Beurteilung untersuchte der Hof unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe ***Anhang 1.1***) für die Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung" in Bezug auf das Jahr 2017

a) eine Stichprobe von 130 Vorgängen. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb dieser MFR-Teilrubrik repräsentativ ist. Sie umfasste 91 Vorgänge aus dem Bereich Forschung und Innovation (53 zum RP7 und 38 zu Horizont 2020) und 39 Vorgänge zu anderen Programmen und Tätigkeiten in 18 Mitgliedstaaten und fünf Drittländern;

b) die Prüfungen, denen der Interne Auditdienst (IAS) der Kommission im Jahr 2017 die Dienststellen unterzogen hatte, deren *Jährliche Tätigkeitsberichte* der Hof überprüfte;

c) die Angaben zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektion Forschung und Innovation (GD RTD), der Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur (GD EAC), der EACEA und der Exekutivagentur für die Forschung (REA) sowie die Frage, ob diese Angaben weitgehend mit den Ergebnissen des Hofes übereinstimmen;

d) die Angaben der Kommission zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben in den Bereichen „Forschung und Innovation" sowie „allgemeine und berufliche Bildung". Diese Untersuchung fand im Einklang mit der neuen Strategie des Hofes statt, wonach künftig testatsorientierte Prüfungen durchgeführt werden sollen;

e) die Berichterstattung der Kommission zur *Leistung* von Forschungs- und Innovationsprojekten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

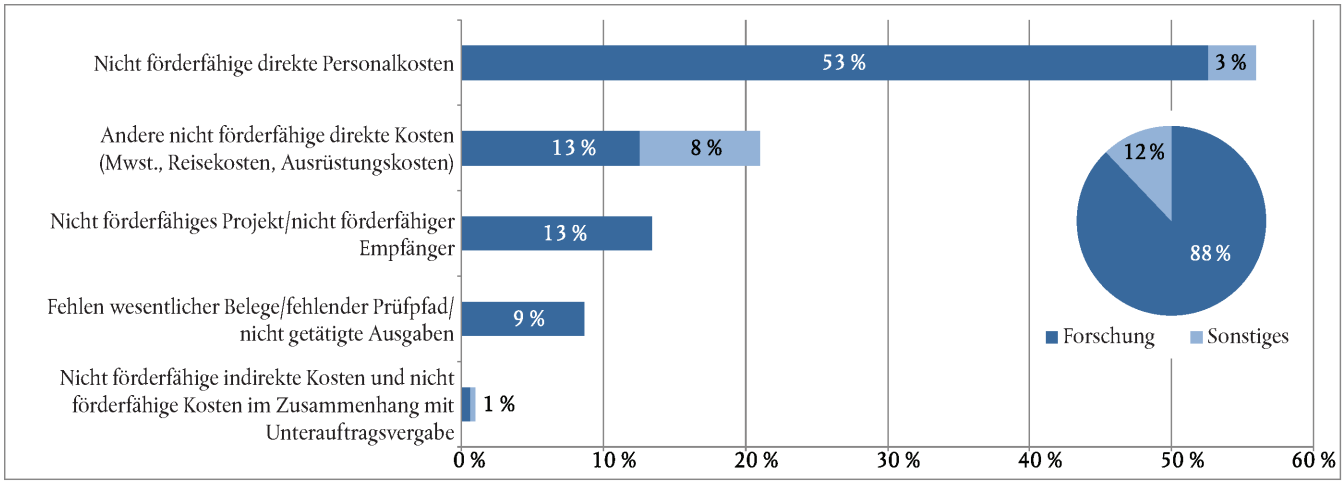
TEIL 1 — ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

5.7. In ***Anhang 5.1*** sind die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen überblicksmäßig dargestellt. Von den 130 untersuchten Vorgängen wiesen 66 (51 %) *Fehler* auf. Auf der Grundlage der quantifizierten 41 Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote auf 4,2 % ([3]).

5.8. ***Illustration 5.2*** enthält eine Aufschlüsselung der für 2017 *geschätzten Fehlerquote*. Der Hof ermittelte quantifizierbare Fehler im Zusammenhang mit nicht förderfähigen Kosten bei 35 der 91 in der Stichprobe erfassten Vorgänge aus dem Bereich Forschung und Innovation (20 beim RP7 und 15 bei Horizont 2020), was nahezu 79 % der für die Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ für 2017 geschätzten Fehlerquote ausmacht.

5.7. *Die vom Hof 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 betrafen nicht förderfähige direkte Personalkosten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

([3]) Der Hof berechnet die Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen 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 6,2 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.9. Acht der quantifizierten Fehler machten mehr als 20 % des Werts des entsprechenden Vorgangs aus (siehe ***Anhang 5.2***). Allesamt waren sie darauf zurückzuführen, dass Empfänger im Rahmen des RP7 und des Programms Horizont 2020 nicht förderfähige Kosten geltend machten.

5.10. Der Hof ermittelte quantifizierbare Fehler bei fünf der 39 Stichprobenvorgänge zu anderen Programmen und Tätigkeiten. Die Fehler waren auf Verstöße der Empfänger gegen Förderfähigkeitsregeln zurückzuführen, indem sie etwa Personalkosten falsch berechneten oder Kosten geltend machten, für die entweder keine Belege vorgelegt wurden oder die außerhalb des Anerkennungszeitraums der Kostenaufstellung angefallen waren ([4]).

5.11. Die Kommission hatte Korrekturmaßnahmen angewandt, welche sich direkt auf fünf im Rahmen der Stichprobe geprüfte Vorgänge auswirkten. Auf die Berechnungen des Hofes hatten diese Maßnahmen kaum Einfluss, da sich durch sie die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote nur um 0,3 Prozentpunkte verringerte. In 17 Fällen quantifizierbarer Fehler auf der Ebene der Empfänger verfügte die Kommission oder der unabhängige Prüfer aufgrund des Erstattungsantrags über ausreichende Informationen (z. B. falscher Wechselkurs oder außerhalb des Berichtszeitraums entstandene Kosten), um die Fehler zu verhindern oder vor Anerkennung der Ausgaben aufzudecken und zu berichtigen. Hätte die Kommission alle ihr vorliegenden Informationen angemessen genutzt, wäre die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 1,5 Prozentpunkte niedriger ausgefallen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

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, sodass sie sich auf die Erreichung ihrer Forschungs- und Innovationsziele konzentrieren können, und gleichzeitig die umgehende Auszahlung an die Forscher sicherzustellen, ist eine ständige Herausforderung.*

Die Bescheinigung von Kostenaufstellungen durch unabhängige Prüfer, die in 14 der 17 vom Hof erwähnten Fälle erfolgte, ist ein bekanntes Problem, das bereits in früheren Berichten angesprochen wurde. Die Kommission hat 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. Für das Siebte Forschungsrahmenprogramm 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.

([4]) Die Fehler betrugen zwischen 4,9 % und 16,9 % des geprüften Werts und betrafen Projekte, die im Rahmen der folgenden Programme durchgeführt wurden: Forschungsfonds für Kohle und Stahl (zwei Fälle), Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (ein Fall), Erasmus+ (ein Fall) und TEN-V-Programm (ein Fall).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Überhöhte Kostenangaben, insbesondere durch neue Teilnehmer und KMU

5.12. Die bei Forschungs- und Innovationsprojekten aufgetretenen quantifizierbaren Fehler betrafen vorwiegend Personalkosten und unterliefen in erster Linie neuen Teilnehmern sowie KMU (siehe Beispiel in ***Illustration 5.3***). Der Hof ermittelte außerdem nicht förderfähige Kosten, die darauf zurückzuführen waren, dass Berater oder Dienstleister fälschlicherweise als Angestellte eingestuft oder Dritte in der Finanzhilfevereinbarung nicht berücksichtigt wurden.

Illustration 5.3 — Meldung falscher Personalkosten sowie von Kosten eines Dritten durch ein KMU

Der Hof prüfte ein in der Milchwirtschaft tätiges KMU. Das Unternehmen beteiligte sich seit kurzer Zeit an vier RP7-Projekten. Der *Empfänger* hatte die Stundensätze anhand einer falschen Methode berechnet. Die Kosten für 2016 wurden auf der Grundlage von Daten des Jahres 2014 geschätzt. Die Stundensätze der KMU-Eigentümer waren zu hoch angegeben. Zudem wurden Unstimmigkeiten zwischen den Abwesenheitszeiten und den Arbeitszeitnachweisen von drei der sechs geprüften Mitarbeiter festgestellt, die dazu führten, dass zu viele Stunden abgerechnet wurden.

Schließlich waren die für das Projekt tätigen Mitarbeiter nicht bei dem Unternehmen beschäftigt, das die Finanzhilfevereinbarung unterzeichnet hatte, sondern bei einem Schwesterunternehmen, das in der Finanzhilfevereinbarung nicht als Dritter aufgeführt war.

Somit mussten sämtliche Kosten als nicht förderfähig eingestuft werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.12. *Ein wichtiges Ziel von Horizont 2020 bestand darin, die Beteiligung von neuen Teilnehmern und kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) am Rahmenprogramm zu erhöhen. Ende 2017 waren 57 % der Teilnehmer Neueinsteiger in die Rahmenprogramme für Forschung und Innovation, während 23,9 % der Haushaltsmittel für die Einzelziele „Führende Rolle bei grundlegenden und industriellen Technologien" und „Gesellschaftliche Herausforderungen" auf KMU entfallen, wodurch der Zielwert von 20 % überschritten wird. Auch wenn die Kommission sich dessen bewusst ist, dass neue Teilnehmer und KMU ein besonderes Fehlerrisiko darstellen, gilt es dennoch, dieses Risiko zu mindern, anstatt es zu vermeiden.*

Die Kommission hat besondere Anstrengungen unternommen, um Neueinsteiger und KMU in ihren Kommunikationskampagnen anzusprechen, und in Bezug auf Horizont 2020 Vereinfachungen eingeführt, die sich unmittelbar an diese Art von Begünstigten richten, darunter Pauschalzahlungen im Rahmen der ersten Phase des KMU-Instruments.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die meisten nicht quantifizierbaren Fehler betrafen die Zeiterfassung und Verzögerungen bei der Verteilung von Mitteln

5.13. In der Stichprobe von 130 Vorgängen ermittelte der Hof außerdem 42 nicht quantifizierbare Fehler im Zusammenhang mit Verstößen gegen die Fördervorschriften ([5]). Diese Fälle traten häufiger bei Forschungs- und Innovationsprojekten auf und betrafen Mängel in den Zeiterfassungssystemen der Empfänger sowie Verzögerungen auf der Ebene des Projektkoordinators bei der Verteilung der EU-Mittel an die anderen Projektteilnehmer. Einige dieser Verzögerungen waren zwar nachvollziehbar, doch stellt der Hof fest, dass Verzögerungen bei der Weiterleitung von EU-Mitteln schwerwiegende finanzielle Folgen für Projektteilnehmer, insbesondere für KMU, haben können ([6]).

5.13. *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.*

Horizont 2020: Die Vorschriften für die Meldung von Personalkosten sind nach wie vor fehleranfällig

5.14. Der Hof hat bereits in früheren Berichten darauf hingewiesen ([7]), dass die Fördervorschriften des Programms Horizont 2020 einfacher sind als die des RP7. Da das Fördermodell auf der Erstattung förderfähiger Kosten beruht, sind die Vorschriften für die Meldung der tatsächlichen Personalkosten jedoch komplex und dadurch schwer zu verstehen und anzuwenden. Dies wird durch die Prüfungen des Hofes und der Kommission, die anhaltend hohe Fehlerquoten bei den Personalkosten ergeben, bestätigt.

5.14 und 5.15. *Die spezifische Situation, die vom Hof in Ziffer 5.15 beschrieben wird, ergibt sich aus einer Vereinfachung, die eingeführt wurde, um eine stärkere Akzeptanz der üblichen Kostenrechnungsverfahren der Begünstigten zu ermöglichen. Die Kommission wird prüfen, wie sich auf der Grundlage der Ergebnisse des Hofes und ihrer eigenen Prüfungen weitere Vereinfachungen, insbesondere in Bezug auf das künftige Rahmenprogramm, vornehmen lassen, wobei sie sicherstellen wird, dass die politischen Ziele erreicht und die EU-Mittel ordnungsgemäß zugewiesen werden können.*

Die Kommission führt zudem Pilotprojekte für die Finanzierung in Form von Pauschalbeträgen durch, um diese Art von Finanzierungsmodell in Horizont Europa stärker zu nutzen. Auf diese Art ließen sich all diese Fehler vermeiden.

([5]) Bei 13 Vorgängen lagen sowohl quantifizierbare als auch nicht quantifizierbare Fehler vor.

([6]) 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.

([7]) Ziffer 5.13 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016, Ziffer 5.12 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014 und Themenpapier „Ein Beitrag zur Vereinfachung des auf Horizont 2020 folgenden EU-Forschungsprogramms“, das der Hof im März 2018 veröffentlichte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.15. Im Juli 2016, mehr als zwei Jahre nach Anlaufen des Programms Horizont 2020, führte die Kommission eine zusätzliche Methode für die Meldung von Personalkosten ein, nämlich die Stundensätze pro Monat. Die Prüfungen des Hofes zeigen, dass die derzeit für die Anwendung dieser Methode geltenden Bedingungen dazu führen können, dass der Empfänger deutlich höhere Personalkosten geltend macht, als der tatsächliche Aufwand es rechtfertigt. Dieser Fall tritt ein, wenn die betreffenden Mitarbeiter neben der EU-geförderten Aufgabe auch andere Aufgaben wahrnehmen und die Gesamtzahl der produktiven Stunden höher ist als die Standardzahl. Gemäß den Leitlinien der Kommission müssen die Empfänger bei der Kalkulation des Stundensatzes, der der Berechnung der förderfähigen Kosten zugrunde liegt, die Standardzahl produktiver Stunden heranziehen und nicht die höhere Gesamtzahl. Der Hof hat bereits in einem früheren Bericht darauf hingewiesen ([8]), dass die von der Kommission eingeführten doppelten Obergrenzen ([9]) die vorstehend geschilderte Problematik nicht lösen, da diese Obergrenzen nur für die *Finanzhilfen* von EU und Euratom gelten und andere (nicht EU-geförderte) Aufgaben nicht berücksichtigt werden (siehe Beispiel in ***Illustration 5.4***).

Illustration 5.4 — Die Methode der Stundensätze pro Monat führt zu überhöhten Kostenangaben

Der Hof prüfte einen Empfänger, der die Methode der Stundensätze pro Monat nutzt und stellte fest, dass er seine Personalkosten dadurch systematisch zu hoch angab und das Vollzeitgehalt eines Mitarbeiters geltend machen konnte, der nur einen Teil seiner Arbeitszeit für das EU-Projekt aufwendete.

Das Gesamtjahresgehalt des betroffenen Mitarbeiters, der pro Jahr 2 400 produktive Arbeitsstunden (1 788 davon für das EU-Projekt) leistete, belief sich auf 162 500 Euro. Durch Anwendung der Methode der Stundensätze pro Monat konnte der Empfänger das Gehalt des Mitarbeiters in voller Höhe (162 500 Euro) zulasten des EU-Projekts abrechnen, obwohl dieser Mitarbeiter nur 75 % seiner produktiven Zeit für das EU-Projekt aufwendete.

([8]) Ziffer 5.16 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016.

([9]) Die Empfänger müssen sicherstellen, dass
- die im Rahmen von EU- und Euratom-Finanzhilfen pro Person und Jahr gemeldete Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden NICHT höher ist als die für die Berechnung des Stundensatzes herangezogene Zahl der jährlichen produktiven Stunden;
- die im Rahmen von EU- und Euratom-Finanzhilfen pro Person und Jahr (zur Erstattung als tatsächliche Kosten) geltend gemachten gesamten Personalkosten NICHT höher sind als die in der Rechnungsführung des Empfängers (für die jeweilige Person und das jeweilige Jahr) erfassten gesamten Personalkosten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.16. Im Jahr 2015 veröffentlichte die Kommission ein Orientierungspapier ([10]) mit einer Liste von Fragen, die sich in bestimmten Ländern ergeben. Dieses Orientierungspapier sollte Empfängern Hilfestellung bei Fragen zur Förderfähigkeit im Zusammenhang mit den besonderen Gegebenheiten/rechtlichen Rahmenbedingungen in einzelnen Ländern bieten. Der Hof stellte fest, dass diese Liste unvollständig war und auf vergleichbare Situationen, die in mehreren Ländern vorlagen, nicht für jedes einzelne Land eingegangen wurde ([11]).

Fazilität „Connecting Europe“: Definitionen der Unterauftragsvergabe und der damit verbundenen Kosten lassen Raum für Interpretationen

5.17. Der Hof stellte fest, dass die Regeln auch bei anderen Programmen Raum für Interpretationen ließen. Im Fall der Fazilität „Connecting Europe“ ist nicht klar, worin sich „Durchführungsauftrag“ und „Unterauftrag“ unterscheiden, obwohl für beide Auftragsarten unterschiedliche Förderfähigkeitsbedingungen gelten ([12]). Dies führt zu Verunsicherung bei den Empfängern. Eine weitere Bedingung für die Förderfähigkeit von Kosten besteht darin, dass diese entstanden sein müssen. Gemäß den Vorgaben der Kommission für das Programm der Fazilität „Connecting Europe“ muss dies nicht durch eine Rechnung belegt sein. Vielmehr gelten die Kosten für Aufträge über Waren, Bau- oder Dienstleistungen oder für Unteraufträge als entstanden, sobald der Auftrag oder Unterauftrag (oder ein Teil davon) ausgeführt ist, also sobald die Waren, Bau- oder Dienstleistungen (einschließlich Studien) geliefert oder erbracht wurden. Anhand welcher Belege die angefallenen Kosten nachzuweisen sind, hat die Kommission jedoch nicht in Leitlinien dargelegt.

Forschung: Weiterverfolgung von Prüfungen wird besser koordiniert, doch sind weitere Fortschritte bei der Projektüberwachung erforderlich

5.18. Der Hof hat in einem früheren Bericht darauf hingewiesen ([13]), dass es den verschiedenen Durchführungsstellen schwer fiel, sich auf eine gemeinsame Vorgehensweise für die Weiterverfolgung von Prüfungsfeststellungen zu einigen. Um die Kohärenz zu gewährleisten, erstellte die GD RTD eine Reihe von Leitfäden und Vorlagen. Die Kommission hat die GD RTD nun damit beauftragt, die Weiterverfolgung von Prüfungsfeststellungen zu koordinieren. Dazu wird derzeit beim gemeinsamen Auditdienst der GD RTD eine eigene Stelle eingerichtet.

([10]) „H2020 Programme — Guidance on List of issues applicable to particular countries“.

([11]) Zu verschiedenen Boni, die sowohl in Frankreich als auch in Spanien gezahlt werden, enthält das Orientierungspapier nur für Frankreich Erläuterungen.

([12]) Ein Unterauftrag ist ein Beschaffungsvertrag über die Ausführung von Aufgaben, die Teil der Maßnahme sind, durch einen Dritten. Ein Unterauftrag muss — im Gegensatz zu anderen Aufträgen — von der Kommission genehmigt werden.

([13]) Ziffer 5.27 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.16. *In der dem Orientierungspapier beigefügten Liste werden alle nationalen Fragen zusammengefasst, zu denen die Kommission konsultiert wurde und eine rechtliche Beurteilung durchgeführt hat. Diese Beurteilungen werden in der Regel auf Antrag der Nationalen Kontaktstellen ausgelöst.*

5.17. *Die Inanspruchnahme externer Hilfe ist bei großen Infrastrukturprojekten, die im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ finanziert werden, gängige Praxis.*

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Begriffe „Durchführungsauftrag“ gemäß Artikel 9 und „Unterauftrag“ gemäß Artikel 10 bei den Begünstigten — zum Großteil Mitgliedstaaten oder öffentlichen Stellen, die für die Umsetzung von Verkehrs-/Energieinfrastrukturen in den Mitgliedstaaten zuständig sind — je nach ihren Erfahrungen und Kenntnissen in Bezug auf die Verwaltung von EU-finanzierten Projekten Zweifel aufkommen lassen könnten.

Das Thema wurde mit den Mitgliedern des Ausschusses der Fazilität „Connecting Europe“ erörtert, und eine Erläuterung wurde am 21. Oktober 2015 dem Koordinierungsausschuss der Fazilität „Connecting Europe“ übermittelt. Zugleich veröffentlichte die INEA eine Liste mit häufig gestellten Fragen im Hinblick auf die Muster-Finanzhilfevereinbarung.

Seitdem wurde diese Auslegung intern konsequent angewendet und den Begünstigten bei Bedarf zur Verfügung gestellt. Die Kommission erkennt an, dass die Situation weiter verbessert werden könnte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.19. Der Interne Auditdienst der Kommission gelangte für das Jahr 2017 zu der Schlussfolgerung, dass die geprüften internen Kontrollsysteme der GD RTD bedingt wirksam waren, da etliche sehr wichtige Empfehlungen noch umgesetzt werden mussten. Der Hof stellte fest, dass die GD RTD acht Prüfungsempfehlungen, deren Umsetzungsfrist bereits abgelaufen war, noch nicht nachgekommen war. Eine dieser Empfehlungen betraf die Tatsache, dass die für die Umsetzung des Programms Horizont 2020 zuständigen Durchführungsstellen keinen Konsens hinsichtlich der Überwachung der Projekte erzielt hatten. In den bestehenden Leitlinien empfiehlt die GD RTD, das erforderliche Maß an Überwachung vom Risikoprofil des Projekts abhängig zu machen. Ein risikobasiertes Monitoring von Projekten und Empfängern ist von entscheidender Bedeutung, und zwar nicht nur, um zu überprüfen, ob die Empfänger die Vorschriften eingehalten haben, sondern auch, um sicherzustellen, dass ein Projekt erfolgreich abgeschlossen wird. Im Fall von neuen Teilnehmern, KMU und Empfängern aus Drittstaaten ist oftmals eine engmaschigere Begleitung erforderlich. Da die Leitlinien lediglich wie eine Sammlung von Beispielen für vorbildliche Verfahren aufbereitet sind, werden sie von den Durchführungsstellen jedoch nicht systematisch angewandt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.19. *Die Kommission verfolgt die acht Empfehlungen, deren Umsetzung bis Ende 2018 vorgesehen ist.*

Erasmus+: angemessene Kontrollstrategie, doch Finanzhilfeverwaltung bei der EACEA muss weiter verbessert werden

5.20. Im Jahr 2017 verfolgte der Interne Auditdienst die Feststellungen weiter, zu denen er bei seiner Prüfung der Wirksamkeit und Effizienz der Kontrollstrategie der EACEA für Erasmus+ gelangt war. Bei der Prüfung war er zu dem Schluss gekommen, dass die EACEA ein wirksames internes Kontrollsystem eingerichtet hatte, das hinreichende Sicherheit bietet. Die Weiterverfolgungsprüfung ergab, dass alle noch offenen Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt worden waren.

5.21. Außerdem prüfte der Interne Auditdienst im Jahr 2017 die Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme der EACEA für Erasmus+ in Bezug auf die Finanzhilfeverwaltung. Er würdigte die Bemühungen der EACEA im Hinblick auf eine zügige Auswahl der Vorschläge, die für Finanzhilfen in Betracht kommen. Seine Schlussfolgerung lautete jedoch, dass bei Gestaltung und Umsetzung der Verfahren in der ersten Phase der Finanzhilfeverwaltung von Erasmus+, insbesondere der Evaluierung von Vorschlägen, die ein wesentlicher Managementaspekt bei der Agentur ist, weiterhin gravierende Mängel bestanden.

5.21. *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. Die Kommission (der IAS) hat die vom Hof beschriebenen Punkte ermittelt, und die EACEA hat die Prüfungsempfehlungen des IAS angenommen und sie ab der ersten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen 2018 umgesetzt. Darüber hinaus hat die EACEA beschlossen, ähnliche Maßnahmen, die sich aus den Empfehlungen des IAS ergeben, auch auf andere delegierte Programme in ihrem Portfolio anzuwenden.*

5.22. In Bezug auf das Jahr 2017 gelangte der IAS zu dem Schluss, dass die internen Kontrollsysteme insgesamt nicht wirksam waren, was das Verfahren zur Evaluierung der Finanzhilfeanträge angeht. Der Hof stellt fest, dass die EACEA rasch Maßnahmen ergriffen hat, um Gestaltung und Umsetzung ihres Kontrollsystems zu verbessern, damit eine angemessene Projektauswahl und -vergabe gewährleistet ist. Die konkrete Umgestaltung des internen Kontrollsystems wurde eingeleitet. Die Wirksamkeit der umgesetzten Maßnahmen wird zu einem späteren Zeitpunkt beurteilt.

5.22. *Zu Beginn des Jahres 2018 hat der IAS eine erste Folgeprüfung vorgenommen, mit dem Ergebnis, dass die überarbeiteten Verfahren und die zugehörigen Leitlinien und Anweisungen angemessen sind und im Einklang mit der Haushaltsordnung stehen.*

Die EACEA hat eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Bewertung von Anträgen und der Vergabe von Finanzhilfen ergriffen, die im Laufe des Jahres 2018 umgesetzt werden sollen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Jährliche Tätigkeitsberichte enthalten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements mit einem verbesserten Ansatz für die Berechnung der Risikobeträge

5.23. Die im Zuge der Prüfung untersuchten Jährlichen Tätigkeitsberichte ([14]) enthalten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements der jeweiligen Generaldirektionen und Agenturen im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Alles in allem bestätigen die vorgelegten Informationen die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes.

5.24. Wie in den Vorjahren machen alle Generaldirektionen, die Ausgaben im Bereich Forschung und Innovation ausführen, in ihren Berichten einen *Vorbehalt* zu Zahlungen geltend, mit denen im Rahmen des RP7 gemeldete Kosten erstattet wurden, da die *Restfehlerquote* über 2 % liegt ([15]). Dieses Jahr veröffentlichte die Kommission die ersten geschätzten Fehlerquoten für Horizont 2020. Sie meldete auf der Grundlage ihrer eigenen Prüfungen eine erwartete repräsentative Fehlerquote von 2,8 % und eine *Restfehlerquote* von 2,2 % ([16]).

5.25. Der Hof stellte fest, dass die Kommission ihren Ansatz für die Bestimmung der geschätzten Risikobeträge in den für die Umsetzung von Forschungs- und Innovationsprogrammen zuständigen Generaldirektionen noch stärker harmonisiert hat.

Überprüfung der von der geprüften Stelle zum Nachweis der Ordnungsmäßigkeit vorgelegten Informationen

5.26. Im Bereich Forschung und Innovation überprüfte der Hof das Stichprobenverfahren und die Prüfungsmethode der Kommission, die den in den Jährlichen Tätigkeitsberichten enthaltenen Informationen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zugrunde liegen. Er überprüfte ferner Prüfungsakten, die bei der Kommission und einer der privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die im Auftrag der Kommission Prüfungen zum RP7 durchführt, vorlagen.

([14]) Generaldirektion Forschung und Innovation (GD RTD), Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur (GD EAC), Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) und Exekutivagentur für die Forschung (REA).

([15]) Für Ausgaben zum RP7 meldet die Kommission eine repräsentative mehrjährige Fehlerquote von 4,95 %. Restfehlerquoten (in einer Bandbreite von 2,79 % bis 3,55 %) gibt sie nur auf der Ebene der einzelnen beteiligten Generaldirektionen an.

([16]) Es handelt sich hier um mehrjährige Quoten für Ausgaben, die vor Oktober 2016 — also vor dem vom Hof geprüften Zeitraum — getätigt wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.27. Die Prüfungsprogramme und die Bestimmungen für die Aufbewahrung von Dokumenten waren in Bezug auf das RP7 nicht harmonisiert, und im Jahr 2017 stellte die Kommission die zufällige Auswahl von RP7-Projekten für Ex-post-Prüfungen ein.

5.28. Für Horizont 2020 hat die Kommission angemessene Verfahren und eine Kontrollstrategie eingerichtet, die auf harmonisierten Prüfungsprogrammen basiert. Da die in den Prüfungsakten enthaltene Dokumentation für eine umfassende Überprüfung nicht ausreichte, ist es dem Hof jedoch anhand seiner bisherigen Prüfungsarbeit nicht möglich, Schlussfolgerungen zur Qualität der entsprechenden Ex-post-Prüfungen zu ziehen. Der Hof hat die privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die im Auftrag der Kommission Prüfungen durchführen, noch nicht in seine Bewertung einbezogen. Er wird deshalb im Jahr 2018 einen weiteren Überprüfungszyklus vornehmen, bei dem auch Kommissionsprüfungen nachvollzogen werden.

5.29. In Bezug auf Erasmus+ beurteilte der Hof die von der Kommission und den nationalen Agenturen angewandte allgemeine Ex-post-Prüfungsstrategie und -methode. Die Überprüfung betraf die nationalen Agenturen von drei Ländern, nämlich der Tschechischen Republik, Frankreichs (Agence Erasmus+ France) und Italiens (Agenzia Nazionale Erasmus +) ([17]). Außerdem untersuchte der Hof das Monitoring und die Aufsicht durch die nationalen Behörden sowie die Prüfungen der unabhängigen Prüfstelle. Hinsichtlich des von der EACEA verwalteten Teils des Programms überprüfte der Hof die Ex-post-Prüfungen zum Programm Erasmus+, wobei zwei dieser Prüfungen von der Kommission selbst und acht von der privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchgeführt wurden, die im Auftrag der Kommission Prüfungen vornimmt.

5.30. Der Hof stellte fest, dass die drei nationalen Agenturen und Behörden, die mit der Umsetzung von Erasmus+ befasst sind, zweckdienliche Aufsichts- und Kontrollsysteme eingerichtet hatten. Darüber hinaus waren Monitoring und Aufsicht der nationalen Behörden über die nationalen Agenturen angemessen. Allerdings haben die nationalen Behörden die von ihnen ausgewählten unabhängigen Prüfstellen nicht angemessen beaufsichtigt. Der Hof ermittelte Schwachstellen bei Tiefe und Dokumentation der Kontrollen von zwei der drei unabhängigen Prüfstellen. Was die EACEA betrifft, so befand der Hof die von der Kommission selbst durchgeführten Prüfungen für zufriedenstellend. Die Analyse der Prüfungsakten bei der privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die Prüfungen im Auftrag der Kommission durchführt, ergab Schwachstellen bei der Dokumentation, der Kohärenz der Stichprobenziehung und der Berichterstattung sowie bei einigen Prüfungsverfahren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.30. *Die Kommission nimmt die Feststellung des Hofes in Bezug auf die unabhängigen Prüfstellen zur Kenntnis und wird seine Anweisungen für die nationalen Behörden betreffend die Qualität der Kontrollen durch die unabhängigen Prüfstellen entsprechend aktualisieren.*

Die Kommission stellt fest, dass die Stichprobenprüfungen zu den ersten Prüfungen gehören, die vom externen Auftragnehmer nach Abschluss des neuen Prüfungsrahmenvertrags durchgeführt wurden. Die Bemerkungen des Hofes wurden in der Zwischenzeit im Rahmen der seit Abschluss des laufenden Prüfungsrahmenvertrags festgelegten Qualitätskontrollstrategie der EACEA behandelt. Sie ähneln den Feststellungen der EACEA.

([17]) An der Umsetzung von Erasmus+ sind mehr als 50 nationale Agenturen beteiligt. Der Hof zielte bei seiner Auswahl darauf ab, eine Mischung aus kleineren und größeren Agenturen in den EU-15- und den neuen Mitgliedstaaten zu erfassen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung

5.31. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben in der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ eine wesentliche Fehlerquote aufwiesen.

5.32. Für diese MFR-Teilrubrik ergab die Prüfung von Vorgängen eine geschätzte Gesamtfehlerquote von 4,2 % (siehe ***Anhang 5.1***).

Empfehlungen

5.33. ***Anhang 5.3*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den drei Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 ausgesprochen hatte. Die Kommission hat zwei dieser Empfehlungen weitgehend und eine teilweise umgesetzt.

5.34. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2017 empfiehlt der Hof der Kommission, bis Ende 2018 folgende Maßnahmen zu ergreifen:

— **Empfehlung 1**: In Bezug auf Horizont 2020 sollte die Kommission die Regeln für die Personalkosten weiter präzisieren, die Methode für die Berechnung der Personalkosten überprüfen und die Liste der Fragen, die sich in bestimmten Ländern ergeben, vervollständigen.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission wird prüfen, wie sie die Leitlinien (die kommentierte Muster-Finanzhilfevereinbarung) in Anbetracht der Prüfungsfeststellungen präzisieren kann, und die Liste der Fragen, die sich in Bezug auf bestimmte Länder ergeben, weiter aktualisieren.

— **Empfehlung 2**: In Bezug auf die Fazilität „Connecting Europe“ sollte die Kommission die Empfänger stärker für die Förderfähigkeitsregeln sensibilisieren, indem sie insbesondere eine klare Unterscheidung zwischen einem Durchführungsauftrag und einem Unterauftrag vornimmt.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Sie wird die Kommunikation mit den Begünstigten verstärken und die ihnen zur Verfügung gestellten Informationen verbessern.

— **Empfehlung 3**: Die Kommission sollte umgehend die Schwachstellen beheben, die der Interne Auditdienst ermittelt hat:

  — bei der Verwaltung der Erasmus+-Finanzhilfen durch die EACEA,

  — bei der Überwachung von Forschungs- und Innovationsprojekten.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

TEIL 2 — LEISTUNGSASPEKTE IM BEREICH FORSCHUNG UND INNOVATION

5.35. Der Hof untersuchte die Berichterstattung der Kommission zur Leistung von 59 der zu seiner Stichprobe gehörenden Forschungs- und Innovationsprojekte ([18]). 23 dieser Projekte waren bereits abgeschlossen. Die Qualität der durchgeführten Forschungsarbeiten oder die Auswirkungen die Projekte auf die Erreichung des politischen Ziels der Verbesserung von Forschung und Innovation wurden nicht unmittelbar beurteilt.

5.36. 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 nahm die Schlussfolgerung des Projektbetreuers dahin gehend zur Kenntnis, ob

— die für *Outputs* und *Ergebnisse* gemeldeten Fortschritte mit den Zielen gemäß Finanzhilfevereinbarung in Einklang standen;

— die zulasten des Projekts abgerechneten Kosten angesichts der gemeldeten Fortschritte angemessen waren;

— die Outputs und Ergebnisse des Projekts gemäß den Vorgaben der Finanzhilfevereinbarung verbreitet worden waren.

Bei den meisten Projekten wurden die erwarteten Outputs und Ergebnisse erzielt

5.37. Den Berichten der Kommission zufolge wurden bei den meisten Projekten die angestrebten Outputs und Ergebnisse erzielt. Diese Berichte zeigten allerdings auch, dass bei einigen Projekten Probleme vorlagen, die ihre Leistung beeinträchtigten:

— In sieben Fällen entsprachen die gemeldeten Fortschritte nur teilweise den mit der Kommission vereinbarten Zielen.

— In sechs Fällen waren die gemeldeten Kosten nach Auffassung der Kommission angesichts des erzielten Fortschritts nicht angemessen.

— In zwei Fällen waren die Projektoutputs und -ergebnisse nur teilweise verbreitet worden. In einem Fall hatte gar keine Verbreitung stattgefunden.

5.37. *Forschungs- und Innovationsprojekte sind definitionsgemäß riskant und ungewiss. Es ist nicht möglich, im Voraus zu garantieren, dass wissenschaftliche und technologische Ziele erreicht werden können. Aus diesem Grund gibt es die Projektüberwachung; Ziel dabei ist, festzustellen, was dem vollen Erfolg des betreffenden Projekts entgegensteht, und geeignete Maßnahmen zur Lösung des Problems zu ergreifen.*

([18]) 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.

ANHANG 5.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER TEILRUBRIK „WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG“

	2017	2016
GRÖßE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	**130**	150
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	**4,2 %**	4,1 %
Obere Fehlergrenze	6,2 %	
Untere Fehlergrenze	2,2 %	

ANHANG 5.2

ÜBERBLICK ÜBER FEHLER MIT AUSWIRKUNGEN IN HÖHE VON MEHR ALS 20 % IN DER TEILRUBRIK „WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG“

Unter Anwendung der in ***Anhang 1.1*** dargelegten allgemeinen Prüfungsmethodik untersuchte der Hof eine repräsentative statistische 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 die in ***Illustration 5.2*** aufgeführten Fehlerarten erschöpfend. Die Fehler mit Auswirkungen in Höhe von mehr als 20 % des geprüften Vorgangswerts werden nachstehend (zusätzlich zu dem in ***Illustration 5.3*** dargelegten Fehler) beschrieben. Diese acht Fehler machen mehr als 61 % der geschätzten Gesamtfehlerquote für die Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ aus.

Projekte des Siebten Forschungsrahmenprogramms

Beispiel 1 — nicht förderfähige Personalkosten und nicht ordnungsgemäß belegte Personalkosten

Der Empfänger (eine außerhalb der EU beheimatete Hochschule) nahm an einem Projekt teil, das einen bahnbrechenden Wandel bei Bau, Management und Instandhaltung von Tunneln herbeiführen soll. Er machte Personalkosten für einen Zeitraum geltend, in dem der betroffene Mitarbeiter nicht beim Empfänger beschäftigt war, sowie Personalkosten, die nicht durch gültige Zeiterfassungsbögen belegt waren. Von den insgesamt geprüften Kosten waren 85,4 % nicht förderfähig.

Beispiel 2 — Meldung nicht förderfähiger Personalkosten und falsche Berechnung von Stundensätzen

Der Empfänger (ein EU-KMU, das Ingenieurleistungen erbringt) bezog in die zur Erstattung geltend gemachten Personalkosten Kosten für eine Person ein, die kein Angestellter seines Unternehmens war, sondern der Eigentümer eines Unternehmens, das Dienstleistungen für den Empfänger erbrachte. Für einen weiteren Mitarbeiter wurden Personalkosten für einen Zeitraum erstattet, der vor seiner Einstellung lag. Der Hof stellte außerdem fest, dass der für die Kalkulation der Gehaltskosten verwendete Stundensatz falsch berechnet war. Von den insgesamt geprüften Kosten waren 35,9 % nicht förderfähig.

Beispiel 3 — nicht förderfähige Personalkosten und nicht förderfähige Kosten im Zusammenhang mit Unterauftragsvergabe

Der Empfänger (eine außerhalb der EU beheimatete gemeinnützige Organisation) nahm an einem Forschungsprojekt im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie für aktives und gesundes Altern teil. Er machte Personalkosten für mehrere Personen geltend, die entweder nie oder nicht in den betreffenden Zeiträumen bei ihm beschäftigt waren. Außerdem machte der Empfänger Kosten geltend, die ein Unterauftragnehmer einer Tochterorganisation des Empfängers in Rechnung gestellt hatte. Von den insgesamt geprüften Kosten waren 84,2 % nicht förderfähig.

Beispiel 4 — nicht korrekt berechnete Personalkosten und andere nicht projektbezogene Kosten

Der Empfänger (eine öffentliche Stelle eines EU-Mitgliedstaats) nahm an einem Forschungsprojekt auf dem Gebiet neu auftretender zeckenübertragener Krankheiten teil. Er machte nicht förderfähige Miet- und Reisekosten geltend, die nicht mit dem Projekt in Zusammenhang standen. Die nicht förderfähigen Reisekosten wurden zudem zweimal gemeldet und erstattet, nämlich als Reise- und als Personalkosten. Von den insgesamt geprüften Kosten waren 20,3 % nicht förderfähig.

Horizont-2020-Projekte

Beispiel 5 — unbezahlte Rechnung und falscher Erstattungssatz

Der Empfänger (eine öffentliche Einrichtung eines EU-Mitgliedstaats, die im Energiesektor tätig ist) machte Kosten für eine Rechnung geltend, die zum Zeitpunkt der Prüfung — 1,5 Jahre nach Ausstellungsdatum — noch nicht beglichen worden war. Außerdem wurde diese Einrichtung von der Kommission als gemeinnützige Organisation mit Anspruch auf einen Erstattungssatz von 100 % eingestuft, obwohl es sich um eine gewinnorientierte Einrichtung handelt. Von den insgesamt geprüften Kosten waren 30,0 % nicht förderfähig.

Beispiel 6 — nicht förderfähige Kosten, fehlender Prüfpfad und falscher Wechselkurs

Der Empfänger (eine in einem Drittland beheimatete Universität) erfasste in seinem Rechnungsführungssystem außer Personalkosten keine weiteren Kosten. Unter diesen nicht erfassten Kosten ermittelte der Hof u. a. ohne Zahlungsnachweise geltend gemachte Kosten, Kosten mit unklarem Bezug zum Projekt, doppelt geltend gemachte Kostenpositionen, als direkte Kosten gemeldete *indirekte Kosten* und auf Schätzungen statt auf tatsächlichen Kosten beruhende Kosten. Außerdem wurde auf sämtliche geltend gemachten Kosten ein falscher Wechselkurs angewandt. Von den insgesamt geprüften Kosten waren 64,7 % nicht förderfähig.

Beispiel 7 — nicht förderfähige Personalkosten und falscher Wechselkurs

Bei der Meldung der Kosten für den ersten Berichtszeitraum verwendete der Empfänger (ein Forschungsinstitut, das zu einem weltbekannten Krankenhaus in einem Drittland gehörte) eine Stundensatz-Methode, die nicht mit den Horizont-2020-Regeln in Einklang steht. Er konnte die Zeit, die zwei Mitarbeiter für das geprüfte Projekt aufgewendet hatten, nicht durch Arbeitszeitnachweise belegen. Für einen dritten Mitarbeiter waren Arbeitszeitnachweise vorhanden, die bestätigten, dass er 10 % seiner Arbeitszeit für das Projekt aufwendete. Der Empfänger hatte die Personalkosten jedoch versehentlich auf einer 20 %-Basis berechnet. Außerdem wurde auf sämtliche geltend gemachten Kosten ein falscher Wechselkurs angewandt. Von den 130 000 Euro, die der Empfänger geltend machte, waren 45 500 Euro nicht förderfähig, sodass ein Fehler von 35,2 % zu verzeichnen ist.

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				
2014	Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2014 sprechen wir die folgenden Empfehlungen aus: **Empfehlung 1:** Die Kommission, die nationalen Behörden und die unabhängigen Prüfer sollten alle verfügbaren relevanten Informationen nutzen, um Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen, bevor Erstattungszahlungen geleistet werden.			X				*Die Kommission ergreift regelmäßig Maßnahmen zur Prüfung ihres internen Kontrollsystems. Die Kommission hat Leitlinien zu allen wesentlichen Aspekten der Finanzhilfeverwaltung für Empfänger und die jeweiligen Prüfer zur Verfügung gestellt.*
	Empfehlung 2: Basierend auf den Erfahrungen mit dem Siebten Forschungsrahmenprogramm sollte die Kommission für Horizont 2020 eine zweckdienliche Risikomanagement- und Kontrollstrategie ausarbeiten, einschließlich angemessener Kontrollen von Empfängern mit hohem Risiko (beispielsweise KMU und neue Teilnehmer) sowie aufgrund spezifischer Förderkriterien gemeldeter Kosten.		X					*Die Kontrollstrategie basiert auf dem Risikomanagement, das in operative Abläufe umgesetzt wurde. Die Kommission akzeptiert, dass dieser Prozess noch perfektioniert werden kann.*
	Empfehlung 3: Die Kommission sollte sicherstellen, dass ihre Dienststellen bei der Berechnung der gewichteten durchschnittlichen Fehlerquoten und der darauf beruhenden Bewertung der Risikobeträge einen einheitlichen Ansatz anwenden.		X					*Die Kommission hat die wichtigsten Begriffe und Definitionen für die Bestimmung der Fehlerquoten, der Risikobeträge und der Korrekturen in den Anweisungen für die Jährlichen Tätigkeitsberichte, der Vorlage und dem Leitfaden weiter präzisiert. Die verschiedenen Konzepte und Indikatoren wurden mit hinreichender Flexibilität definiert, um den spezifischen Gegebenheiten der verschiedenen Generaldirektionen Rechnung tragen zu können und dennoch ein ausreichendes Maß an Kohärenz zu gewährleisten, um Daten zu konsolidieren und Verwechslungen zu vermeiden.*

KAPITEL 6

„Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“

INHALT

	Ziffer
Einleitung	6.1-6.24
Kurzbeschreibung der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“	6.3-6.15
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	6.16-6.24
Teil 1 — Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	6.25-6.78
Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Überprüfung von Vorgängen und des Nachvollzugs der Prüfungsarbeit	6.26-6.43
Bewertung der Arbeit der Prüfbehörden durch den Hof	6.44-6.50
Arbeit der Kommission und Berichterstattung über die Restfehlerquote in den Jährlichen Tätigkeitsberichten	6.51-6.72
Schlussfolgerung und Empfehlungen	6.73-6.78
Schlussfolgerung	6.73-6.76
Empfehlungen	6.77-6.78
Teil 2 — Beurteilung der Leistung von Projekten	6.79-6.92
Beurteilung der Gestaltung des Leistungssystems	6.82-6.86
Viele Projekte erreichen die Leistungsziele nicht in vollem Umfang	6.87-6.90
Die meisten Mitgliedstaaten waren nicht imstande, die Beiträge für Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung vollständig zu nutzen	6.91
Schlussfolgerung	6.92

Anhang 6.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“

Anhang 6.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“

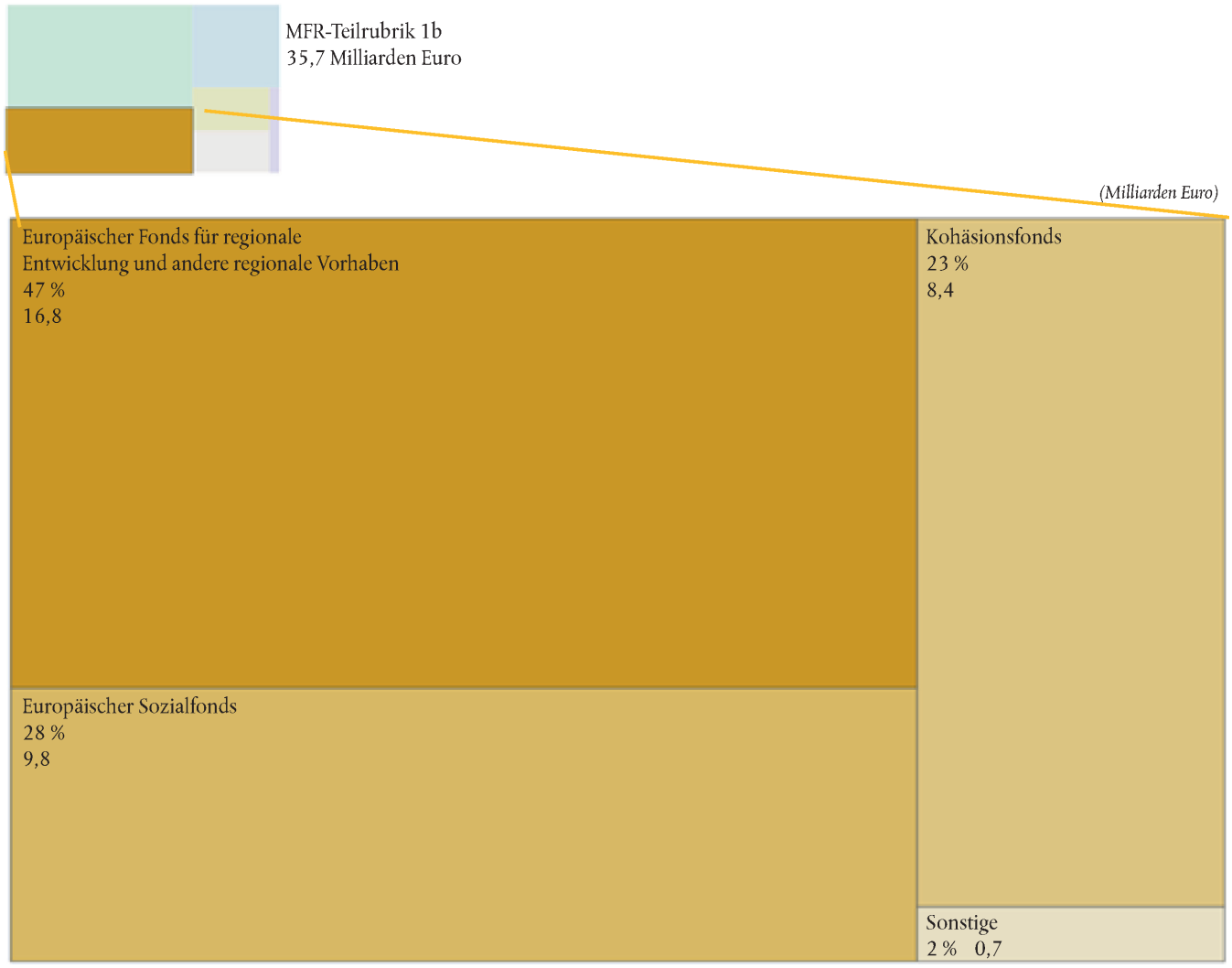
BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

6.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zur MFR-Teilrubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“. Im Jahr 2017 beziehen sich die vom Hof geprüften Zahlungen erstmals auf den *Abschluss* des *Programmplanungszeitraums* 2007-2013 und die Durchführung des *Programmplanungszeitraums* 2014-2020 im neuen Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen.

6.2. ***Illustration 6.1*** gibt einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten und Ausgaben in dieser Teilrubrik im Jahr 2017. Für weitere Erläuterungen zur Prüfungspopulation des Jahres 2017 siehe Ziffern 6.16-6.19.

Illustration 6.1 — MFR-Teilrubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ — Aufschlüsselung 2017



Zahlungen des Jahres insgesamt		35,7
-	*Vorschüsse* ([1])	*- 9,0*
+	*abgerechnete Vorschüsse* ([1]) ([2])	*0,5*
+	*jährliche Abschlussentscheidungen für den Zeitraum 2014-2020* ([3])	*2,5*
-	*Zahlungen für den MFR-Zeitraum 2014-2020*	*- 20,8*
-	*Zwischenzahlungen für nicht abgeschlossene OP des Zeitraums 2007-2013*	*- 0,9*
Prüfungspopulation insgesamt ([4])		**8,0**

([1]) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender *Vorgänge* (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 15 von ***Anhang 1.1***).
([2]) Abgerechnete Vorfinanzierungen des Zeitraums 2007-2013 für 2017 abgeschlossene OP.
([3]) Dieser Betrag umfasst 0,3 Milliarden Euro an Beiträgen zu *Finanzinstrumenten* unter *geteilter Mittelverwaltung*.
([4]) 66 % der Grundgesamtheit beziehen sich auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013 und 34 % auf den Programmplanungszeitraum 2014-2020.

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2017 der Europäischen Union, Abschlussinformationen der Kommission und Daten aus den Kommissionssystemen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kurzbeschreibung der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“

Politische Ziele und Ausgabeninstrumente

6.3. Die Ausgaben in der MFR-Teilrubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ sollen insbesondere dazu dienen, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Mitgliedstaaten und Regionen der EU zu verringern und die Wettbewerbsfähigkeit aller Regionen zu stärken ([1]). Diese Ziele werden mit folgenden Fonds/Instrumenten umgesetzt:

— dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), 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), aus dem — im Interesse der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung — Umwelt- und Verkehrsprojekte in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BNE von weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts finanziert werden ([2]);

— dem Europäischen Sozialfonds (ESF), mit dem darauf abgezielt wird, ein hohes Beschäftigungsniveau und die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen zu fördern, unter anderem durch Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI) ([3]), die auf Regionen mit hohen Jugendarbeitslosenquoten ausgerichtet ist;

— sonstigen kleineren Instrumenten/Fonds, 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 (EHAP — materielle Unterstützung, damit Menschen ein Weg aus der Armut eröffnet wird).

([1]) Siehe Artikel 174 bis 178 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47).

([2]) Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Kroatien, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien und Slowakei. Spanien kam während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 für eine Übergangsunterstützung aus dem KF in Betracht.

([3]) Für eine Förderung im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen kommen Regionen in Betracht, in denen die Arbeitslosenquote bei den 15- bis 24-Jährigen im Jahr 2012 über 25 % lag.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Durchführung

6.4. Die Mitgliedstaaten legen generell zu Beginn jedes Programmplanungszeitraums für die gesamte Dauer eines MFR mehrjährige *operationelle Programme* (OP) vor ([4]). Nachdem die Kommission ihre Genehmigung erteilt hat, teilen sich die Kommission ([5]) und der Mitgliedstaat die Verantwortung für die Durchführung des OP. Die *Begünstigten* erhalten von den mitgliedstaatlichen Behörden im Einklang mit den Bedingungen der OP Erstattungszahlungen, wobei die bei förderfähigen *Vorhaben* entstandenen und beglichenen Kosten aus dem EU-Haushalt kofinanziert werden.

Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen

Programmplanungszeitraum 2014-2020 (jährliche Annahme der Rechnungslegung)

6.5. Ein wichtiger Aspekt des neuen Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmens für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 ([6]) besteht darin, dass die Programmbehörden ([7]) des Mitgliedstaats für jedes OP (oder jede Gruppe von OP) ein jährliches „Zuverlässigkeitspaket" ([8]) übermitteln müssen, das die der Kommission im Rechnungslegungsjahr bescheinigten Ausgaben abdeckt ([9]). Mit diesem Paket bestätigen die Behörden, dass die Rechnungslegung vollständig, genau und sachlich richtig ist, dass ihre Verwaltungssysteme und internen Kontrollen für das OP (oder eine Gruppe von OP) wirksam sind und dass die bescheinigten Ausgaben *rechtmäßig und ordnungsgemäß* sind.

([4]) Die OP können innerhalb dieses Zeitraums jederzeit geändert werden, soweit gerechtfertigt.

([5]) GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) und GD Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL).

([6]) Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

([7]) *Verwaltungsbehörde*, *Bescheinigungsbehörde* und Prüfbehörde.

([8]) Das Zuverlässigkeitspaket umfasst eine Verwaltungserklärung, eine jährliche Zusammenfassung, die bescheinigte jährliche Rechnungslegung, einen jährlichen Kontrollbericht und ein Prüfungsurteil (Bestätigungsvermerk).

([9]) Das Rechnungslegungsjahr für die im Februar 2017 übermittelten Zuverlässigkeitspakete umfasst den Zeitraum vom 1.7.2015 bis 30.6.2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.6. Ein wesentliches Element des Zuverlässigkeitspakets ist ein von der *Prüfbehörde* erstellter jährlicher Kontrollbericht. In diesem Bericht wird die *Restfehlerquote* ([10]) für das OP (oder die Gruppe von OP) ausgewiesen. Die Prüfbehörde legt ein Prüfungsurteil (Bestätigungsvermerk) zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben vor ([11]). Ein uneingeschränkter Bestätigungsvermerk darf nur dann erteilt werden, wenn die Restfehlerquote unter der in der Verordnung festgelegten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt ([12]). Bei der Ermittlung dieser Quote berücksichtigt die Prüfbehörde alle Unregelmäßigkeiten, die sie bei der Prüfung einer repräsentativen Stichprobe von Vorhaben festgestellt hat, die in der Regel mithilfe von statistischen Stichprobenverfahren gezogen wird ([13]). Die Quote spiegelt auch alle Finanzkorrekturen wider, die zur Kompensation dieser Unregelmäßigkeiten vorgenommen und in der Rechnungslegung erfasst wurden.

6.7. Die Kommission kann die Rechnungslegung, die ihr im Rahmen des Zuverlässigkeitspakets vorgelegt wird, nur dann annehmen und den ausstehenden EU-Beitrag ([14]) abrechnen, wenn sie unter Berücksichtigung des Bestätigungsvermerks der Prüfbehörde zu dem Schluss gekommen ist, dass die Rechnungslegung vollständig, genau und sachlich richtig ist ([15]). Vor Annahme der Rechnungslegung führt die Kommission hauptsächlich Verwaltungskontrollen zur Vollständigkeit und Richtigkeit der in dem eingegangenen Zuverlässigkeitspaket enthaltenen Informationen durch. Dies bedeutet, dass die Kommission die Rechnungslegung möglicherweise auch dann annimmt, wenn die Restfehlerquote oberhalb der *Wesentlichkeitsschwelle* liegt und die Prüfbehörde daher ein eingeschränktes oder versagtes Prüfungsurteil zur Ordnungsmäßigkeit abgegeben hat. In diesem Fall kann die Kommission jedoch auch die Zahlung des Restbetrags (einschließlich der Freigabe des einbehaltenen Betrags von 10 % ([16])) unterbrechen und die erforderlichen Finanzkorrekturen in die Wege leiten.

([10]) In ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten 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 „verbleibende Gesamtfehlerquote“. Auch wenn sich diese beiden Quoten auf zwei verschiedene Zeiträume beziehen, sind sie von der Konzeption her gleich. In diesem Kapitel bezeichnet der Hof beide Quoten als „Restfehlerquote(n)“.

([11]) Außerdem gibt die Prüfbehörde ein Prüfungsurteil zum Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie zur Vollständigkeit, Richtigkeit und Zuverlässigkeit der geprüften Rechnungslegung ab.

([12]) Artikel 28 Absatz 11 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (ABl. L 138 vom 13.5.2014, S. 5).

([13]) Artikel 127 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

([14]) In Form einer Zahlung oder einer Einziehung.

([15]) Artikel 139 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

([16]) Durch Artikel 130 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 wird die Erstattung in Form von Zwischenzahlungen auf 90 % beschränkt. Die verbleibenden 10 % werden nach Annahme der Rechnungslegung freigegeben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.8. Nach Annahme der Rechnungslegung kann die Kommission auch Ordnungsmäßigkeitsprüfungen durchführen, um die Arbeit einer Prüfbehörde zu überprüfen. Werden bei diesen Prüfungen Unregelmäßigkeiten oder gravierende Mängel festgestellt, kann die Kommission weitere (Netto-)Finanzkorrekturen vornehmen ([17]). Sofern erforderlich, ist es auch möglich, den Prüfungsumfang hinsichtlich der ermittelten Risiken innerhalb des verordnungsrechtlichen Zeitraums, in dem Dokumente aufbewahrt werden müssen ([18]), auf in einer früheren Rechnungslegung enthaltene Ausgaben auszuweiten.

6.9. Nach ihren Ordnungsmäßigkeitsprüfungen und Kontrollen validiert die Kommission (GD REGIO und GD EMPL) die Restfehlerquoten, gelangt diesbezüglich zu einer Schlussfolgerung und veröffentlicht die Ergebnisse in ihren *Jährlichen Tätigkeitsberichten* (JTB) des folgenden Jahres. In ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten 2016 gaben die GD REGIO und die GD EMPL an, sie würden diesen Prozess für die Rechnungslegung 2015/2016 bis Ende 2017 ([19]) abschließen und die Ergebnisse in den JTB 2017 veröffentlichen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.8. *Vor Annahme der Rechnungslegung prüft die Kommission auf der Grundlage der Informationen, die in den Zuverlässigkeitspaketen enthalten sind, die Vollständigkeit, Genauigkeit und sachliche Richtigkeit der Rechnungen. Anschließend bewertet sie mit Blick auf die Validierung der gemeldeten Fehlerquoten und als Grundlage für ihre Risikobewertung für Prüfungen der Ordnungsmäßigkeit auch die in den Zuverlässigkeitspaketen enthaltenen Informationen, einschließlich der Prüfungsurteile, in Bezug auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit sowie die Funktionsweise der Systeme.*

6.9. *Die GD REGIO und die GD EMPL beabsichtigen grundsätzlich, die Restfehlerquoten zu validieren, entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen und darüber dann in ihren darauffolgenden Jährlichen Tätigkeitsberichten (JTB) Bericht zu erstatten. Dazu besteht jedoch keine rechtliche Verpflichtung, und Ordnungsmäßigkeitsprüfungen können, wie in der einheitlichen Prüfstrategie der Generaldirektionen erwähnt, auch nachträglich durchgeführt werden. Die Prüfungen können daher eine weitere Bewertung der Restfehlerquoten und gegebenenfalls zusätzliche Finanzkorrekturen bewirken, sogar nach dem Jahr, in dem die Zuverlässigkeitspakete eingingen.*

([17]) Artikel 145 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und Artikel 99 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

([18]) Gemäß Artikel 140 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 müssen die Verwaltungsbehörden dafür sorgen, dass der Kommission und dem Europäischen Rechnungshof alle Dokumente im Zusammenhang mit kofinanzierten Ausgaben zu Vorhaben, deren förderfähige Gesamtausgaben mehr als 1 Million Euro betragen, für die Dauer von zwei Jahren nach Vorlage der Rechnungslegung, in der die letzten Ausgaben für die abgeschlossenen Vorhaben verbucht wurden, zur Verfügung stehen. Bei Vorhaben, deren förderfähige Ausgaben weniger als 1 Million Euro betragen, müssen die Dokumente drei Jahre nach Vorlage der jährlichen Rechnungslegung mit den entsprechenden Ausgaben aufbewahrt werden. Der Dreijahreszeitraum gilt allgemein für den Abschluss von OP des Zeitraums 2007-2013 (siehe Artikel 90 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006).

([19]) Siehe Anhang 4 „Materiality criteria" (Wesentlichkeitskriterien), S. 23 im Fall der GD REGIO und S. 22 im Fall der GD EMPL.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Programmplanungszeitraum 2007-2013 (Abschluss von OP)

6.10. Die vor dem Abschluss von OP im Programmplanungszeitraum 2007-2013 vorgesehenen Kontrollen sind mit denen für die Annahme eines jährlichen Zuverlässigkeitspakets im Programmplanungszeitraum 2014-2020 vergleichbar, wobei der wichtigste Unterschied im Zeitrahmen besteht. Für die Abgabe ihres Prüfungsurteils zur Ordnungsmäßigkeit der für den gesamten Programmplanungszeitraum geltend gemachten Ausgaben berechnet die Prüfbehörde eine Restfehlerquote. Dabei trägt sie ihren jährlich gemeldeten Fehlerquoten und allen während des Programmplanungszeitraums vorgenommenen Finanzkorrekturen Rechnung. Dieses Jahr erstattet der Hof erstmals in seinem Jahresbericht über die Umsetzung dieser Maßnahmen Bericht ([20]).

Risiken für die Ordnungsmäßigkeit

6.11. Wegen der Änderungen am Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen bewertet der Hof die Risiken für die Ordnungsmäßigkeit auf Ebene jedes Vorhabens (siehe Ziffer 6.12) und auf Ebene der Systeme, die dafür konzipiert sind, eine zuverlässige Aussage über die Restfehlerquote zu ermöglichen (siehe Ziffern 6.13-6.15).

6.12. Bei Ausgaben in der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" besteht ein hohes inhärentes Risiko. Insbesondere ist es möglich, dass Begünstigte Kosten melden, die gemäß dem EU-Recht und den nationalen Vorschriften nicht förderfähig sind, oder dass Beihilfen für Begünstigte oder Vorhaben bereitgestellt werden, die nicht die Fördervoraussetzungen des jeweiligen OP erfüllen.

6.13. Der neue Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen soll sicherstellen, dass die Restfehlerquote bei aus dem EU-Haushalt erstatteten Ausgaben unter der Wesentlichkeitsschwelle (2 %) bleibt. Die größten Risiken in diesem Zusammenhang betreffen sowohl die Prüfbehörden als auch die Kommission.

6.13. *Der Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 soll sicherstellen, dass die Restfehlerquote bei aus dem EU-Haushalt erstatteten Ausgaben für jedes operationelle Programm unter der Wesentlichkeitsschwelle (2 %) bleibt.*

6.14. Die Prüfbehörden könnten die Restfehlerquote für ein OP (oder eine Gruppe von OP) zu niedrig schätzen. Dies könnte geschehen, weil sie ihre Prüfungsarbeit auf eine nicht repräsentative Stichprobe von Vorhaben stützen, sich nicht an internationale Prüfungsgrundsätze halten oder Fehler übersehen. Auch könnten sie die Restfehlerquote falsch berechnen oder Korrekturen vorschlagen, die nicht ausreichen, um festgestellte Fehler zu beheben.

6.15. Wenn bei den Ordnungsmäßigkeitsprüfungen und Kontrollen der Kommission eines oder mehrere dieser Probleme nicht aufgedeckt wurden, könnten Restbeträge abgerechnet worden sein, obwohl die tatsächlichen Restfehlerquoten über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lagen und daher nicht ordnungsgemäß waren.

6.15. *Wenn die Kommission im Ergebnis der Ordnungsmäßigkeitsprüfungen und -kontrollen zu dem Schluss gelangt, dass die Restfehlerquote nach Berücksichtigung aller erfassten Finanzkorrekturen noch immer über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt, kann sie das notwendige Finanzkorrekturverfahren einleiten, einschließlich von Nettofinanzkorrekturen in Fällen verbleibender gravierender Mängel.*

([20]) Mit Ausnahme des EFRE-Programms Gibraltar, das 2016 abgeschlossen wurde, schloss die Kommission die ersten OP im letzten Quartal 2017 ab.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

6.16. Unter Berücksichtigung des überarbeiteten Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmens (siehe Ziffern 6.5-6.9) hat der Hof dieses Jahr seinen Prüfungsansatz für diesen Ausgabenbereich geändert. Er setzte sich das Ziel, zum einen zur Gesamt*zuverlässigkeitserklärung* (siehe Beschreibung in ***Anhang 1.1***) beizutragen und zum anderen den neuen Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen zu bewerten und der Frage nachzugehen, inwieweit dieser als zuverlässig betrachtet werden kann. Diese Bewertung fand mit Blick darauf statt, dass der Hof den neuen Rahmen in Zukunft womöglich stärker nutzen möchte und in diesem Zusammenhang ermitteln wollte, welche weiteren Verbesserungen erforderlich sind.

6.17. Im Jahr 2017 prüfte der Hof daher die in den Zuverlässigkeitspaketen für den Zeitraum 2014-2020 enthaltenen bescheinigten Ausgaben und für den Zeitraum 2007-2013 die den abschließenden Kontrollberichten der Prüfbehörden zugrunde liegenden Ausgaben. In der Vergangenheit wählte der Hof Stichproben aus Zwischen- und Abschlusszahlungen oder abgerechneten Vorschüssen aus, die zulasten des EU-Haushalts für OP vorgenommen worden waren.

6.18. 2017 war das erste Jahr, in dem die Programmbehörden der Mitgliedstaaten Zuverlässigkeitspakete mit Ausgaben für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 übermittelten und die Kommission ihre Verfahren anwendete, mit denen die Rechnungslegung überprüft und angenommen wird und Schlussfolgerungen hinsichtlich der übermittelten Fehlerquoten gezogen werden. Bis März 2017 hatte die Kommission 50 Zuverlässigkeitspakete erhalten, die sich auf die Rechnungslegung mit Ausgaben für 71 der 419 OP bezogen. Im Mai 2017 nahm die Kommission die Rechnungslegung mit den Ausgaben von 17 Mitgliedstaaten ([21]) an, wodurch 70 OP und Ausgaben von nur 2,5 Milliarden Euro ([22]) abgedeckt waren. Dies erklärt, warum sich die Prüfung des Hofes auf weniger Ausgaben erstreckte als letztes Jahr. Rund 48 % dieses Betrags betrafen überdies aus Mitteln des ESF/der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen kofinanzierte Vorhaben. Im Vergleich dazu machen die für den Zeitraum 2014-2020 insgesamt genehmigten OP-Mittelzuweisungen aus dem ESF/der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen 26 % aus.

6.19. In diesem Jahr rechnete die Kommission auch zum ersten Mal den Restbetrag für OP des Programmplanungszeitraums 2007-2013 ab. 2017 schloss die Kommission 141 OP (die sie als weniger risikobehaftet betrachtete) der 440 betroffenen OP von 18 Mitgliedstaaten ([23]) ab.

([21]) Deutschland, Irland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Rumänien, Slowenien, die Slowakei und das Vereinigte Königreich übermittelten Zuverlässigkeitspakete ohne Ausgaben. Für ein OP in Italien wurde die übermittelte Rechnungslegung im Mai 2017 nicht angenommen.

([22]) Dies entspricht nur 0,7 % der für den gesamten Programmplanungszeitraum zugewiesenen Haushaltsmittel. Ausgenommen sind Vorauszahlungen an Finanzinstrumente, allerdings sind auf Ebene der Endbegünstigten verwendete Beträge eingeschlossen.

([23]) Bulgarien, Estland, Griechenland, Frankreich, Kroatien, Zypern, Ungarn, Rumänien, Slowenien und die Slowakei waren nicht von den Abschlussentscheidungen betroffen. Kroatiens Frist für die Einreichung der Abschlussunterlagen war der 31. März 2018.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.20. Für ***Teil 1*** dieses Kapitels, in dessen Mittelpunkt die Ordnungsmäßigkeit steht, untersuchte der Hof Folgendes:

i) eine Stichprobe von 217 Vorgängen, die so ausgewählt wurde, dass sie für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb dieser MFR-Teilrubrik repräsentativ ist. Die Stichprobe wurde in zwei Schritten gezogen. Zunächst wurden 22 Zuverlässigkeits-/Abschlusspakete ([24]) ausgewählt, die 51 der 211 OP abdecken, für die die Kommission im Jahr 2017 die Abrechnung ([25]) in Bezug auf den EU-Haushalt vornahm. Aus diesen OP wurden dann 217 Vorgänge ausgewählt, zu denen die Prüfbehörden Prüfungen von Vorhaben durchgeführt hatten. Diese Arbeit trug zur Gesamtzuverlässigkeitserklärung im Einklang mit ***Anhang 1.1*** bei;

ii) die Arbeit der Prüfbehörden zur Validierung der in den 22 Zuverlässigkeits-/Abschlusspaketen enthaltenen Angaben, auch anhand der oben beschriebenen Stichprobe von 217 Vorgängen;

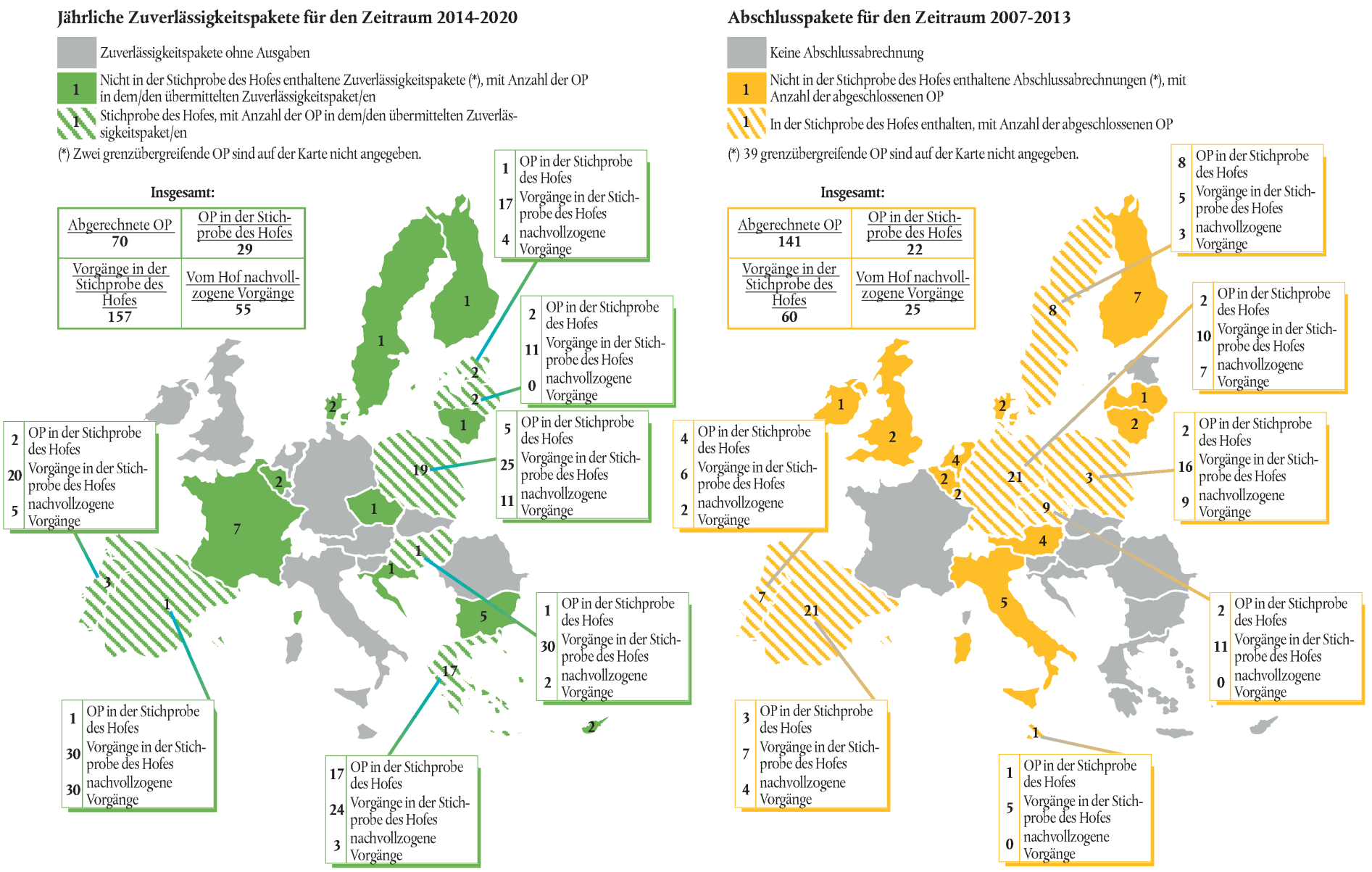
iii) die Arbeit der Kommission zur Überprüfung und Validierung der Zuverlässigkeits-/Abschlusspakete von 2017. Außerdem wurden die einschlägigen Angaben in den JTB der GD REGIO und der GD EMPL untersucht.

Illustration 6.2 enthält eine Aufschlüsselung der geprüften Stichprobe nach Mitgliedstaaten, und in den Ziffern 6.21-6.23 wird ausführlicher erläutert, wie der Hof seinen Ansatz konzipiert hat.

([24]) 12 Zuverlässigkeitspakete (2014-2020) und 10 Abschlusspakete (2007-2013).

([25]) „Abrechnung" bedeutet Bereinigung des Finanzierungssaldos. Dies kann die Zahlung von ausstehenden Beträgen nach Abrechnung der Vorfinanzierungen und einbehaltenen Beträge, eine Einziehung (wenn die endgültigen Ausgaben geringer als die bereits ausgezahlten Beträge sind) oder eine „Null-Zahlung" beinhalten.

Illustration 6.2 — „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ — Aufschlüsselung der geprüften Stichprobe



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.21. Bei der Prüfung von Vorgängen überprüfte der Hof die Checklisten der Prüfbehörden zu 217 Vorgängen sowie ihre Nachweise zur Untermauerung der Ergebnisse ihrer Prüfungsarbeit und ihrer Prüfungsurteile. Wenn nötig, vollzog er die Prüfungsarbeit nach ([26]) (siehe Ziffer 6.50).

6.22. Da die Arbeit der Prüfbehörden ein entscheidender Teil des Zuverlässigkeits- und Kontrollrahmens ist, legte der Hof dieses Jahr größeres Gewicht auf die Untersuchung der wesentlichen Elemente ihrer Kontrollen. Hierdurch wollte er Prüfungssicherheit hinsichtlich der Wirksamkeit der Kontrollen erlangen. Der Hof untersuchte für jedes der 22 Zuverlässigkeits-/Abschlusspakete in seiner Stichprobe die Prüfungsstrategie der Prüfbehörde, ihren Stichprobenansatz, ihre Verfahren zur Ermittlung, Quantifizierung und Hochrechnung der Fehler sowie ihre Arbeit hinsichtlich der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der auf Ebene des Mitgliedstaats vorgenommenen Finanzkorrekturen.

6.23. Außerdem untersuchte der Hof die Arbeit, die die zwei zuständigen Generaldirektionen leisteten, um die Jahresrechnungen und Abschlussentscheidungen zu überprüfen und zu validieren, sowie ihre Verwendung der Ergebnisse dieser Arbeit in den JTB. Dies gab dem Hof die Möglichkeit zu beurteilen, inwieweit sich die Kommission auf die von den Mitgliedstaaten zum Nachweis der Ordnungsmäßigkeit vorgelegten Informationen stützen kann.

6.24. Im Mittelpunkt von ***Teil 2*** dieses Kapitels steht die *Leistung*. Der Hof bewertete die Systeme der Mitgliedstaaten zur Messung der Leistung der in seiner Stichprobe enthaltenen 113 physisch abgeschlossenen Projekte für beide Programmplanungszeiträume. Außerdem prüfte der Hof, in welchem Umfang die Ziele dieser Projekte erreicht wurden.

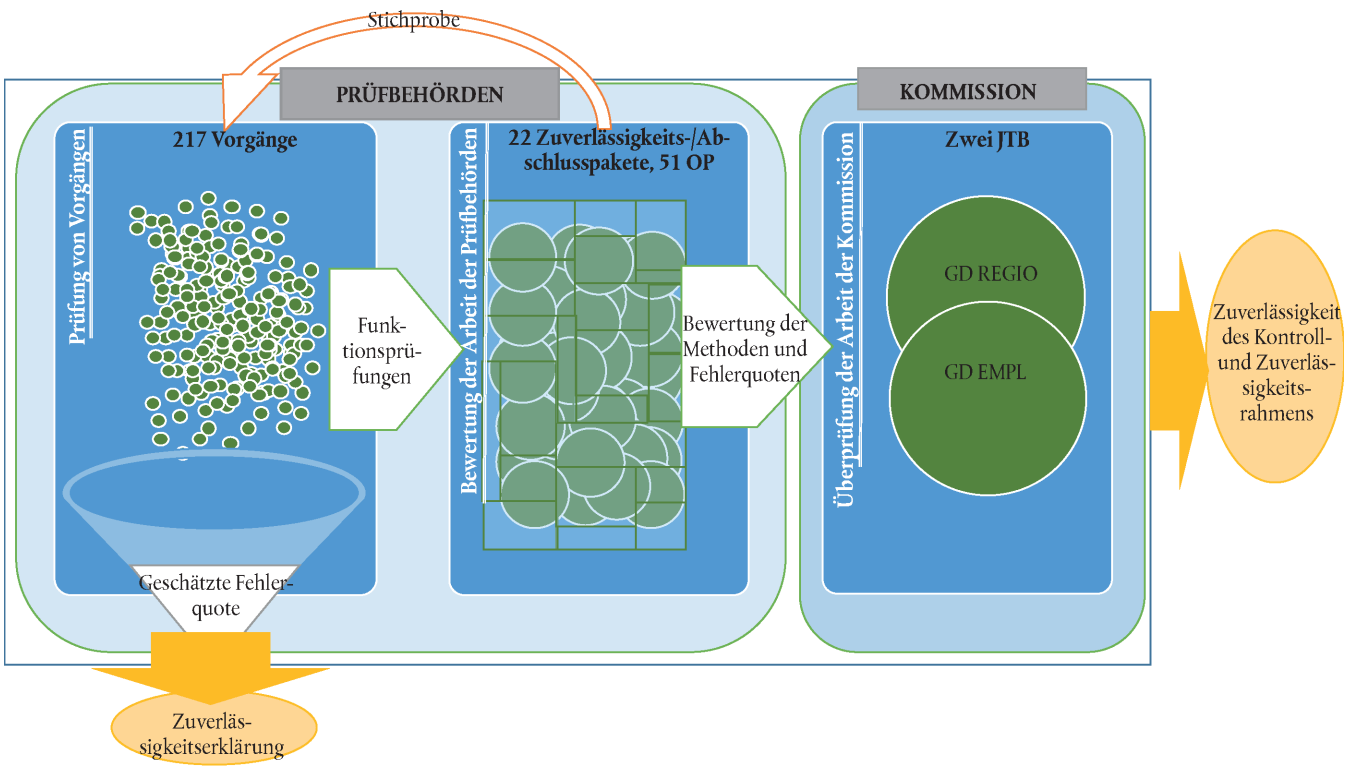
([26]) In diesem Zusammenhang bedeutet „Überprüfung“ die Untersuchung der Arbeitsverfahren und Prüfungsakten der Prüfbehörden sowie die Bewertung der Zuverlässigkeit und Aussagekraft der Ergebnisse im Hinblick auf ihren Beitrag zur Prüfungsschlussfolgerung. Unter „Nachvollzug“ ist zu verstehen, dass zusätzliche Nachweise an der Quelle eingeholt wurden. Überprüfung und Nachvollzug beziehen sich beide auf Vorgänge, die bereits geprüft wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

TEIL 1 — ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

6.25. Dieser Teil des Kapitels besteht aus drei Unterabschnitten. Der erste Unterabschnitt betrifft die Prüfung der diesjährigen Stichprobe von 217 Vorgängen, die der Hof durchgeführt hat, um Einblick in die wichtigsten Fehlerquellen zu erhalten und einen Beitrag zur Gesamtzuverlässigkeitserklärung liefern zu können. Der zweite Unterabschnitt betrifft die Bewertung der Arbeit der Prüfbehörden und der dritte die Arbeit der Kommission, einschließlich der JTB der beiden zuständigen GD. Auf der Grundlage der Ergebnisse aller drei Unterabschnitte zieht der Hof seine Schlussfolgerungen bezüglich der in den JTB enthaltenen Angaben zur Ordnungsmäßigkeit (siehe auch ***Illustration 6.3***).

Illustration 6.3 — Die Bausteine des Ansatzes des Hofes



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Überprüfung von Vorgängen und des Nachvollzugs der Prüfungsarbeit

6.26. In ***Anhang 6.1*** sind die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Prüfung von Vorgängen überblicksmäßig dargestellt. Der Hof ermittelte und quantifizierte 36 Fehler, die von den Prüfbehörden nicht aufgedeckt worden waren. Unter Berücksichtigung der von den Prüfbehörden zuvor festgestellten 50 Fehler und der von den Programmbehörden vorgenommenen Korrekturen in einer Gesamthöhe von 101 Millionen Euro für beide Programmplanungszeiträume beläuft sich die Fehlerquote nach Schätzung des Hofes auf 3,0 % ([27]). Diese Fehlerquote bezieht sich auf die Zahlungen des Zeitraums 2014-2020 und die Abschlüsse des Zeitraums 2007-2013 und ist niedriger als in den vorangegangenen Jahren.

6.26. *Die Kommission nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Fehlerquote nach Schätzung des Hofes bei der Kohäsionspolitik in diesem Jahr deutlich niedriger ausfällt als in früheren Jahren. Die Kommission stellt insbesondere fest, dass nach dieser Schätzung ein Prozentpunkt auf das einzige Programm im Rahmen der KMU-Initiative, das in der Rechnungslegung für 2015/2016 enthalten ist, entfällt, für das aufgrund seines innovativen Charakters im Vergleich zu Mainstream-Programmen ein spezifischer Regelungsrahmen gilt. Auf der Grundlage aller eingeholten Informationen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die große Mehrheit der Programme in der Rechnungslegung für 2015/2016 keine wesentliche verbleibende Fehlerquote aufweist.*

Die Kommission wird die einzelnen vom Hof festgestellten zusätzlichen Fehler weiterverfolgen und die betreffenden Programmbehörden erforderlichenfalls auffordern, zusätzliche Finanzkorrekturen vorzunehmen.

Die Kommission stellt ferner fest, dass der von ihr geschätzte Risikobetrag bei Zahlung für den Politikbereich, wie er in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD EMPL und der GD REGIO ausgewiesen wird, innerhalb des vom Hof für die Fehlerquote berechneten Bereichs liegt (siehe Fußnote 27).

6.27. Die Zahl und die Auswirkungen der aufgedeckten Fehler weisen auf anhaltende Schwachstellen im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der von den Verwaltungsbehörden geltend gemachten Ausgaben hin ([28]).

6.27. *Wie die Kommission in ihrer Antwort zu Ziffer 6.19 des Jahresberichts 2016 erklärte, hat sie den Mitgliedstaaten aktualisierte Leitlinien für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 übermittelt, die — zusammen mit der geforderten Nutzung der vereinfachten Kostenoptionen — künftig zu einer Verbesserung der Qualität der Verwaltungsprüfungen beitragen sollten.*

6.28. Einige dieser Fehler wurden von den Prüfbehörden aufgedeckt. Sie meldeten in den Zuverlässigkeits-/Abschlusspaketen für die 217 Vorgänge der Stichprobe des Hofes 50 quantifizierbare Fehler. Diese Fehler betrafen nicht förderfähige Kosten (30), die *öffentliche Auftragsvergabe* (zwölf) und nicht förderfähige Teilnehmer (acht). Die Behörden der Mitgliedstaaten nahmen Korrekturen vor, um die Restfehlerquoten unter die Wesentlichkeitsschwelle von 2 % zu senken.

([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 0,7 % (untere Fehlergrenze) und 5,3 % (obere Fehlergrenze) liegt.

([28]) Siehe Ziffer 6.19 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.29. In diesem Jahr wurden erstmals sowohl die Zahlungen des Zeitraums 2014-2020 als auch die Abschlüsse des Zeitraums 2007-2013 abgedeckt. Die Zahl und die Auswirkungen der Fehler, die der Hof bei Vorgängen des Zeitraums 2014-2020 feststellte, waren höher als bei den Vorgängen, die sich auf den Abschluss des Zeitraums 2007-2013 beziehen. Finanzinstrumente und an zweiter Stelle nicht förderfähige Kosten trugen am meisten zur vom Hof geschätzten Fehlerquote bei.

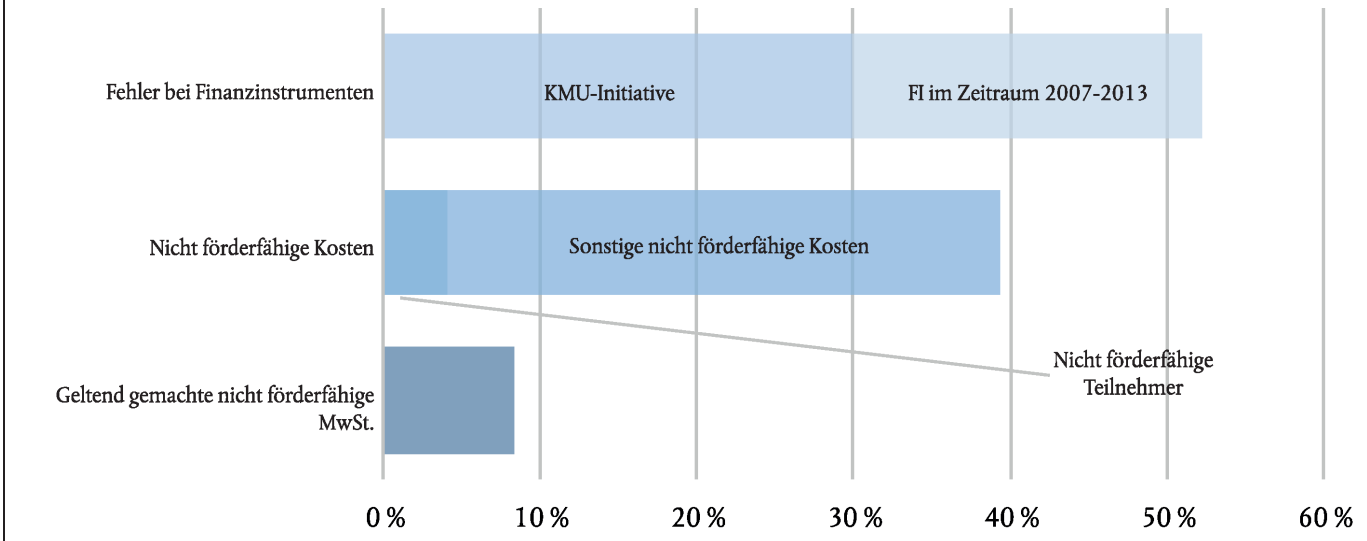
6.30. ***Illustration 6.4*** zeigt eine Aufschlüsselung der vom Hof festgestellten Fehler nach Kategorien (vor Berücksichtigung der Finanzkorrekturen); die nachstehenden Ziffern 6.31-6.43 enthalten ausführlichere Informationen zu diesen Fehlern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.29. *Kommission betont, dass das Finanzierungsinstrument (KMU-Initiative) mit den im Rechnungsabschluss 2015/2016 bescheinigten Beträgen einen wichtigen Teil der in dieser Rechnungslegung für den Zeitraum 2014-2020 geltend gemachten Ausgaben darstellt. Für dieses Instrument, auf das ein Drittel der geschätzten Fehlerquote entfiel, gelten im Vergleich zu anderen unter die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 fallenden Mainstream-Programmen aufgrund seines innovativen Charakters besondere Vorschriften (siehe insbesondere Ziffern 6.37 und 6.47).*

Gemäß Artikel 42 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 ist die Förderfähigkeit der Ausgaben bei Abschluss des betreffenden Programms abschließend zu bewerten, und bis dahin sollte der Fondsverwalter vorschriftswidrige Vorgänge korrigieren und durch förderfähige ersetzen.

Illustration 6.4 — „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" — Aufschlüsselung der vom Hof festgestellten Fehler



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Finanzinstrumente trugen am meisten zur geschätzten Fehlerquote für 2017 bei

6.31. Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung haben die Form von *Beteiligungsinvestitionen* oder beteiligungsähnlichen Investitionen, Darlehen oder Garantien. Sie sind anderer Art als herkömmliche *Zuschüsse* (*Finanzhilfen*), bei denen einem Begünstigten die Ausgaben für förderfähige Projekte erstattet werden.

6.32. Die Mitgliedstaaten können Beiträge zur Einrichtung von Finanzinstrumenten leisten:

a) unter der Verantwortung einer Verwaltungsbehörde auf Ebene der Mitgliedstaaten (in beiden MFR-Zeiträumen) ([29]);

b) auf EU-Ebene (nur im Zeitraum 2014-2020). Diese Kategorie schließt die KMU-Initiative ([30]) ein, die als getrenntes einzelnes OP durchgeführt wird ([31]).

6.33. Wenn Finanzinstrumente für Finanzierungen verwendet werden, sind nur die Auszahlungen an *Endempfänger* (Endbegünstigte) sowie die Kosten und Gebühren der Fondsverwalter bei Abschluss des Programms förderfähig; nicht verwendete Beiträge müssen wieder dem EU-Haushalt zugeführt werden ([32]). In den folgenden Ziffern werden einige durch diesen Ansatz verursachte Schwierigkeiten beschrieben.

([29]) Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates und Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

([30]) Die KMU-Initiative ist ein gemeinsames Finanzinstrument der Kommission und des Europäischen Investitionsfonds (EIF), das *kleinen und mittleren Unternehmen* den Zugang zu Finanzierungen erleichtern soll, siehe Artikel 39 und Anhang XIV der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

([31]) Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 39 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

([32]) Artikel 78 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates und Artikel 42 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Bei zwei der vier vom Hof untersuchten thematischen Prüfungen zu OP des Zeitraums 2007-2013 wurden erhebliche Fehler beim Abschluss nicht festgestellt

6.34. Die Kommission verlangt von den Prüfbehörden nur, beim Abschluss Gewähr dafür zu geben, dass die an die Endbegünstigten ausgezahlten Beträge für den vorgesehenen Zweck verwendet wurden ([33]). Sie hat empfohlen, dass die Prüfbehörden zu diesem Zweck „thematische" Prüfungen ([34]) zu Finanzinstrumenten durchführen.

6.35. Der Hof hat festgestellt, dass nicht alle Prüfbehörden diese Prüfungen systematisch durchgeführt haben. Wo dies geschah, reichte die getane Arbeit nicht immer aus, um wesentliche Unregelmäßigkeiten aufzudecken. Der Hof hat bei zwei der vier Finanzinstrumente in seiner Stichprobe von Abschlüssen quantifizierbare Fehler aufgedeckt. In einem dieser zwei Fälle hatten die finanziellen Auswirkungen des Fehlers auch wesentliche Auswirkungen auf die gemeldete und von der Kommission validierte Restfehlerquote (d. h., dadurch lag sie über 2 %).

Illustration 6.5 — Beispiel für nicht förderfähige Darlehen, die für ein Finanzinstrument unter geteilter Mittelverwaltung genehmigt wurden

Die EFRE-Kofinanzierung für Darlehen muss in erster Linie (d. h. mehr als 50 % des Gesamtwerts der Darlehen) zur Unterstützung von KMU verwendet werden (Verordnung (EG) Nr. 1083/2006). Das vom Hof in Spanien geprüfte Finanzinstrument hatte fast 80 % des genehmigten Gesamtwerts der Darlehen in Unternehmen investiert, die keine KMU waren. Dieser Verstoß gegen die vom Gesetzgeber festgelegte grundlegende Fördervoraussetzung wurde weder von der Prüfbehörde noch von der Kommission aufgedeckt.

([33]) Anhang des Beschlusses der Kommission zur Änderung des Beschlusses C(2013) 1573 zur Annahme von Leitlinien für den Abschluss der operationellen Programme, die für eine Unterstützung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds und dem Kohäsionsfonds (2007-2013) ausgewählt wurden (C(2015) 2771 final vom 30.4.2015, Abschnitt 3.6).

([34]) Eine thematische Prüfung ist die Prüfung einer bestimmten wesentlichen Anforderung oder eines Ausgabenbereichs mit einem als systemisch angesehenen Risiko. Thematische Prüfungen ergänzen die regulären Systemprüfungen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.34. und 6.35. *Die Kommission einigte sich 2011 mit den Prüfbehörden für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 auf eine Methodik für die Prüfung von Finanzierungsinstrumenten, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen („Common Audit Framework — Financial Engineering Instruments in the Context of Structural Funds" (Gemeinsamer Prüfrahmen — Finanzierungsinstrumente im Rahmen der Strukturfonds)). Seitdem verlangt die Kommission von den Prüfbehörden Prüfungen, die die Umsetzung solcher Instrumente betreffen. Bei der Bewertung von Abschlusserklärungen überprüfte die Kommission ferner, ob die Prüfbehörden die Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten geprüft hatten. War dies nicht der Fall, unterbrach die Kommission den Abschlussprozess und forderte zusätzliche Prüfungen.*

Die Kommission wird Folgemaßnahmen zu den beiden vom Hof genannten Fällen ergreifen. In dem Fall, in dem sich nach Schätzung des Hofes die finanziellen Auswirkungen des Fehlers wesentlich auf die von der Kommission validierte Restfehlerquote auswirkten, verweist die Kommission auf ihre Antwort zu Illustration 6.5.

Illustration 6.5 — Beispiel für nicht förderfähige Darlehen, die für ein Finanzierungsinstrument im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung genehmigt wurden

Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 steht der Vergabe von Darlehen an große Unternehmen nicht entgegen, sofern alle sonstigen Bedingungen erfüllt sind.

Da in dieser Bestimmung keine Mindestfinanzierungsschwelle für KMU genannt wird, könnte sich dieser Artikel auch auf die Zahl der einzelnen Darlehen (und nicht notwendigerweise die Beträge) beziehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Schwere Mängel bei der Umsetzung eines OP für den Zeitraum 2014-2020 im Rahmen der KMU-Initiative

6.36. Für seine Prüfung untersuchte der Hof 30 Vorgänge des einzigen OP im Rahmen der KMU-Initiative, das in den Jahresrechnungen für 2017 erfasst war.

6.37. Der EIF ist der Fondsverwalter der KMU-Initiative auf EU-Ebene. Die Prüfbehörden sind verpflichtet, ein Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben abzugeben, die in der Rechnungslegung von OP im Rahmen der KMU-Initiative ausgewiesen sind. Sie verfügen jedoch nicht über die rechtliche Befugnis, Vor-Ort-Überprüfungen vorzunehmen, um Prüfungssicherheit hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit auf Ebene des *Finanzmittlers* zu erlangen ([35]). Um ein Prüfungsurteil zur Rechnungslegung zu ermöglichen, schloss der EIF mit einem externen Prüfer einen Vertrag über „vereinbarte Untersuchungshandlungen" ([36]). Der Hof stellte jedoch fest, dass der Vertrag für das von ihm untersuchte OP keine Tätigkeiten auf Ebene des Finanzmittlers vorsah und dass der Bericht des externen Prüfers eine Ausschlussklausel dahin gehend enthielt, dass er keine Bestätigung geben könne. Dennoch gab die Prüfbehörde ein positives Prüfungsurteil zur Ordnungsmäßigkeit der an die Kommission übermittelten Rechnungslegung ab ([37]).

6.38. Der Hof stellte auch Mängel fest, die sich schwerwiegend auf die Förderfähigkeit einer Reihe von Investitionen auswirkten, die von Finanzmittlern getätigt wurden ([38]). Nur Unternehmen, die gemäß der Begriffsbestimmung der EU KMU-Status haben ([39]), sind im Rahmen der KMU-Initiative förderfähig. Die Finanzmittler haben dies jedoch entweder nicht immer oder nicht richtig überprüft. Bei den 30 vom Hof untersuchten Investitionen hatten Finanzmittler fünf Empfängern Darlehen bewilligt, ohne ihren KMU-Status zu bestätigen; daher erachtet der Hof diese Investitionen als nicht förderfähig. Weitere vier Darlehen wurden teilweise oder vollständig für nicht förderfähige Tätigkeiten verwendet (z. B. zur Refinanzierung anderer Darlehen). Diese Unregelmäßigkeiten machten 1,0 Prozentpunkte der vom Hof für dieses Kapitel geschätzten Fehlerquote aus ([40]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.37. *Bei „vereinbarten Prüfungshandlungen" gibt der externe Prüfer keine Stellungnahme ab, sondern die Prüfungsfeststellungen und -schlussfolgerungen fließen in den Bestätigungsvermerk der Prüfbehörde ein. Zu diesem Zweck führte die Prüfbehörde außerdem eine Systemprüfung durch, und zwar auf der Ebene sowohl der Verwaltungs- als auch der Bescheinigungsbehörde.*

Im jährlichen Kontrollbericht wird eindeutig beschrieben, wie die Prüfbehörde zu ihrem Bestätigungsvermerk gelangt ist.

Mit dem Omnibus-Vorschlag, dessen Entwurf das Ergebnis einer politischen Übereinkunft zwischen dem Rat und dem Parlament ist, soll diese Bestätigungslücke geschlossen werden.

([35]) Artikel 40 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

([36]) Ein zwischen einer Einrichtung und einem Dritten vereinbartes Verfahren, um Feststellungen über Finanzinformationen oder operative Abläufe zu treffen (ISRS 4400).

([37]) Mit der Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 durch die Omnibus-Verordnung soll dem Fehlen von Prüfungsrechten auf Ebene der Mitgliedstaaten abgeholfen werden. Die Omnibus-Verordnung soll im zweiten Halbjahr 2018 in Kraft treten, was bedeutet, dass dieses Manko auch für die Jahresrechnungen gelten wird, die der Kommission im Februar 2018 übermittelt wurden.

([38]) Ein Finanzmittler ist eine Stelle, die als Vermittler zwischen der Verwaltungsbehörde oder dem Holding-Fonds und den Endempfängern von Mitteln fungiert, die über ein Finanzinstrument unter geteilter Mittelverwaltung bereitgestellt werden.

([39]) Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 36).

([40]) Zum 31. Dezember 2017 hatte die Kommission in sechs Mitgliedstaaten OP im Rahmen der KMU-Initiative genehmigt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.39. Diese Situation war auf Verfahrensmängel bei den Finanzmittlern zurückzuführen, die die rechtlich verbindlichen Förderfähigkeitskriterien, die in den mit dem EIF unterzeichneten Verträgen festgelegt waren, nicht einhielten. Dies stellt ein ernsthaftes Risiko in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit anderer OP dar, die im Rahmen der KMU-Initiative genehmigt wurden und unter ähnlichen Bedingungen verwaltet werden. Auch zeigt sich daran, dass bei der fortlaufenden Überwachung durch den EIF weitere Verbesserungen erforderlich sind. Zu diesem Zweck hat sich der EIF verpflichtet, einen Aktionsplan umzusetzen, um die Finanzmittler für die Notwendigkeit der Einhaltung der Förderfähigkeitskriterien zu sensibilisieren und seine eigenen internen Mechanismen für die Aufdeckung von nicht förderfähigen Darlehen weiterzuentwickeln. Ziel des Aktionsplans ist es, die vom Hof festgestellten Unregelmäßigkeiten abzustellen und die verbleibenden Ordnungsmäßigkeitsrisiken bei den OP der KMU-Initiative zu mindern.

Zu Unrecht als förderfähig bescheinigte erstattungsfähige Mehrwertsteuer

6.40. Die *Mehrwertsteuer* (MwSt.) ist eine indirekte Steuer, die auf den Verbrauch von Waren und die Erbringung von Dienstleistungen erhoben wird. Steuerpflichtige, im Allgemeinen Unternehmen, Einzelunternehmer oder sonstige Gewerbetreibende, sind verpflichtet, die Mehrwertsteuer auf ihre Leistungen in Rechnung zu stellen und sie an die nationale Steuerbehörde abzuführen. Die Steuerpflichtigen können eine Erstattung der Mehrwertsteuer beantragen, die sie bereits für ihre eigenen Einkäufe entrichtet haben. Dies ist das Konzept der „Erstattungsfähigkeit". Nichtsteuerpflichtige sind weder verpflichtet, die Mehrwertsteuer zu berechnen, noch können sie die Mehrwertsteuer auf Einkäufe wiedererlangen.

6.41. Gemäß den EU-Rechtsvorschriften kommen MwSt.-Ausgaben nur dann für eine Kofinanzierung in Betracht, wenn sie nach nationalem Mehrwertsteuerrecht nicht erstattungsfähig sind. Dabei ist es unerheblich, ob die MwSt.-Ausgaben tatsächlich erstattet werden oder nicht. Im Falle öffentlicher Stellen ist die MwSt. dann erstattungsfähig, wenn der Betreiber einer Infrastruktur bei den Endnutzern Gebühren mit MwSt. erhebt ([41]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.39. *Bei Finanzierungsinstrumenten stellen die durch Finanzintermediäre durchzuführenden Kontrollen ein wesentliches Element des Zuverlässigkeitsprozesses dar.*

Die Kommission nimmt das umfangreiche Maßnahmenpaket zur Kenntnis, welches der EIF zur Behebung dieser Probleme vorgeschlagen hat. In Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden wird sie dessen Umsetzung aufmerksam überwachen, damit Ausgaben, die nach Artikel 39 Absatz 8 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen förderfähig sind, geltend gemacht und bei Abschluss des Programms im Rahmen der KMU-Initiative akzeptiert werden.

6.40. und 6.41. *Die Erstattungsfähigkeit von Mehrwertsteuer muss von Fall zu Fall geprüft werden. Die Kommission hat Leitlinien für die Programmbehörden erarbeitet und Vorschläge zur Vereinfachung der Förderfähigkeit von Mehrwertsteuer im Programmplanungszeitraum 2021-2027 vorgelegt.*

([41]) Rechtssache T-89/10, Urteil des Gerichts vom 20. September 2012 — Ungarn gegen Europäische Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.42. Der Hof ermittelte zehn Projekte in fünf OP, bei denen die mitgliedstaatlichen Behörden *erstattungsfähige Mehrwertsteuer* als förderfähige Ausgabe geltend gemacht hatten. In diesen Fällen legten die Prüfbehörden die Förderfähigkeitsregeln falsch aus und meldeten den Umstand nicht als *Unregelmäßigkeit*. Dies trug 0,3 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei. Bei drei dieser fünf OP hatten die finanziellen Auswirkungen der Fehler auch wesentliche Auswirkungen auf die gemeldete und von der Kommission validierte Restfehlerquote (d. h., dadurch lag sie über 2 %). Der Hof wies in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2015 auf die Strittigkeit der Aufnahme erstattungsfähiger MwSt. in die Ausgabenerklärungen hin, insbesondere was öffentliche Stellen angeht ([42]). In diesem Fall erstatten die EU-Fonds den mitgliedstaatlichen Behörden die MwSt. als förderfähige Kosten, während der Mitgliedstaat diese MwSt. gleichzeitig über sein normales Steuersystem erhebt. Manchmal kann die Erstattung aus dem EU-Haushalt sogar höher sein als die — ohne MwSt. — tatsächlich für das Projekt angefallenen Kosten.

Illustration 6.6 — Beispiel für die Kofinanzierung von nicht förderfähigen MwSt.-Ausgaben

Mit dem allgemeinen Ziel, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, unterzeichnete die Verwaltungsbehörde in Polen Finanzhilfevereinbarungen, um Kleinunternehmen beim Erwerb von Ausrüstung zu helfen. Wenn die Empfänger erklärten, dass sie nicht beabsichtigten, die MwSt. zurückzufordern, stufte die Verwaltungsbehörde die MwSt.-Ausgaben als für die Kofinanzierung in Betracht kommend ein. Dies war falsch, da die Empfänger als mehrwertsteuerpflichtig eingetragen waren und die MwSt.-Ausgaben tatsächlich erstattungsfähig waren.

Nicht förderfähige Ausgaben

6.43. Der Hof stellte bei elf Projekten erhebliche Mängel bei den Kontrollen der Förderfähigkeit der Teilnehmer fest. Dies betraf insbesondere die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und die Anforderung hinsichtlich des NEET-Status ([43]). Der Hof ermittelte außerdem sieben Fälle, in denen die Prüfbehörden nicht aufgedeckt hatten, dass *indirekte Kosten* nicht förderfähig oder überhöht waren.

([42]) Siehe Ziffern 6.33-6.35 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

([43]) Das Akronym NEET (*Not in Education, Employment or Training*) bezieht sich auf Personen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.42. *Neun der zehn vom Hof erwähnten Projekte beziehen sich auf vier ESF-OP für den Zeitraum 2014-2020 in einem Mitgliedstaat.*

Die Kommission hatte dieses Problem bereits bei früheren Prüfungen festgestellt, doch konnte es durch die Anpassung des Systems des Mitgliedstaats nicht vollständig behoben werden.

In enger Zusammenarbeit mit der Verwaltung des Mitgliedstaats bemüht sich die Kommission derzeit darum, dieses Problem in naher Zukunft durch Einführung einer vereinfachten Kostenoption oder der Verpflichtung zur MwSt-Erstattung für Endempfänger zu lösen. Die Kommission wird die erforderlichen finanziellen Korrekturen vornehmen.

6.43. *In den Fällen, in denen festgestellt wurde, dass die Nichtförderfähigkeit von indirekten Kosten nicht erkannt oder diese Kosten zu hoch angesetzt worden waren, wird die Kommission die erforderlichen Folgemaßnahmen ergreifen und von ihr für notwendig gehaltene Maßnahmen vorschlagen.*

Was indirekte Kosten betrifft (siehe Illustration 6.7), so hatte die Prüfbehörde die vom Hof festgestellten Probleme größtenteils erkannt und eine Finanzkorrektur in Höhe von 10 % auf diese Ausgabe angewendet. Die Kommission wird diese Problematik mit den zuständigen Behörden weiterverfolgen und die Durchführung gegebenenfalls erforderlicher zusätzlicher Finanzkorrekturen in Betracht ziehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 6.7 — Beispiel für nicht förderfähige Ausgaben — Meldung überhöhter indirekter Kosten

Der Begünstigte, ein großes Forschungsinstitut in Deutschland, hatte seinen Hauptsitz außerhalb des für das OP geltenden Fördergebiets. Das geprüfte Projekt wurde aus dem ESF finanziert und von einer speziell eingerichteten Projektgruppe durchgeführt, die der Begünstigte im Fördergebiet eingerichtet hatte. Die Projektkosten umfassten hauptsächlich direkte Personalkosten, Materialkosten und Kosten für Dienstleistungen sowie einen erheblichen Anteil indirekter Kosten im Rahmen derselben Rubriken. Indirekte Kosten sind nur dann förderfähig, wenn sie innerhalb des Fördergebiets angefallen sind, einen direkten Projektbezug haben und dem Projekt nach einer Pro-rata-Berechnung zugeordnet werden. Der Hof stellte jedoch fest, dass es sich bei einem Großteil der Kostenkategorien, die dem Projekt als indirekte Kosten zugeschlagen worden waren, in Wirklichkeit um Gemeinkosten handelte, die am Hauptsitz des Instituts angefallen waren. Mehrere unter diese Kategorien fallende Kosten wurden dem Projekt auch direkt als tatsächliche Ausgaben zugerechnet, die von der Projektgruppe am Projektstandort getätigt wurden. Während ihrer Prüfung konnte die Prüfbehörde keine ausreichenden Nachweise für die Zusammensetzung der indirekten Kosten erlangen und korrigierte daher die indirekten Kosten um einen Pauschalsatz von 10 %. Der Hof stellte fest, dass die tatsächliche Fehlerquote höher war als 10 %. Er betrachtet daher alle Kosten ohne direkten Projektbezug als nicht förderfähig.

Bewertung der Arbeit der Prüfbehörden durch den Hof

6.44. Die Arbeit der Prüfbehörden ist ein entscheidender Teil des Zuverlässigkeits- und Kontrollrahmens für Kohäsionsausgaben (siehe Ziffer 6.22). In diesem Jahr nahmen die Prüfbehörden zum ersten Mal Abschlüsse für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 vor und setzten den neuen Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen für 2014-2020 um. Die Überprüfung ihrer Arbeit ist Teil eines Prozesses, der angelaufen ist, um in Zukunft womöglich stärker auf das Zuverlässigkeitsmodell der Kommission zu bauen. Im Rahmen seiner diesjährigen Prüfung bewertete der Hof die Arbeit von sieben der 21 Prüfbehörden für den Zeitraum 2014-2020, die zu Mitgliedstaaten gehörten, welche im Jahr 2017 Zuverlässigkeitspakete mit Ausgaben vorgelegt hatten. Der Hof stellte eine Reihe von Mängeln fest, die negative Auswirkungen darauf haben, für wie zuverlässig diese Arbeit zum jetzigen Zeitpunkt erachtet werden kann.

6.44. *Die Kommission begrüßt den Prüfansatz des Hofes, der dazu beitragen kann, Überschneidungen und Doppelarbeit bei Prüfungen für Programmbehörden und Empfänger insgesamt zu reduzieren.*

Wie im vorangegangenen Programmplanungszeitraum arbeitet die Kommission weiterhin eng mit den 122 für den EFRE, den Kohäsionsfonds (KF), den ESF, die YEI und den FEAD zuständigen Prüfbehörden zusammen, um möglichen Mängeln vorzubeugen und die umfassende Zuverlässigkeit der Prüfergebnisse sicherzustellen.

Darüber hinaus liegt der Schwerpunkt der einheitlichen Prüfstrategie der Kommission für die Kohäsionspolitik auf der erneuten Überprüfung der Ergebnisse der Prüfbehörden auf fortlaufender und risikobasierter Grundlage. Siehe auch gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 6.49 und 6.50.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.45. In allen vom Hof untersuchten Zuverlässigkeits- und Abschlusspaketen meldeten die Prüfbehörden eine Restfehlerquote von weniger als 2 %. Aufgrund der vom Hof aufgedeckten zusätzlichen Fehler lag seine neu berechnete Fehlerquote jedoch bei sechs der zwölf Zuverlässigkeitspakete für den Zeitraum 2014-2020 und bei drei der zehn Abschlusspakete für den Zeitraum 2007-2013 über 2 %.

Schwachstellen im Stichprobenverfahren einiger Prüfbehörden beeinträchtigten die Repräsentativität der Stichproben

6.46. Wegen der großen Zahl der im Rahmen der einzelnen OP kofinanzierten Vorhaben müssen die Prüfbehörden auf Stichprobenverfahren zurückgreifen, um ein Prüfungsurteil zur Förderfähigkeit der Ausgaben abgeben zu können. Für zuverlässige Ergebnisse müssen die Stichproben für die Prüfungspopulation repräsentativ sein und grundsätzlich auf einem statistisch gültigen Verfahren basieren ([44]). Der Hof prüfte das Stichprobenverfahren der Prüfbehörden für die 22 von ihm untersuchten Zuverlässigkeits-/Abschlusspakete.

6.47. Im Falle des OP im Rahmen der KMU-Initiative wurde keine Stichprobe gezogen, weil weder die Prüfbehörde noch der vom EIF beauftragte externe Prüfer Prüfungen auf Ebene des Finanzmittlers durchgeführt hatte (siehe Ziffer 6.37).

6.48. Der Hof stellte bei drei der 22 von ihm untersuchten Pakete (alle für den Zeitraum 2014-2020) Mängel wie unzureichende Stichprobengröße, Überrepräsentation bestimmter Vorhaben und falsche Verwendung von Stichprobenparametern fest. Diese Mängel haben die Repräsentativität der Stichproben und damit auch die Zuverlässigkeit der entsprechenden gemeldeten Restfehlerquoten teilweise beeinträchtigt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.45. *Ohne die angesprochenen Unregelmäßigkeiten zu bestreiten, stellt die Kommission fest, dass bei drei Programmen in einem Mitgliedstaat die festgestellten zusätzlichen Fehler, die eine Restfehlerquote von über 2 % zur Folge hatten, ausnahmslos auf eine Fehlinterpretation der Förderfähigkeit von MwSt. nicht allein durch die Prüfbehörde, sondern durch alle Behörden des Mitgliedstaats zurückzuführen sind.*

Hinzu kommt, dass im Fall des Programms im Rahmen der KMU-Initiative zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts der Prüfbehörde spezifische gesetzliche Anforderungen galten, die es der Prüfbehörde nicht gestatteten, Prüfungen auf der Ebene der Vorgänge durchzuführen.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 6.29 und 6.37.

6.47. *Gemäß Artikel 40 Absatz 3 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen unterliegt die Prüfbehörde bei der Durchführung von Prüfungen auf der Ebene der Endempfängers, die Programme im Rahmen der KMU-Initiative betreffen, eindeutigen gesetzlichen Beschränkungen.*

Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 6.37.

6.48. *Siehe gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 6.64 und 6.65.*

([44]) Artikel 127 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und Artikel 27 und 28 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Sonstige Mängel bei der Arbeit der Prüfbehörden

6.49. Ungenügende oder unangemessene Kontrollen erhöhen das Risiko, dass nicht förderfähige Ausgaben nicht erkannt werden. Zudem geben die internationalen Prüfungsgrundsätze ([45]) vor, dass Prüfer ihre Kontrollen dokumentieren müssen und dabei klar und deutlich auf die für die geprüften Ausgaben relevantesten Dokumente hinzuweisen haben. Hierdurch können sie über ihre Arbeit Rechenschaft ablegen, und es wird internen oder externen Überprüfern ermöglicht, den Umfang und die Hinlänglichkeit der Kontrollen zu beurteilen.

6.50. Zu 96 Vorgängen aus der Stichprobe von 217 Vorgängen (44 %) konnte der Hof Schlussfolgerungen auf der Grundlage einer Überprüfung der Arbeit der Prüfbehörden ziehen. Bei 121 Vorgängen (56 %) ermittelte er Mängel hinsichtlich des Umfangs, der Qualität und der Dokumentation der Arbeit der Prüfbehörden, die einen Nachvollzug dieser Arbeit erforderlich machten. Diese Mängel bezogen sich auf 17 der 22 vom Hof untersuchten Zuverlässigkeits-/Abschlusspakete. Konkret ging es beispielsweise um Checklisten, die nicht alle notwendigen Punkte abdeckten, oder um fehlerhafte Kontrollen der Förderfähigkeit der Ausgaben. Bei 80 dieser Vorgänge (37 % der Vorgänge insgesamt) war es erforderlich, dass der Hof den Begünstigten aufsuchte. Bei 30 der 121 nachvollzogenen Vorgänge deckte der Hof quantifizierbare Fehler auf, die die Prüfbehörde zuvor nicht erkannt hatte. Davon waren elf Pakete betroffen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.49 und 6.50. *Die Prüfbehörden sollten in der Lage sein, Umfang und Qualität der von ihnen durchgeführten Überprüfungen nachzuweisen. Was jedoch die Dokumentation des Prüfprozesses anbelangt, so sollte ein ausgewogener Mittelweg gefunden werden, um solide und effiziente Verwaltungsverfahren zu gewährleisten.*

Die Kommission wird weiter eng mit den Prüfbehörden zusammenarbeiten, um durch Austausch von bewährten Verfahren sowie von Prüfinstrumenten und -methoden, einschließlich der Checklisten der Kommission, nach einer Lösung für die vom Hof festgestellten Probleme zu suchen.

Im Rahmen ihrer einheitlichen Prüfstrategie für die Kohäsionspolitik plant die Kommission 2018 und 2019 die risikobasierte Durchführung von 58 Compliance-Prüfungen und 19 Informationsbesuchen, um die Zuverlässigkeit der Tätigkeit von Prüfbehörden sicherzustellen. Für das Jahr 2018 sind 21 dieser Compliance-Prüfungen und acht Informationsbesuche vorgesehen, deren Ergebnisse für die Jährlichen Tätigkeitsberichte für das Jahr 2018 zur Verfügung zu stehen sollen.

Siehe auch Antwort der Kommission zu Ziffer 6.26.

Arbeit der Kommission und Berichterstattung über die Restfehlerquote in den Jährlichen Tätigkeitsberichten

6.51. Die JTB sind das wichtigste Instrument der Kommission, um darüber Bericht zu erstatten, ob sie hinreichende Gewähr dafür bieten kann, dass die eingerichteten Kontrollverfahren die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben gewährleisten ([46]). Für die Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" enthalten die JTB mehrere unterschiedliche Quoten, um das Ausmaß der risikobehafteten Ausgaben auszudrücken. Dazu gehört die Restfehlerquote für das Rechnungslegungsjahr 2015/2016, für das die Kommission die Rechnungslegung angenommen und hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit eine Bestätigung abgegeben hat ([47]).

6.51. *Die Kommission gibt in den JTB unterschiedliche Quoten in Bezug auf Ausgaben an, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen, um die spezifischen Risiken in Verbindung mit den verschiedenen Zahlungsarten im Berichtsjahr zu messen (Abschluss für 2007-2013 und verschiedene Rechnungsjahre für die Ausgaben im Zeitraum 2014-2020), sowie eine aggregierte Fehlerquote für das Kalenderjahr 2017.*

([45]) International Standard on Auditing (ISA) 230 „Prüfungsdokumentation" (gültig für die Prüfung von Abschlüssen für Zeiträume, die am oder nach dem 15. Dezember 2009 begonnen haben).

([46]) Artikel 66 Absatz 9 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 (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

([47]) Jährlicher Tätigkeitsbericht 2017 der GD EMPL (S. 12) und Jährlicher Tätigkeitsbericht 2017 der GD REGIO (S. 9).

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.52. In diesem Unterabschnitt untersucht der Hof die Arbeit, die die Kommission durchgeführt hat, um Gewähr dafür zu erlangen, dass die mitgliedstaatlichen Systeme innerhalb des neuen Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmens wirksam funktionieren und die resultierende Restfehlerquote eine zuverlässige Schätzung ist.

6.53. Die Bemerkungen des Hofes beziehen sich auf die Konzeption des Zuverlässigkeitsrahmens sowie auf die Arbeit der Kommission im Hinblick auf die Annahme der Rechnungslegung, die Validierung der einzelnen Restfehlerquoten und die Ermittlung einer Gesamtrestfehlerquote.

Konzeption des Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmens für den Zeitraum 2014-2020

Die JTB sollten noch weiter gestrafft und an den neuen Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen angepasst werden

6.54. Innerhalb des neuen Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmens dauert es nach dem Ende des jeweiligen Rechnungslegungszeitraums fast zwei Jahre, bevor die Kommission zum ersten Mal ihre Schlussfolgerung hinsichtlich der Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden übermittelten Restfehlerquoten für ein gegebenes Rechnungslegungsjahr vorlegen kann. Dieser Zeitraum umfasst acht Monate, in denen die Prüfbehörden ihre Prüfungsarbeit durchführen. Anschließend nimmt die Kommission ihre Aktenprüfungen, ergänzenden Prüfungen zur Faktensammlung und Ordnungsmäßigkeitsprüfungen vor. ***Illustration 6.8*** zeigt die Zeitachse für den neuen Rahmen.

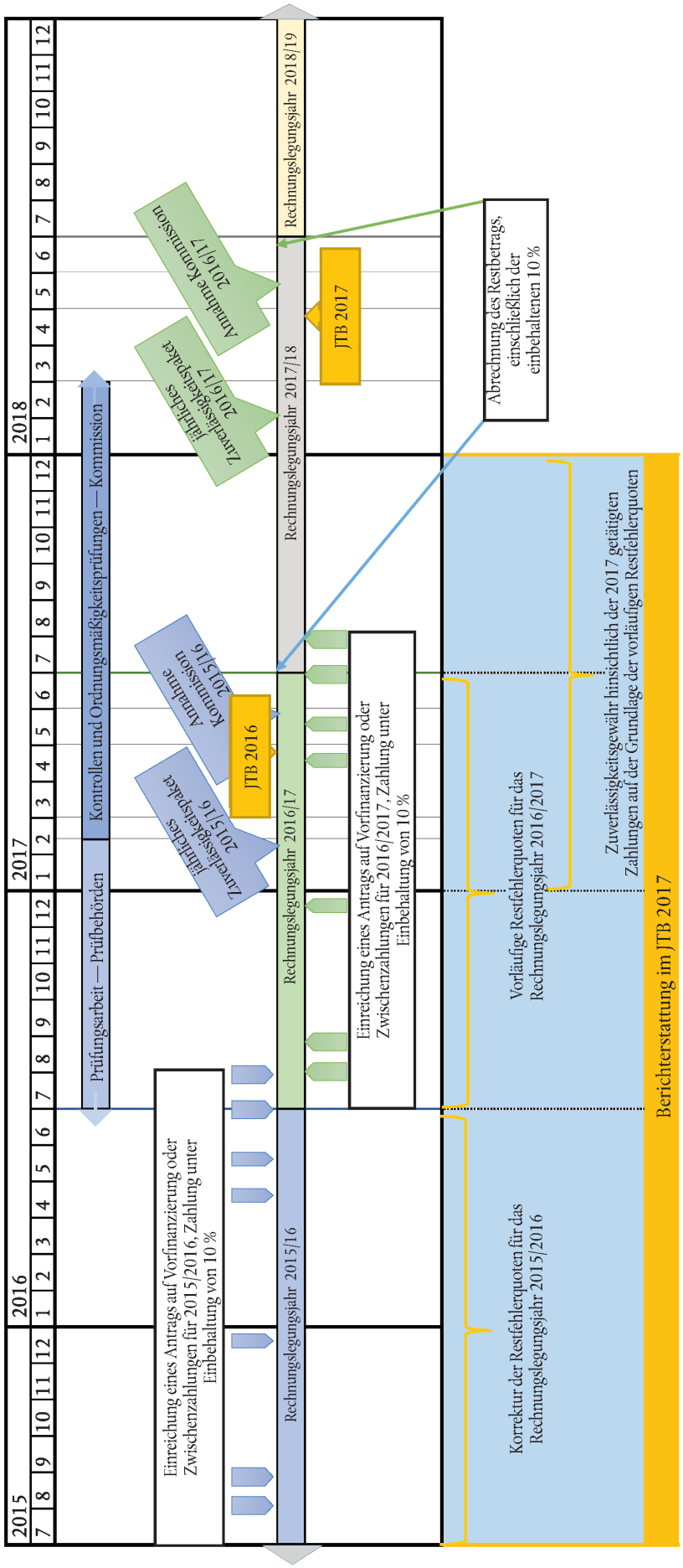
ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.54. *Die beiden Jahre, auf die sich der Hof bezieht, beginnen am Ende des jeweiligen Rechnungslegungszeitraums und umfassen daher die acht Monate, die in der Verordnung für die Durchführung der Prüfungen durch die Prüfbehörden vorgesehen sind. Im Einklang mit ihrer einheitlichen Prüfstrategie für die Kohäsionspolitik plant die Kommission danach, die Bewertung der für jedes der 419 Kohäsionsprogramme eingegangenen Zuverlässigkeitspakete rechtzeitig für den anschließenden Jährlichen Tätigkeitsbericht vorzunehmen, also innerhalb von maximal 13 Monaten.*

Im Anschluss an diese gründlichen Aktenprüfungen und risikobasierten Prüfungen vor Ort sowie Informationsbesuche wird die Kommission im darauffolgenden Jährlichen Tätigkeitsbericht feststellen, ob sie die zuvor gemeldeten Restfehlerquoten für zuverlässig hält oder ob weitere Überprüfungen stattfinden oder erforderlich sind.

Siehe auch gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 6.49 und 6.50.

Illustration 6.8 — Zeitachse für den neuen Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.55. Letztes Jahr wies der Hof darauf hin, dass der Berichtszeitraum für die Jährlichen Tätigkeitsberichte nicht mit dem Zeitraum übereinstimmt, der von den Zuverlässigkeitspaketen der Mitgliedstaaten abgedeckt wird ([48]). Die von den Prüfbehörden gemeldeten Restfehlerquoten beziehen sich auf das Rechnungslegungsjahr. In den JTB bieten die Generaldirektoren jedoch entsprechend dem Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit und unter Befolgung der Weisungen der GD BUDG und des Generalsekretariats hinreichende Zuverlässigkeitsgewähr für das Kalenderjahr. Zu diesem Zweck beschlossen die Generaldirektoren der GD REGIO und der GD EMPL, das Risiko für die JTB 2017 zu schätzen, indem sie eine vorläufige Restfehlerquote für die Ausgaben des Kalenderjahrs 2017, die sie noch nicht angenommen und validiert hatten, prognostizierten.

6.56. Die Berichterstattungsanforderungen für die JTB sind nicht hinreichend an den neuen Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen angepasst worden. Angesichts der Tatsache, dass die Kommission auf der Grundlage der Arbeit der Prüfbehörden und ihrer eigenen Ordnungsmäßigkeitsarbeit nur für die Restfehlerquoten des Rechnungslegungsjahrs 2015/2016 hinreichende Zuverlässigkeitsgewähr bieten kann, vertritt der Hof die Auffassung, dass diese Quoten in den JTB 2017 der wichtigste Indikator für die Ordnungsmäßigkeit sein sollten. Sie sollten auch die Hauptgrundlage für die Zuverlässigkeitserklärungen der Generaldirektionen für die spezifischen Politikbereiche bilden. Keine der beiden Generaldirektionen stellt diese Restfehlerquoten jedoch genügend heraus oder nennt sie als zentrale Leistungsindikatoren.

6.57. Zudem legt die Kommission in den JTB als Maß für die risikobehafteten Ausgaben mindestens 13 unterschiedliche Quoten für die beiden Programmplanungszeiträume vor. Eine derart hohe Zahl von Quoten führt zu Unklarheit und potenzieller Verwirrung, was ihre Relevanz und die gegebene Zuverlässigkeitsgewähr angeht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.55. *Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 6.34 des Jahresberichts 2016 des Hofes. Die Haushaltsordnung und der für die Bestätigung vorgegebene Zeitrahmen für den Zeitraum 2014-2020 ermöglichen eine bessere Abstimmung der Berichtszeiträume, sodass im Vergleich zum Zeitraum 2007-2013 nur noch eine Lücke von sechs Monaten anstatt von einem Jahr verbleibt. Die Generaldirektionen haben ihre Jährlichen Tätigkeitsberichte und die Art und Weise, in der sie Sicherheit für die verschiedenen Zahlungsarten erlangen, die sich über bis zu drei verschiedene Programmrechnungsjahre erstrecken, angepasst, wie in den JTB 2016 beschrieben (Abschnitt A.1.2). Die zum 1. März 2018 vorliegenden Restfehlerquoten für das Rechnungsjahr 2016-2017 werden als die besten und aktuellsten Schätzwerte sowohl für die Berechnung des Risikos für die Ausgaben des Jahres als auch für die Äußerung von Vorbehalten zu einzelnen Programmen, sofern erforderlich, angesehen. Dies trifft vor allem auf 2017 zu und hängt mit der begrenzten Zahl der eingegangenen Abrechnungen über Ausgaben und damit mit den für das Rechnungsjahr 2015/2016 gemeldeten Fehlerquoten zusammen.*

Die Kommission unterstreicht ferner, dass die im vorangegangenen Jahr geltend gemachten Ausgaben zum Zeitpunkt der Abzeichnung des JTB durch Einbehaltung von 10 % bei allen EU-Zwischenzahlungen abgedeckt sind.

6.56 und 6.57. *Die Generaldirektionen melden im Einklang mit zentralen Anweisungen in den JTB einen zentralen Leistungsindikator für Ordnungsmäßigkeit (KPI 5), um in allen Haushaltsbereichen ein stimmiges und harmonisiertes Vorgehen zu gewährleisten. In den JTB für 2017, in denen der Validierung der gemeldeten Restfehlerquoten für das betreffende Rechnungsjahr ein spezieller Abschnitt gewidmet war, wurde zusätzlich auf die Bedeutung der Restfehlerquote in Bezug auf den Rechnungsabschluss 2015/2016 verwiesen (u. a. in einer Fußnote zum KPI 5 und in der Zusammenfassung).*

Die Kommission ist bereit Überlegungen anzustellen, wie sie ihre Darstellung von Fehlerquoten in künftigen JTB verbessern und straffen kann, und dies mit dem Hof zu erörtern.

([48]) Siehe Ziffer 6.34 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016.

BEMERKUNGEN DES HOFES

In Finanzinstrumente geflossene Vorauszahlungen sollten bei der Berechnung der Restfehlerquote nicht berücksichtigt werden

6.58. Mit den Rechtsvorschriften für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sollte der Abschluss der OP durch Einführung eines Verfahrens für die jährliche Prüfung und Annahme der Rechnungslegung, das einem „Teilabschluss" ähnlich ist, vereinfacht werden. Dies kann nur funktionieren, wenn die von den Prüfbehörden gemeldeten Restfehlerquoten zuverlässig sind und Informationen zur Verfügung stehen, die sich ausschließlich auf Ausgaben beziehen, die bei Abschluss förderfähig sind (also ohne Vorauszahlungen).

6.59. In der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 ist nicht festgelegt, wie Restfehlerquoten zu berechnen sind.

6.60. Die gegenwärtige Praxis der Prüfbehörden, die in Finanzinstrumente geflossenen Vorauszahlungen in die Prüfungspopulation einzuschließen, wird sehr wahrscheinlich zur Folge haben, dass der Kommission zu niedrige Restfehlerquoten gemeldet werden ([49]).

6.61. Aufgrund der Empfehlung des Hofes aus dem Jahresbericht des letzten Jahres ([50]) weist die Kommission in ihren JTB nun zusätzliche Restfehlerquoten aus, bei denen in Finanzinstrumente geflossene Vorauszahlungen nicht berücksichtigt werden.

6.62. Im vorangegangenen Programmplanungszeitraum führten die Prüfbehörden gewöhnlich keine Prüfungen auf Ebene des Finanzmittlers durch. Für den Zeitraum 2014-2020 werden die Prüfbehörden in Bezug auf die zweite Vorauszahlungstranche und alle folgenden Tranchen ([51]) überprüfen müssen, dass die Förderfähigkeitsbedingungen auf Ebene der Finanzmittler eingehalten werden. Ein Teilabschluss kann nicht für OP vorgenommen werden, die Finanzinstrumente einschließen, es sei denn, die Prüfbehörden führen auf dieser Ebene angemessene Prüfungen durch.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.58. *Die Kommission hat darauf verwiesen, dass Jahresrechnungen in einem mehrjährigen Kontext bei geteilter Mittelverwaltung mehr Rechtssicherheit für die Mitgliedstaaten bewirken sollen und dazu die Validierung „jährlicher Blöcke von förderfähigen Ausgaben" eingeführt. Ein solcher Teilabschluss erstreckt sich definitionsgemäß nicht auf Vorauszahlungen, die im Rahmen von Finanzierungsinstrumenten oder staatlicher Beihilfe geleistet werden und in nachfolgenden Rechnungsjahren in förderfähige Ausgaben überführt werden sollten (deshalb ist in der Jahresrechnungslegung eine kumulative Berichterstattung vorgesehen). Die Kommissionsdienststellen haben in den JTB nur Informationen über Restfehlerquoten bereitgestellt, die sich auf förderfähige Ausgaben beim Abschluss beziehen (also ohne Vorauszahlungen von Finanzierungsinstrumenten).*

Siehe auch gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 6.59 bis 6.62.

6.59 bis 6.62. *Nach Artikel 137 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 liegen der Rechnungslegung für die Programme die bei der Kommission geltend gemachten Beträge zugrunde, einschließlich von Vorauszahlungen, die an Finanzierungsinstrumente geleistet wurden. Die Prüfbehörden geben Restfehlerquoten auf der Grundlage der in der Rechnungslegung berücksichtigten Ausgaben an.*

Als konstruktive Folgemaßnahme zur Empfehlung des Hofes von 2016 kamen die Prüfbehörden überein, der Kommission zusätzliche detaillierte Informationen bereitzustellen, sodass sie in den JTB die Restfehlerquote ohne die Auswirkungen von an die Finanzierungsinstrumente geleisteten Zahlungen berechnen kann. Damit konnte die Kommission die Auswirkungen von in der Rechnungslegung 2016-2017 ausgewiesenen Vorschüssen, die in Finanzierungsinstrumente (und in Programme im Rahmen der KMU-Initiative) geflossen sind, berechnen und feststellen, dass sie im Durchschnitt beim EFRE weniger als 0,2 Prozentpunkte (bei Zugrundelegung von 67 Finanzierungsinstrumenten) und beim ESF 0,02 Prozentpunkte (bei Zugrundelegung von 15 Finanzierungsinstrumenten) ausmachten (siehe Seite 50 des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2017 der GD REGIO und Seite 58 des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2017 der GD EMPL).

Folglich trug die Empfehlung des Hofes dazu bei, die Offenlegung von Informationen zu einzelnen Programmen in den JTB zu verbessern, ohne dass solche an Finanzinstrumente geleistete Vorschusszahlungen bislang insgesamt gravierende Auswirkungen auf die gemeldeten Fehlerquoten hatten.

([49]) Dies gilt auch für Vorschüsse im Zusammenhang mit *staatlichen Beihilfen*, allerdings in geringerem Maße.

([50]) Siehe Ziffer 6.35 und Empfehlung 2 Buchstabe a im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2016.

([51]) Der gesamte Beitrag an Finanzinstrumente im Rahmen der KMU-Initiative kann in Form einer Einmalzahlung ausgezahlt werden. Bei allen anderen Finanzinstrumenten wird ein „Tranchensystem" angewendet, bei dem eine erste Teilzahlung nach Einrichtung erfolgt und weitere Beträge unter der Bedingung ausgezahlt werden, dass aus vorherigen Tranchen eine Mindestzahlung an die Endbegünstigten vorgenommen wurde.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.63. Dieses Problem könnte sich in den kommenden Jahren bei Programmen mit erheblich steigender Zahl von Finanzinstrumenten verschärfen ([52]).

Die Arbeit der Kommission in Bezug auf die Zuverlässigkeit — Jährliche Tätigkeitsberichte

Mängel bei den Stichprobenverfahren wurden bei der Überprüfung der Zuverlässigkeitspakete nicht angegangen

6.64. Bei seiner Arbeit in Bezug auf die Stichprobenverfahren der Prüfbehörden stellte der Hof Mängel fest, die die Zuverlässigkeit der gemeldeten Restfehlerquoten bei drei der zwölf untersuchten Zuverlässigkeitspakete (25 %) in gewissem Maße beeinträchtigten (siehe Ziffern 6.47-6.48).

6.65. Gemäß ihren internen Verfahren kontrollierte die Kommission die Stichprobenverfahren für alle vorgelegten Pakete. Die vorstehend genannten Probleme wurden jedoch nicht zur Sprache gebracht. Für den Fall gravierender Mängel sieht die Verordnung eine pauschale Berichtigung vor ([53]).

6.66. In allen oben genannten Fällen rechnete die Kommission den Restbetrag ab und gab den zuvor zum Schutz des EU-Haushalts einbehaltenen Betrag von 10 % frei (siehe ***Illustration 6.8***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.64 und 6.65. *Die Kommission stellte einige der vom Hof angesprochenen Probleme fest, war aber nicht der Ansicht, dass die Bedingungen von Artikel 31 der Verordnung (EU) Nr. 480/2014 auf diese Fälle Anwendung finden.*

In Bezug auf das Programm im Rahmen der KMU-Initiative verweist die Kommission auf ihre Antwort zu Ziffer 6.47.

6.66. *Die Kommission ist verpflichtet, den Restbetrag für das Rechnungsjahr in allen Fällen zu begleichen, wenn die in Artikel 139 Absatz 2 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen vorgesehenen Bedingungen erfüllt sind. Muss eine Zahlung geleistet werden, so hat die Kommission die Möglichkeit, diese in Fällen zu unterbrechen, in denen weiterhin ein wesentliches Restrisiko besteht. Hat der Restbetrag eine Wiedereinziehung zur Folge, so ist der Betrag von der Kommission unverzüglich und im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung einzuziehen.*

([52]) Bis Ende 2016 belief sich der Gesamtbetrag der im Rahmen operationeller Programme für Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung zur Verfügung stehenden Mittel auf fast 13,3 Milliarden Euro (im Vergleich zu 5,7 Milliarden Euro bis Ende 2015); davon stammten 10,3 Milliarden Euro aus den *Europäischen Struktur- und Investitionsfonds* (ESI-Fonds). Insgesamt 3,6 Milliarden Euro (rund 30 %) dieses Betrags waren an Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung ausgezahlt worden (2015: 1,2 Milliarden Euro), darunter 3,1 Milliarden Euro aus den ESI-Fonds; die Endbegünstigten hatten 1,2 Milliarden Euro erhalten, darunter 1 Milliarde Euro aus den ESI-Fonds. (Datengrundlage: „Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council").

([53]) Artikel 31 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission sieht pauschale Berichtigungen zu Sätzen von 100 %, 25 %, 10 % oder 5 % vor, die alle ggf. verringert werden können.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Schlussfolgerung der Kommission zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben des Rechnungslegungsjahrs 2015/2016 ist noch nicht endgültig

6.67. Die Kommission verpflichtete sich in ihren JTB für 2016, spätestens neun Monate nach Übermittlung von Zuverlässigkeitspaketen eine eingehende Bewertung der Ordnungsmäßigkeit vorzunehmen ([54]). Demzufolge hätte die abschließende Beurteilung der Restfehlerquoten für das Rechnungslegungsjahr 2015/2016 in den JTB für 2017 erfolgen müssen. Beide Generaldirektionen gelangten zu der Schlussfolgerung, dass die Restfehlerquote für das Rechnungslegungsjahr 2015/2016 unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lag. Die GD EMPL zog keine endgültige Schlussfolgerung zu einigen OP, für die sie selbst noch nicht die erforderliche Zuverlässigkeitsgewähr erlangt hatte und die sie daher noch einer endgültigen Bewertung unterziehen musste.

6.68. Das Rechnungslegungsjahr 2015/2016 fiel als erstes Jahr unter den neuen Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen. In Bezug auf die bis März 2017 übermittelten 50 relevanten Zuverlässigkeitspakete führte die GD EMPL von Juni 2017 bis April 2018 nur zwei Compliance-Prüfungen ([55]) durch, mit denen acht Vorhaben und zwei Zuverlässigkeitspakete in zwei Mitgliedstaaten abgedeckt wurden. Die GD REGIO führte keine derartigen Prüfungen durch. Der Hof stellte fest, dass die Prüfbehörden die Restfehlerquoten, die sie der Kommission in sechs der zwölf von ihm untersuchten Pakete übermittelten, zu niedrig schätzten. Zum Schutz des EU-Haushalts ist in der Verordnung vorgesehen, dass die Kommission bis zum Ende des Aufbewahrungszeitraums für die Belegdokumente weitere Prüfungen durchführen kann (siehe Ziffer 6.8). Diese beiden Elemente könnten bedeuten, dass bei künftigen Kommissionsprüfungen aufgedeckte weitere Unzulänglichkeiten dazu führen, dass sich die Restfehlerquoten für das Rechnungslegungsjahr 2015/2016 noch erhöhen. Infolgedessen sind die von der Kommission in den JTB 2017 vorgelegten Schlussfolgerungen zu den Restfehlerquoten noch nicht endgültig.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.67. *Es besteht keine formale Verpflichtung, die Gültigkeit der gemeldeten Fehlerquoten jedes Jahr für alle Programme abschließend zu beurteilen, doch die Generaldirektionen verfolgen eindeutig dieses Ziel, sofern alle Bedingungen erfüllt sind und es den Kommissionsdienststellen damit möglich ist, eine solche Beurteilung vorzunehmen. In der einheitlichen Prüfstrategie für die Kohäsionspolitik ist vorgesehen, dass Prüfungen erforderlichenfalls bis zum Ende des Regulierungszeitraums durchgeführt werden und dass Belege von den Begünstigten aufzubewahren sind. Daher kann es infolge bestimmter Situationen (wie dem Anlauf des ersten Jahres der Umsetzung des Zuverlässigkeitssystems) oder aus Gründen der Verwaltungseffizienz dazu kommen, dass die Compliance-Prüfungen der Kommission mehr als ein Rechnungsjahr abdecken und dass gegebenenfalls zuvor gemeldete Fehlerquoten revidiert werden müssen.*

6.68. *Die Kommission hat, um den Haushalt der EU zu schützen, die Möglichkeit, weitere Prüfungen durchzuführen, wobei die gesetzlichen Anforderungen in Bezug auf die Verfügbarkeit von Unterlagen und Prüfnachweisen zu berücksichtigen sind. Bei solchen Prüfungen festgestellte Unregelmäßigkeiten müssen in angemessener Weise korrigiert werden, was sich gegebenenfalls auf vorher validierte Fehlerquoten auswirkt. Siehe auch Antwort der Kommission zu Ziffer 6.9.*

Die GD REGIO und die GD EMPL begleiteten den Hof 2017 bei einer beträchtlichen Zahl von dessen Prüfungen. Die geringe Zahl an Zuverlässigkeitspaketen, die im ersten Rechnungsjahr tatsächlich vorgelegt wurden und die nur ein begrenztes Ausgabenvolumen und damit begrenzte Möglichkeiten für eine Wiederholung der von den Prüfbehörden durchgeführten Prüfungen aufwiesen, veranlasste die Kommission, ihre geplanten Compliance-Prüfungen 2017 zu überarbeiten. Damit sollte vermieden werden, dass es zu Überschneidungen bei den Prüfungen von ein und denselben Programmen und Empfängern kommt.

Die Kommission berücksichtigte unter dem Gesichtspunkt sowohl der Effizienz als auch der Effektivität bei der Planung (und anschließenden Überprüfung) ihrer Prüftätigkeit 2017 auch andere Faktoren, einschließlich der Möglichkeit, künftige Compliance-Prüfungen der Kommission auf drei Rechnungsjahre auszudehnen (aus Gründen der Verwaltungseffizienz, wenn nur wenige Prüfungen zu überprüfen sind), und Überschneidungen mit Prüfungen der GD REGIO und der GD EMPL zum Abschluss des Zeitraums 2007-2013. Siehe auch gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 6.56 und 6.57.

([54]) Anhang 4 (Wesentlichkeitskriterien), S. 23 im Fall der GD REGIO und S. 22 im Fall der GD EMPL.

([55]) Die GD EMPL weist in ihrem JTB drei Compliance-Prüfungen aus, doch ist hierin eine vom Hof durchgeführte Prüfung enthalten, bei der die GD EMPL Beobachterstatus hatte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Es gibt keine Restfehlerquote für den Bereich der Kohäsionspolitik insgesamt

6.69. In den JTB der Kommission wird für beide Programmplanungszeiträume jeweils eine eigene Restfehlerquote angegeben ([56]). Eine Restfehlerquote für den Bereich „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" (MFR-Teilrubrik 1b) insgesamt wird von der Kommission jedoch für das Rechnungslegungsjahr nicht berechnet und ausgewiesen.

6.70. Die Kommission könnte diese Information mit einem geringen zusätzlichen Aufwand in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts bereitstellen, was für die *Entlastungs*behörden nützlich wäre. Stattdessen wird in der Management- und Leistungsbilanz eine kombinierte Fehlerquote für „Kohäsion, Migration und Fischerei" für das Kalenderjahr vorgelegt.

6.71. ***Illustration 6.9*** enthält eine Zusammenfassung der in den Jährlichen Tätigkeitsberichten für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 enthaltenen Angaben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.69 und 6.70. *Wie in der Haushaltsordnung vorgesehen, bildet das Kalenderjahr die Grundlage für die Berichterstattung der Kommission.*

Die institutionelle jährliche Management- und Leistungsbilanz der Kommission enthält eine aggregierte Restfehlerquote für die Bereiche Kohäsion, Migration und Fischerei, der die von jeder Generaldirektion in ihrem jeweiligen JTB gemeldeten Daten und Indikatoren zugrunde liegen.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurde dieser Ansatz seit der Management- und Leistungsbilanz 2015 beibehalten.

Illustration 6.9 — Überblick über die in den JTB für den Zeitraum 2014-2020 enthaltenen Angaben

(Millionen Euro)

Tätigkeit	Fonds	Im Zuverlässigkeitspaket bescheinigte Gesamtausgaben	Anzahl der Zuverlässigkeitspakete ([1])	OP ([1])	Restfehlerquote ([2])
Programmplanungszeitraum 2014-2020	EFRE/KF	993,7	20	34	0,6 %
	ESF/YEI ([3])	1 443,5	33	49	0,7 %
	EHAP	144,3	8	8	0,6 %
	Insgesamt ohne KMU-Initiative ([4])	**2 581,5**	**50**	**70**	**0,7 %**

([1]) Die meisten OP sind fondsübergreifend, d. h., sie decken die Ausgaben aus mehr als einem Fonds ab. Daher ist die Gesamtzahl der Zuverlässigkeitspakete und OP niedriger als die Summe der Zahlen, die für die von den einzelnen GD verwalteten Fonds ausgewiesen sind.
([2]) Ohne die Auswirkungen der Vorauszahlungen für Finanzinstrumente.
([3]) Einschließlich eines italienischen OP, für das die Rechnungslegung im September 2017 angenommen wurde.
([4]) Die Prüfungspopulation des Hofes in Bezug auf die KMU-Initiative bestand aus getätigten Ausgaben in Höhe von 290,9 Millionen Euro.

Quelle: Jährliche Tätigkeitsberichte der GD REGIO und der GD EMPL für 2017.

([56]) GD REGIO für EFRE/KF und GD EMPL für ESF/Beschäftigungsinitiative für junge Menschen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.72. Die in den JTB 2017 für das Rechnungslegungsjahr 2015/2016 gemeldeten Restfehlerquoten liegen unter der Wesentlichkeitsschwelle ([57]). Aufgrund seiner Prüfung einer repräsentativen Stichprobe der von den Prüfbehörden geprüften Vorhaben gelangte der Hof jedoch zu den folgenden Ergebnissen: Die Fehlerquote ist weiterhin wesentlich (über 2 %), und mehrere Restfehlerquoten, die von diesen Prüfbehörden übermittelt wurden, waren unterbewertet.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.72. *Die Kommission erstattete über die vom Hof angesprochenen Probleme in den jeweiligen Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD REGIO und der GD EMPL Bericht und berücksichtigte sie, wann immer sie dies für möglich erachtete, in ihren validierten Fehlerquoten. Für die Einzelprogramme, bei denen die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass eine zu niedrige Restfehlerquote gemeldet wurde, wird sie zusätzliche Finanzkorrekturen vornehmen.*

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung

6.73. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben in der Teilrubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" eine wesentliche Fehlerquote aufwiesen (siehe Ziffern 6.26-6.43).

6.73. *Die Kommission nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Fehlerquote nach Schätzung des Hofes bei der Kohäsionspolitik in diesem Jahr deutlich niedriger ausfällt als in früheren Jahren. Die Kommission stellt insbesondere fest, dass nach dieser Schätzung ein Prozentpunkt auf das einzige Programm im Rahmen der KMU-Initiative, das in der Rechnungslegung für 2015/2016 enthalten ist, entfällt, für das aufgrund seines innovativen Charakters im Vergleich zu Mainstream-Programmen ein spezifischer Regelungsrahmen gilt. Auf der Grundlage aller eingeholten Informationen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die große Mehrheit der Programme in der Rechnungslegung für 2015/2016 keine wesentliche verbleibende Fehlerquote aufweist.*

6.74. Angesichts der Anzahl der Mängel, die der Hof bei der Arbeit mehrerer in seiner Stichprobe erfasster Prüfbehörden feststellte (siehe Ziffern 6.44-6.50), hält er diese Arbeit zum jetzigen Zeitpunkt nur für begrenzt zuverlässig.

6.75. Aus diesem Grund und angesichts von Mängeln bei der Arbeit, die die Kommission selbst durchgeführt hat (siehe Ziffern 6.51-6.72), sind die Gesamtrestfehlerquoten für das Rechnungslegungsjahr 2015/2016 in den JTB der Kommission zu niedrig angesetzt und der Hof kann sich derzeit nicht darauf stützen. Aufgrund der vom Hof aufgedeckten zusätzlichen Fehler lag die von ihm neu berechnete Quote bei sechs der zwölf Zuverlässigkeitspakete für den Zeitraum 2014-2020 und bei drei der zehn Abschlusspakete für den Zeitraum 2007-2013 über 2 %.

6.74 und 6.75. *Die Kommission erstattete bereits über einige der vom Hof angesprochenen Probleme in den jeweiligen Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD REGIO und der GD EMPL Bericht und berücksichtigte sie, wann immer sie dies für möglich erachtete, in ihren validierten Fehlerquoten. Die Generaldirektionen werden die erforderlichen zusätzlichen finanziellen Korrekturen vornehmen.*

Die Kommission wird weiter eng mit den Prüfbehörden zusammenarbeiten, um nach einer Lösung für die vom Hof festgestellten Probleme zu suchen.

Darüber hinaus liegt der Schwerpunkt der einheitlichen Prüfstrategie für die Kohäsionspolitik auf der erneuten Überprüfung der Ergebnisse der Prüfbehörden auf risikobasierter Grundlage.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 6.26 und 6.29, die gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 6.34 und 6.35, die Antworten der Kommission zu den Ziffern 6.37 und 6.39 sowie die gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 6.49 und 6.50.

([57]) Die GD REGIO räumt in ihrem JTB 2017 ein (S. 45, Fußnote 27), dass sich die Restfehlerquote auf 3,3 % erhöhen würde, wenn man den Fehler im Zusammenhang mit der KMU-Initiative berücksichtigen würde.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.76. Durch die Gestaltung des neuen Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmens sollte gewährleistet werden, dass die Restfehlerquoten auf Jahresbasis unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegen. Die Prüfung des Hofes hat jedoch gezeigt, dass weitere Verbesserungen notwendig sind, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung dieses Rahmens sowohl auf Ebene der Prüfbehörden als auch auf Ebene der Kommission.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.76. *Unbeschadet ihrer gemeinsamen Antwort zu den Ziffern 6.74 und 6.75 ist die Kommission ferner der Auffassung, dass weitere Verbesserungen stets willkommen sind, und sie wird die erforderlichen Schritte einleiten, um den Zuverlässigkeitsrahmen weiter zu verbessern und sicherzustellen, dass sämtliche Unregelmäßigkeiten rechtzeitig aufgedeckt und korrigiert werden. Was die Arbeit der Kommission selbst anbelangt, so müssen in den Prüfplänen der Kommission die geplanten Tätigkeiten des Hofes berücksichtigt werden, um Überschneidungen und Doppelarbeit bei Prüfungen auf der Ebene der zuständigen Verwaltungen und der Empfänger zu vermeiden. Dies traf insbesondere auf die ersten Rechnungsabschlüsse für den Zeitraum 2014-2020 zu, in dem nur in begrenztem Umfang Ausgaben bescheinigt worden waren und daher nur begrenzte Möglichkeiten für eine Wiederholung der von den Prüfbehörden durchgeführten Prüfungen bestanden.*

Die Kommission verweist auch auf ihre Antwort zu Ziffer 6.68.

Empfehlungen

6.77. ***Anhang 6.2*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den sieben Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 ausgesprochen hatte ([58]). Die Kommission hat vier Empfehlungen vollständig und zwei teilweise umgesetzt. Eine Empfehlung wurde gar nicht umgesetzt.

6.77. *Was Empfehlung 3 des Jahresberichts 2014 des Hofes betrifft, so hatte der Hof festgestellt, dass die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen beim ESF auf 36 % der Programmmittel und beim EFRE/KF auf nur 2 % begrenzt ist.*

Die Kommission wirkt kontinuierlich auf die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen im Programmplanungszeitraum 2014-2020 hin. Die Kommission veröffentlichte in diesem Zusammenhang am 27. März 2018 ihren Abschlussbericht über die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen bei ESF, EFRE, KF und ELER, aus dem hervorgeht, dass zwischen 2014 und 2017 die Mehrzahl der Verwaltungsbehörden für die ESI-Fonds mit vereinfachten Kostenoptionen arbeiteten (bei EFRE-/KF-Programmen 73 % und bei ESF-Programmen 95 %). Bezogen auf Projekte kommen vereinfachte Kostenoptionen bei 65 % der ESF-, 50 % der EFRE- und 25 % der KF-Projekte zur Anwendung.

Darüber hinaus werden durch den Omnibus-Vorschlag, dessen Entwurf das Ergebnis einer politischen Übereinkunft zwischen dem Rat und dem Parlament ist, der Anwendungsbereich und die Anwendbarkeit der vereinfachten Kostenoptionen erweitert.

Hinsichtlich der Empfehlung, die als gar nicht umgesetzt eingeschätzt wird, unterstreicht die Kommission, dass sie dieser Empfehlung nicht zugestimmt hatte und sie daher nicht umgesetzt hat.

([58]) Die Empfehlungen 2, 3 und 4 richteten sich auch an die Mitgliedstaaten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.78. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2017 spricht der Hof der Kommission gegenüber folgende Empfehlungen aus:

— **Empfehlung 1:** Sie sollte sicherstellen, dass die Prüfungsregelungen für die vom EIF verwalteten Finanzinstrumente auf Ebene der Finanzmittler angemessen sind. Wenn die EIB/der EIF auf vereinbarte Untersuchungshandlungen mit externen Prüfern zurückgreift, sollte die Kommission mit Blick darauf, dass Zuverlässigkeitsgewähr gegeben werden muss, die Mindestbedingungen solcher Verträge festlegen, insbesondere die Pflicht zur Durchführung ausreichender Prüfungsarbeit auf Ebene der Mitgliedstaaten.

  Datum für die Umsetzung: sofort.

— **Empfehlung 2:** Sie sollte legislative Änderungen für den Finanzrahmen nach 2020 vorschlagen, durch die eine Mehrwertsteuererstattung an öffentliche Stellen zulasten der EU-Fonds ausgeschlossen wird.

  Datum für die Umsetzung: vor der Genehmigung des Rechtsrahmens für die Zeit nach 2020.

— **Empfehlung 3:** Sie sollte die Mängel beseitigen, die der Hof bei ihrer Überprüfung der Arbeit der Prüfbehörden im Zuge ihrer Ordnungsmäßigkeitsprüfungen festgestellt hat.

  Datum für die Umsetzung: sofort.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und ist der Ansicht, dass sie durch Inkrafttreten der vorgeschlagenen Omnibus-Verordnung, deren Entwurf das Ergebnis einer politischen Übereinkunft zwischen dem Rat und dem Parlament ist, und durch die neuen Bestimmungen zur Prüfung der vom EIF verwalteten Finanzierungsinstrumente umgesetzt wird.

Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten gegebenenfalls Kontrollen und Prüfungen auf der Ebene von Finanzintermediären und im Fall der Prüfbehörden auf der Ebene der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Endempfänger durchführen.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu und hat einen Legislativvorschlag für den Finanzrahmen 2021-2027 vorgelegt.

Durch den Vorschlag der Kommission (COM(2018) 375 final) wird in Bezug auf die Mehrwertsteuer eine einfache Regel festgelegt, und zwar unabhängig davon, ob es sich um einen öffentlichen oder privaten Empfänger handelt: Bei Vorhaben, deren Gesamtkosten unter 5 Millionen Euro liegen, gilt die MwSt. als förderfähig, darüber ist die MwSt nicht förderfähig.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu. Im Einklang mit ihrer einheitlichen Prüfstrategie und dem vereinbarten Prüfplan werden sich die Kommissionsdienststellen ab 2018 bei ihren Prüfungen darauf konzentrieren, die Qualität der Tätigkeit der Prüfbehörden und die Einhaltung entsprechender Vorgaben zu kontrollieren, um uneingeschränkt zuverlässige Bestätigungsvermerke und Prüfungsergebnisse zu ermöglichen.

BEMERKUNGEN DES HOFES	ANTWORTEN DER KOMMISSION
— **Empfehlung 4:** Sie sollte gegen die Komplexität der Informationen zum Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen 2014-2020 in den JTB der GD REGIO und der GD EMPL vorgehen, indem sie i) den Schwerpunkt auf Ausgaben legt, die den Kontrollzyklus durchlaufen haben, d. h. auf Zuverlässigkeitspakete, die die Ausgaben vor dem 30. Juni des Jahres n-1 abdecken. Hierzu sollte die Kommission ihre Berichterstattung anpassen, um sicherzustellen, dass keine vorläufigen Schätzungen ausgewiesen werden; ii) klarstellt, welche Ausgaben noch nicht eingehend geprüft wurden (auch im Rahmen von Kontrollen zur Ordnungsmäßigkeit). Sie sollte angeben, welche Präventivmaßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts ergriffen wurden und ob diese Maßnahmen mit Blick auf die Zuverlässigkeitsgewähr ausreichend sind, gleichzeitig aber keine Restfehlerquote für noch nicht untersuchte Ausgaben berechnen; iii) für jedes Rechnungslegungsjahr eine Restfehlerquote für die MFR-Teilrubrik 1b insgesamt ausweist. **Datum für die Umsetzung:** Juni 2019.	*Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu.* *Die Kommission betont, dass die Jährlichen Tätigkeitsberichte der betreffenden Generaldirektionen bereits klar auf die Validierung der Fehlerquoten für Programme und Rechnungsabschlüsse in Bezug auf Rechnungsjahre ausgerichtet sind, die am 30. Juni des Jahres n-1 enden. In künftigen Berichten kann dieser Aspekt noch klarer herausgearbeitet werden.* *Gemäß der Haushaltsordnung bezieht sich die Zuverlässigkeitserklärung, die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten von Anweisungsbefugten abzugeben ist, auf sämtliche Arten von Zahlungen, die im Berichtsjahr n geleistet wurden. Die Generaldirektionen erstatten separat Bericht über das jeweils festgestellte Zuverlässigkeitsniveau. Der Risikobetrag wird daher auf der Grundlage der jeweiligen Ausgaben für das Kalenderjahr ermittelt.* *Die Kommission erklärt ferner erneut, dass sie bereit ist Überlegungen anzustellen, wie sie das System für die Darstellung von Fehlerquoten in ihren JTB verbessern und vereinfachen kann, und dies mit dem Hof zu erörtern.*
— **Empfehlung 5:** Sie sollte dafür sorgen, dass die Prüfungsregelungen im Einklang mit ihrem Vorschlag für Finanzinstrumente im verordnungsrechtlichen Rahmen nach 2020 geändert werden, sodass nur die tatsächliche Mittelverwendung auf Ebene der Endbegünstigten bei der Berechnung der Restfehlerquoten berücksichtigt wird. **Datum für die Umsetzung:** vor Beginn der Umsetzung des Rechtsrahmens für die Zeit nach 2020.	*Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung insofern, als der Vorschlag der Kommission für den Regelungsrahmen für die Zeit nach 2020 von den gesetzgebenden Organen angenommen wird.* *Nach Annahme des Vorschlags am 29. Mai 2018 werden die Mitgliedstaaten die Ausgaben im Rahmen der Finanzierungsinstrumente auf der Grundlage der an die endgültigen Empfänger ausgezahlten Beträge geltend machen. Es ist nur eine Vorauszahlung an Finanzierungsinstrumente in Höhe von 25 % vorgesehen, die nicht Teil der im Regelungsrahmen definierten geprüften Grundgesamtheit ist, was die Ausgaben begrenzen wird, die geltend gemacht werden können, bevor die Zahlungen an die endgültigen Empfänger geleistet werden.*
— **Empfehlung 6:** Sie sollte ausreichende Kontrollen zur Ordnungsmäßigkeit durchführen, um die Wirksamkeit der Arbeit der Prüfbehörden zu beurteilen und spätestens in den JTB, die sie nach dem Jahr der Annahme der Rechnungslegung veröffentlicht, hinreichende Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu erlangen. **Datum für die Umsetzung:** sofort.	*Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu, die mit ihrer einheitlichen Prüfstrategie für die betreffenden Fonds im Einklang steht.* *Sie hat sich zum Ziel gesetzt, jedes Jahr in den jeweiligen JTB über die Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden in den Zuverlässigkeitspaketen des Vorjahres gemeldeten Restfehlerquoten Bericht zu erstatten. Gleichzeitig hebt die Kommission hervor, dass ihr für die Prüfung der in den Rechnungsabschlüssen aufgeführten Ausgaben bis zu drei Jahre zur Verfügung stehen, bevor sie ein Urteil über die Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten abgibt und die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der bescheinigten Ausgaben bestätigt.*

TEIL 2 — BEURTEILUNG DER LEISTUNG VON PROJEKTEN

6.79. 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 ([59]). Zusätzlich zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge bewertet der Hof daher die Leistung der Vorhaben, zu denen diese Vorgänge gehören.

6.80. Von den 217 Vorgängen, die der Hof dieses Jahr untersucht hat, gehörten 113 zu Vorhaben, die zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes physisch abgeschlossen waren (56 für den Zeitraum 2007-2013 und 57 für den Zeitraum 2014-2020). Bei diesen Vorhaben beurteilte der Hof Folgendes:

— die Gestaltung des Leistungssystems (insbesondere, ob es für die OP *Output*- und *Ergebnis*indikatoren gab, die für ihre Ziele relevant waren, und ob die in den Projektunterlagen ([60]) festgelegten Output- und Ergebnisziele mit den Zielen der OP für die einzelnen Prioritätsachsen übereinstimmten);

— die tatsächliche Leistung der Projekte, d. h., ob darüber Bericht erstattet wurde, ob die für die einzelnen Indikatoren festgelegten Zielvorgaben erreicht und die Ziele verwirklicht wurden.

6.81. Für Finanzinstrumente untersuchte der Hof die tatsächliche *Auszahlungsquote* (Anteil der Gesamtmittel, der an die Endbegünstigten ausgezahlt wurde).

Beurteilung der Gestaltung des Leistungssystems

6.82. Die für diesen Ausgabenbereich maßgeblichen EU-Verordnungen schreiben vor, dass die Begünstigten Outputs festlegen und darüber Bericht erstatten ([61]). Die Mitgliedstaaten haben auch die Möglichkeit, Ergebnisindikatoren festzulegen, durch die die Projektergebnisse mit den entsprechenden Indikatoren für die Prioritätsachse des OP verknüpft werden. Die Festlegung von Ergebnisindikatoren, soweit möglich und sinnvoll, ist ein bewährtes Verfahren, da es die Behörden in die Lage versetzt, den spezifischen Beitrag zu messen, den ein Projekt zum Erreichen der Ziele der entsprechenden Prioritätsachse geleistet hat.

([59]) Siehe Ziffer 10.10 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013.
([60]) Projektanträge, Finanzhilfevereinbarungen, Verträge/Aufträge und/oder Kofinanzierungsbeschlüsse.
([61]) Artikel 37 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und Artikel 27 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.83. Bei der Untersuchung der Stichprobe von 113 Projekten stellte der Hof eine Reihe von Schwachstellen im Hinblick darauf fest, wie die Leistungsmessungssysteme auf OP- und Projektebene von den mitgliedstaatlichen Behörden konzipiert worden waren. Diese Feststellungen sind in ***Illustration 6.10*** zusammengefasst. Der Hof stellte fest, dass nur für 74 der 113 Projekte (65 %) generell ein Leistungsmessungssystem vorhanden war, um die Outputs und Ergebnisse der Projekte mit den OP-Zielen zu verknüpfen. In fünf der 74 Fälle hatten die Behörden jedoch im OP und/oder in den Genehmigungsunterlagen für das Projekt Outputs fälschlicherweise als Ergebnisse eingestuft.

6.84. In 34 Fällen hatten die Behörden auf Projektebene keine Ergebnisindikatoren definiert, und in vier Fällen hatten sie überhaupt keine Indikatoren oder Zielvorgaben festgelegt, um die Leistung auf Projektebene zu messen. In einem weiteren Fall waren in dem entsprechenden OP selbst keine Zielvorgaben enthalten. Unter diesen Umständen kann nicht ermittelt werden, ob diese Projekte einen Beitrag zu den übergeordneten Programmzielen geleistet haben. Rund drei Viertel dieser 39 Fälle beziehen sich auf den Zeitraum 2007-2013.

6.85. Diese Ergebnisse ergänzen den jüngsten Bericht des Hofes über die Auswahl und Begleitung der Projekte ([62]) im Programmplanungszeitraum 2014-2020. In diesem Bericht kam der Hof zu dem Schluss, dass die Auswahlkriterien für EFRE- und ESF-Projekte im Zeitraum 2014-2020 nicht systematisch die Festlegung quantifizierter Ergebnisindikatoren auf Projektebene erfordern. Auch wenn es solche Indikatoren gibt, entsprechen sie nicht unbedingt den OP-Indikatoren.

6.86. Auch aus dem Bericht des Hofes zur *Mittelausschöpfung* ([63]) geht hervor, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2007-2013 zwar Maßnahmen ergriffen haben, um der schleppenden Mittelausschöpfung zu begegnen und die Rechtmäßigkeit zu gewährleisten, Leistungsaspekte aber nicht angemessen berücksichtigten, sodass keine ausreichende Ergebnisorientierung stattfand.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.83. *Mit einer gut gestalteten Interventionslogik, wie sie im operationellen Programm beschrieben wird, soll sichergestellt werden, dass die Outputs und Ergebnisse auf Projektebene dazu beitragen, dass die erwarteten Ergebnisse der operationellen Programme erreicht werden, wobei zu beachten ist, dass diese auch Einflüssen von außen unterliegen.*

6.84. *Die Bewertung des Beitrags der kofinanzierten Maßnahme (in Form von Outputindikatoren und Ergebnisindikatoren auf Projektebene) zu den Zielen des OP (die in Ergebnisindikatoren zum Ausdruck kommen) ist Aufgabe der Folgenabschätzung.*

Die unzureichende Fokussierung auf die Ergebnisse wurde schon bei der Ex-post-Evaluierung des KF/EFRE festgestellt. Zur Lösung dieses Problems wurden in den Rechtsvorschriften für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Interventionslogik gestärkt und der Schwerpunkt auf Ergebnisse gelegt.

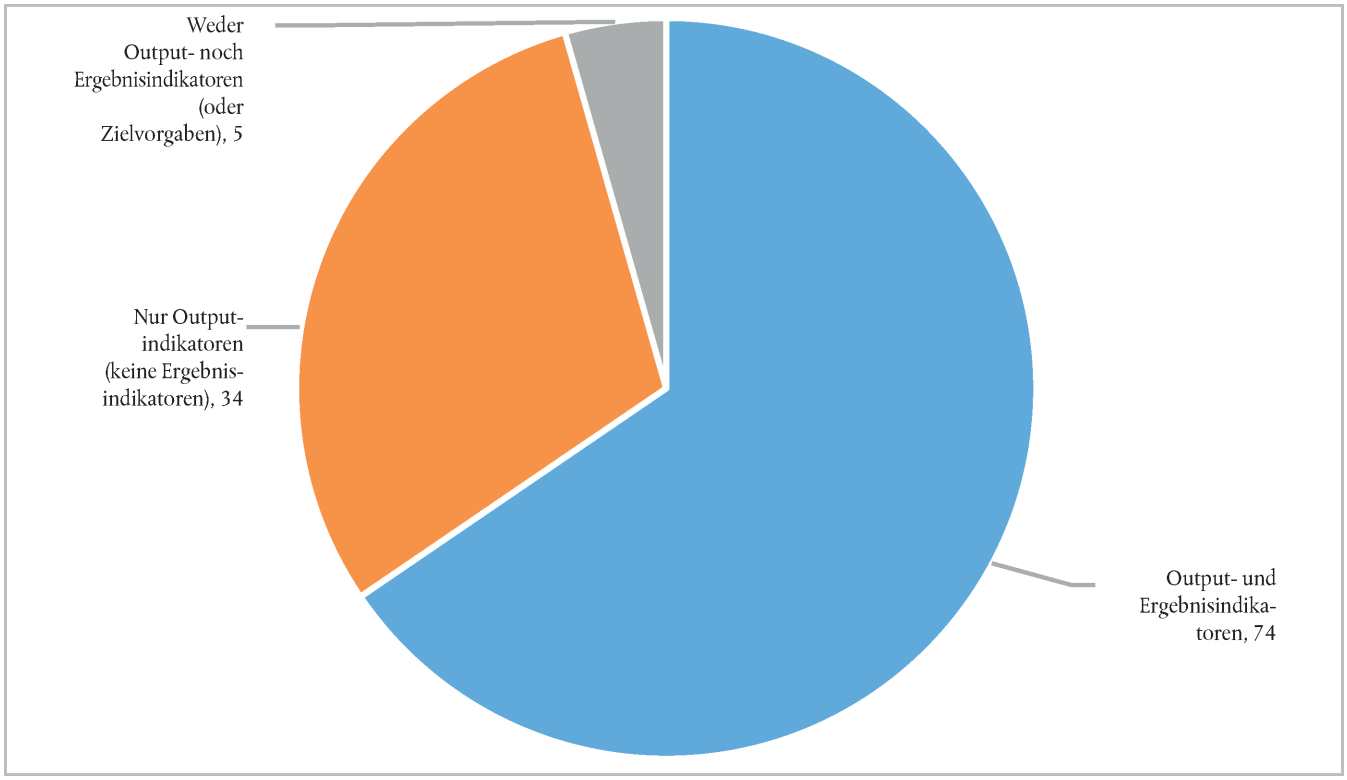
6.85. *Nach Auffassung der Kommission besteht ein Unterschied zwischen den direkten Ergebnissen auf der Ebene der finanzierten Vorhaben und den Ergebnissen, die auf der Ebene des OP erzielt werden sollen (und die in Ergebnisindikatoren zum Ausdruck kommen). Während direkte Ergebnisse nur von der kofinanzierten Maßnahme beeinflusst werden, unterliegen Ergebnisindikatoren unterschiedlichen externen Faktoren, die sich der Kontrolle der Verwaltungsbehörden entziehen. Mit einer gut gestalteten Interventionslogik soll sichergestellt werden, dass die Outputs und direkten Ergebnisse der ausgewählten Projekte dazu beitragen, dass die erwarteten Ergebnisse des OP erreicht werden.*

6.86. *Die Kommission schlug Mitgliedstaaten, bei denen die Gefahr einer unzureichenden Mittelausschöpfung bestand, Maßnahmen vor, die mit dem Rechtsrahmen für 2007-2013, den Programmzielen und der Interventionslogik im Einklang standen und auf die spezifischen Umstände der einzelnen Programme abgestimmt waren. Daher erschien es nicht notwendig, besonderes Augenmerk auf die Ergebnisse zu richten, sondern lediglich auf Mechanismen, die sicherstellten, dass die Ergebnisse aus dem Vorschlag tatsächlich erreicht werden. Es ist bei der Programmverwaltung gängige Praxis, dass in Fällen, in denen sich bei einem Programm eine geringere Ausschöpfungsquote abzeichnet, bei den ergriffenen Maßnahmen die Mittelausschöpfung im Rahmen der bestehenden Zielvorgaben im Mittelpunkt steht.*

([62]) Sonderbericht Nr. 21/2018 „Bei Auswahl und Begleitung von EFRE- und ESF-Projekten überwiegt im Zeitraum 2014-2020 nach wie vor die Outputorientierung“ (www.eca.europa.eu).

([63]) Sonderbericht Nr. 17/2018 „Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007-2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert“ (www.eca.europa.eu).

Illustration 6.10 — Beurteilung der Gestaltung des Leistungssystems (113 Projekte)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Viele Projekte erreichen die Leistungsziele nicht in vollem Umfang

6.87. In den meisten untersuchten Fällen kam der Hof nicht zu dem Schluss, dass alle Leistungsziele in vollem Umfang erreicht worden waren. In Bezug auf die 74 Projekte, für die sowohl Ergebnis- als auch Outputindikatoren festgelegt worden waren, stellte der Hof fest, dass die entsprechenden Ziele in 26 Fällen (35 %) in vollem Umfang und in 43 Fällen (58 %) teilweise erreicht wurden; in zwei Fällen (3 %) war eine Beurteilung nicht möglich und in drei Fällen (4 %) wurden die Ziele nicht erreicht. Eines der Projekte, bei denen die Ziele nicht erreicht wurden, war nach der Definition in den Leitlinien für den Abschluss ([64]) ein „nicht funktionierendes Projekt".

6.88. Bei den 34 Fällen, in denen Outputindikatoren (aber keine Ergebnisindikatoren) festgelegt worden waren, stellte der Hof fest, dass die entsprechenden Ziele in 23 Fällen (68 %) in vollem Umfang und in elf Fällen (32 %) teilweise erreicht wurden (siehe ***Illustration 6.11***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.87 und 6.88. *Es sei daran erinnert, dass die Stichprobe des Hofes Projekte sowohl des Zeitraums 2007-2013 und als auch des Zeitraums 2014-2020 umfasste, wobei die Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 mit deutlichen Änderungen beim leistungsorientierten Ansatz und der Interventionslogik der Programme einherging. Die gemeldeten Ergebnisse vermitteln daher nur einen begrenzten Eindruck von den bisher im Programmplanungszeitraum 2014-2020 erzielten spezifischen Ergebnissen.*

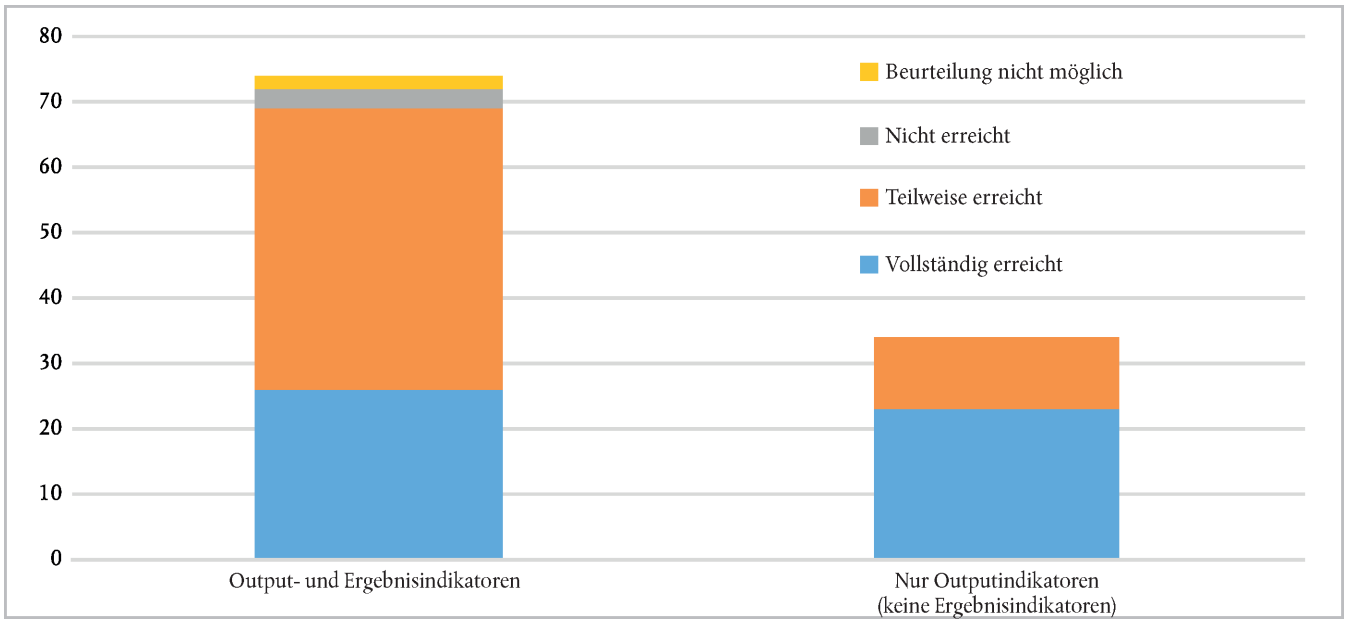
Insgesamt stellt die Kommission jedoch fest, dass bei 93 % der Projekte, für die sowohl Ergebnis- als auch Outputindikatoren festgelegt worden waren, diese vollständig oder teilweise erfüllt wurden, was den Ergebnissen der Vorjahre entsprach. In Fällen, in denen lediglich Outputindikatoren festgelegt worden waren, betrug der Anteil sogar 100 %.

([64]) Anhang des Beschlusses der Kommission zur Änderung des Beschlusses C(2013) 1573 zur Annahme von Leitlinien für den Abschluss der operationellen Programme, die für eine Unterstützung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds und dem Kohäsionsfonds (2007-2013) ausgewählt wurden, C(2015) 2771 final vom 30.4.2015, Nummer 3.5.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.89. Der Hof konnte das Erreichen der Leistungsziele in den übrigen fünf Fällen nicht beurteilen, da weder Indikatoren festgelegt noch Zielvorgaben gemacht worden waren.

Illustration 6.11 — Erreichen der Leistungsziele



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

6.90. Im Zeitraum 2014-2020 sind die Prüfbehörden verpflichtet, die Zuverlässigkeit der Leistungsdaten zu untersuchen. Der Hof stellte fest, dass sie die Projektleistung im Allgemeinen bei ihren Prüfungen von Vorhaben kontrollieren. In 18 von 57 Fällen war die Prüfbehörde nicht in der Lage, sich ein Urteil über das Erreichen der Ziele zu bilden, weil das Projekt noch nicht abgeschlossen war. In 20 anderen Fällen hatte die Prüfbehörde ihre Prüfungen auf die Outputziele beschränkt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.90. *Die Kommission stellt mit Genugtuung fest, dass die Prüfbehörden dieses zusätzliche Element, das die Zuverlässigkeit von Leistungsdaten betrifft, in den Umfang ihrer Prüfungen von Maßnahmen im Zeitraum 2014-2020 aufgenommen haben und damit den Leitlinien und Empfehlungen der Kommission und dem Regelungsrahmen Rechnung tragen. Diese Ergebnisse stellen eine sinnvolle Ergänzung zu den eigenen thematischen Prüfungen der Kommission in diesem Bereich dar.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

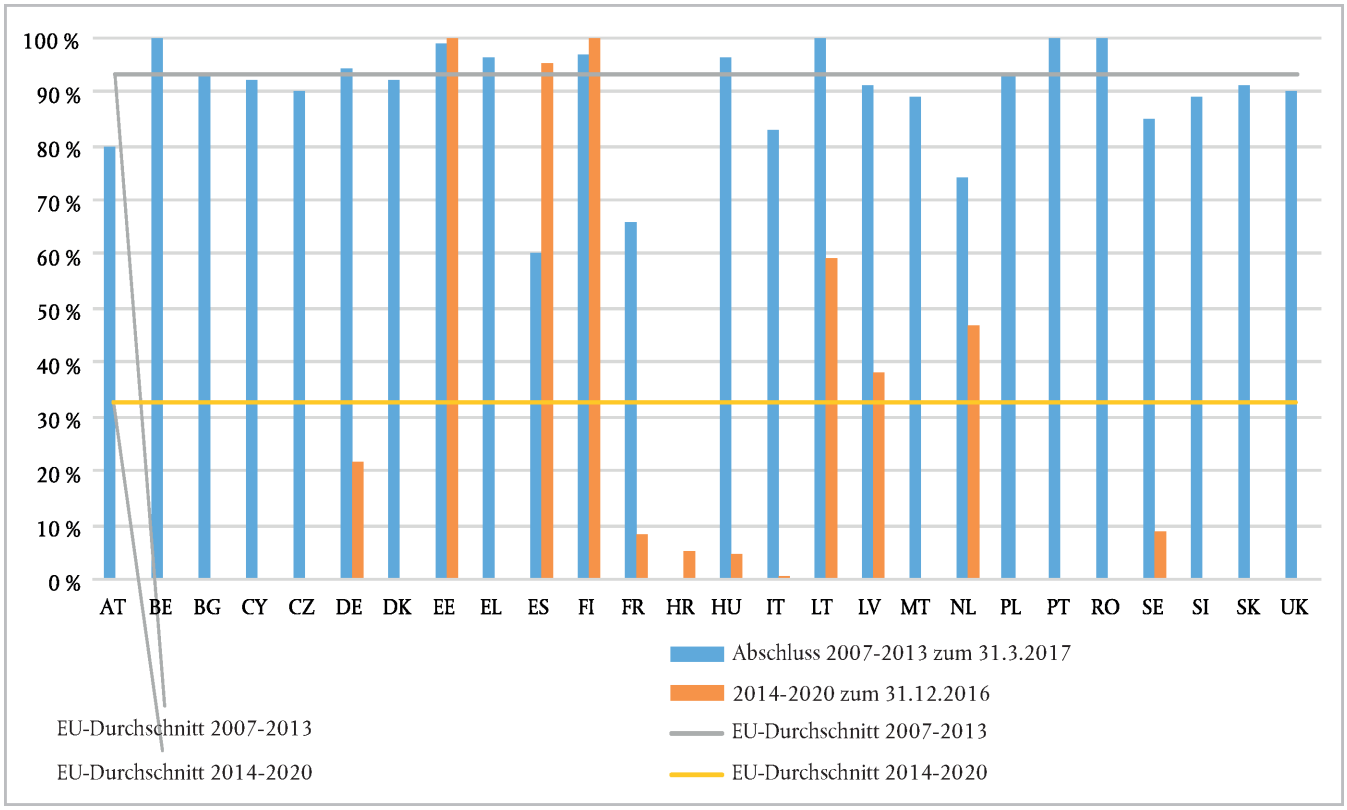
Die meisten Mitgliedstaaten waren nicht imstande, die Beiträge für Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung vollständig zu nutzen

6.91. Die Mitgliedstaaten müssen jährlich über die tatsächlichen Auszahlungen von Mitteln aus Finanzinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung an Endbegünstigte Bericht erstatten ([65]). ***Illustration 6.12*** veranschaulicht die Verwendung der Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung bis zum letzten Berichterstattungszeitraum ([66]). Nur vier Mitgliedstaaten haben die verfügbaren Beiträge vollständig genutzt, wobei die Auszahlungsquoten erheblich voneinander abweichen. Bis Ende 2016 meldeten 16 Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2014-2020 keinerlei Auszahlungen an Endbegünstigte ([67]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.91. *In den meisten Mitgliedstaaten wurden die Finanzierungsvereinbarungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 im Jahr 2016 und teilweise erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2016 unterzeichnet. Die Tatsache, dass bis Ende 2016 keine Auszahlungen an Endempfänger erfolgten, steht folglich mit dem Zeitplan für die Einrichtung dieser Finanzierungsinstrumente im Einklang.*

Illustration 6.12 — Kumulierte Auszahlungsquoten bei Finanzinstrumenten



Erläuterung (1) Irland und Luxemburg hatten bis Ende 2016 keinerlei Finanzinstrument eingerichtet.

Erläuterung (2) An die Kommission gemäß Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe j der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und Artikel 46 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 gemeldete Auszahlungsquoten. Für den Zeitraum 2014-2020 bezieht sich dies auf das Kalenderjahr und nicht auf das Rechnungslegungsjahr.

Erläuterung (3) Die Mitgliedstaaten können im Programmplanungszeitraum 2014-2020 normalerweise keine weiteren OP-Beiträge an Finanzinstrumente beantragen, solange ihre Auszahlungen an Endbegünstigte nicht eine bestimmte Höhe erreicht haben.

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

([65]) Für den Zeitraum 2014-2020 im Zuverlässigkeitspaket und für den Zeitraum 2007-2013 im Rahmen der gemäß Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe j der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 übermittelten Informationen.

([66]) 31. Dezember 2016 für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 und 31. März 2017 für den Programmplanungszeitraum 2007-2013.

([67]) Fünf dieser 16 Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Dänemark, Zypern, Luxemburg und Slowenien) hatten bis Ende 2016 noch keine Finanzinstrumente eingerichtet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Schlussfolgerung

6.92. Eines der Hauptziele der verordnungsrechtlichen Bestimmungen für den Zeitraum 2014-2020 bestand darin, die Leistung und die Ergebnisse stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Die Arbeit des Hofes hat gezeigt, dass im Allgemeinen ein eindeutiger Zusammenhang zwischen den Outputzielen auf OP-Ebene und auf Projektebene besteht. Wo Zielvorgaben vorhanden waren, wurde in den meisten Fällen gemeldet, dass sie zumindest teilweise erfüllt wurden. Bei vielen Leistungsmessungssystemen fehlen jedoch Ergebnisindikatoren auf Projektebene, sodass es schwierig ist, den Gesamtbeitrag eines Projekts zu spezifischen OP-Zielen zu beurteilen.

6.92. *Die Kommission begrüßt diese Schlussfolgerung. Die leistungsorientierte Ausrichtung im Zeitraum 2014-2020 wurde u. a. durch die Ex-ante-Konditionalitäten gestärkt. Nach der allgemeinen Ex-ante-Konditionalität Nr. 7 müssen die Mitgliedstaaten über ein System von Ergebnisindikatoren verfügen, das für jedes spezifische Ziel in den OP die Überwachung der Fortschritte bei der Erreichung der gewünschten Ergebnisse ermöglicht. Die Kommission bewertete zum Zeitpunkt der Verabschiedung der OP und des Abschlusses der jeweiligen Aktionspläne durch die Mitgliedstaaten, ob die allgemeine Ex-ante-Konditionalität Nr. 7 erfüllt wurde.*

Die Leistung der einzelnen Projekte wird anhand der erzielten Outputs und Ergebnisse auf Projektebene gemessen. Die Bewertung des Beitrags der kofinanzierten Maßnahme (in Form von Outputindikatoren und Ergebnisindikatoren auf Projektebene) zu den Zielen des OP (die in Ergebnisindikatoren zum Ausdruck kommen) ist Aufgabe der Folgenabschätzung.

ANHANG 6.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER TEILRUBRIK „WIRTSCHAFTLICHER, SOZIALER UND TERRITORIALER ZUSAMMENHALT“

	2017	2016
GRÖßE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	**217**	180
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	**3,0 %**	4,8 %
Obere Fehlergrenze	5,3 %	
Untere Fehlergrenze	0,7 %	

Erläuterung: Die für das Jahr 2017 geschätzte Fehlerquote basiert auf dem überarbeiteten Prüfungsansatz des Hofes und schließt die Auswirkungen aller relevanten Korrekturmaßnahmen ein.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANHANG 6.2

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				
2014	Kapitel 6, **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte eine gezielte Analyse der nationalen Förderfähigkeitsregeln für die Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020 vornehmen, um vorbildliche Verfahren zu ermitteln. Ausgehend von dieser Analyse sollte sie den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand geben, wie unnötig komplexe und/oder aufwendige Regeln, die hinsichtlich der mit der Maßnahme angestrebten Ergebnisse keinen Mehrwert liefern (sogenanntes „Gold-Plating“), vereinfacht und vermieden werden können.			X ([1])				
	Kapitel 6, **Empfehlung 2:** Die Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen in den Mitgliedstaaten sollten ihre Anstrengungen verstärken, um gegen Mängel bei den „Primärkontrollen“ anzugehen, indem sämtliche verfügbaren Informationen berücksichtigt werden. Zusätzlich sollte die Kommission die Prüfbehörden auffordern, im Zuge ihrer Systemprüfungen einige dieser Kontrollen erneut durchzuführen und die vorbildlichen Verfahren sowie die gewonnenen Erkenntnisse weiterzugeben.	X ([2])						
	Kapitel 6, **Empfehlung 3:** Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeiten besser nutzen, die in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und in der ESF-Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 hinsichtlich *vereinfachter Kostenoptionen* für Projekte mit einer öffentlichen Förderung von mehr als 50 000 Euro vorgesehen sind.			X ([3])				
	Kapitel 6, **Empfehlung 4:** Die Mitgliedstaaten sollten für die vollständige und zügige Auszahlung von im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2007-2013 bereitgestellten Finanzmitteln sorgen, indem sie den Begünstigten innerhalb einer angemessenen Frist nach Einreichung eines Zahlungsantrags die betreffenden Ausgaben erstatten. In Anlehnung an die für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 geltenden Regeln sind wir der Auffassung, dass alle derartigen Zahlungen innerhalb von 90 Tagen nach Einreichung eines korrekten Zahlungsantrags durch den Begünstigten erfolgen sollten.	X						
	Kapitel 6, **Empfehlung 5:** Die Kommission sollte dem Rat und dem Parlament einen Legislativvorschlag vorlegen, um die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates hinsichtlich der Verlängerung des Förderzeitraums von Finanzierungsinstrumenten, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen, durch einen gleichrangigen Rechtsakt zu ändern.				X ([4])			

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				
	Kapitel 6, **Empfehlung 6:** Die Kommission sollte ihre Bewertung der Zuverlässigkeit der von den Bescheinigungsbehörden gemeldeten finanziellen Berichtigungen sowie der sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Berechnung der „Restfehlerquote“ durch die Kommission auf sämtliche Mitgliedstaaten ausweiten.	X ([2])						
2014	Kapitel 6, **Empfehlung 7:** Die Kommission sollte das Kontrollsystem für Prüfbehörden weiter stärken, indem sie — von den Prüfbehörden verlangt, dass sie spezifische Informationen über Prüfungen von Vorhaben (insbesondere zur Abdeckung) liefern, um die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der in den jährlichen Kontrollberichten dargelegten Informationen zu überprüfen; — sich vergewissert, dass sämtliche Prüfbehörden bei ihren Prüfungen von Vorhaben angemessene Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen sowie der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge durchführen; — die Prüfbehörden auffordert, die Genauigkeit der Daten zu finanziellen Berichtigungen, welche die Bescheinigungsbehörden für die einzelnen OP gemeldet haben, zu testieren, wann immer sie dies für notwendig hält.	X ([2])						

([1]) Die Kommission hat noch keine gezielte Analyse fertiggestellt, jedoch in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen und Leitlinien für sie herausgegeben.
([2]) Die Umsetzung sollte während des Programmplanungszeitraums 2014-2020 fortgesetzt werden.
([3]) Die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen beschränkt sich auf 36 % der Programmmittel für den ESF und nur 2 % der Programmmittel für den EFRE/KF.
([4]) Die Kommission nahm diese Empfehlung nicht an.

KAPITEL 7

„Natürliche Ressourcen“

INHALT

	Ziffer
Einleitung	7.1-7.9
Kurzbeschreibung der Rubrik „Natürliche Ressourcen“	7.3-7.6
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	7.7-7.9
Teil 1 — Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	7.10-7.43
Die Direktzahlungen wiesen keine wesentliche Fehlerquote auf	7.14-7.17
Anhaltend hohe Fehlerquote in den anderen Ausgabenbereichen	7.18-7.25
Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen: Überprüfung der von der geprüften Stelle zum Nachweis der Ordnungsmäßigkeit vorgelegten Informationen	7.26-7.39
Von der Kommission vorgenommene Bewertung der Arbeit der Bescheinigenden Stellen	7.26-7.37
Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD AGRI	7.38
Jährliche Tätigkeitsberichte der GD MARE, der GD ENV und der GD CLIMA	7.39
Schlussfolgerung und Empfehlungen	7.40-7.43
Schlussfolgerung	7.40-7.41
Empfehlungen	7.42-7.43
Teil 2 — Leistung	7.44-7.67
Beurteilung der Leistung des geografischen Beihilfeantrags (Geodaten-basierter Antrag)	7.46-7.55
Beurteilung der Leistung von Investitionsprojekten im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums	7.56-7.64
Schlussfolgerung	7.65-7.66
Empfehlungen	7.67

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 Marktmaßnahmen, Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei

Anhang 7.3 — Überblick über Fehler mit Auswirkungen von mindestens 20 % in den Bereichen Marktmaßnahmen, Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei

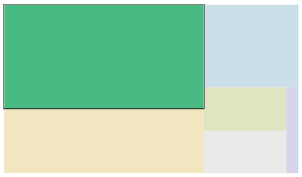
Anhang 7.4 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen

BEMERKUNGEN DES HOFES

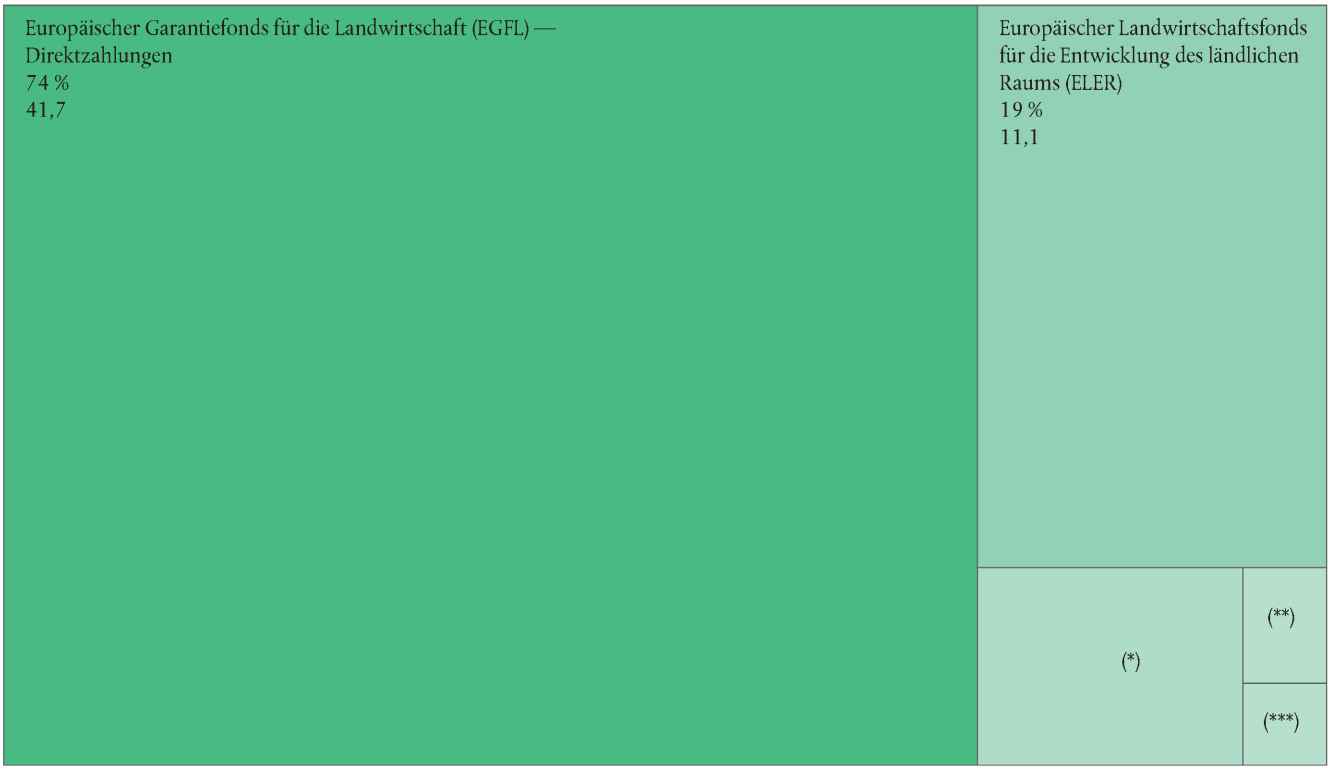
EINLEITUNG

7.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zur Rubrik „Natürliche Ressourcen“ des mehrjährigen Finanzrahmens (*MFR*). Dies betrifft die Ausgaben aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) sowie die Ausgaben in den Bereichen Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei. ***Illustration 7.1*** gibt einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten und Ausgaben in dieser Rubrik im Jahr 2017.

Illustration 7.1 — MFR-Rubrik 2 „Natürliche Ressourcen“ — Aufschlüsselung 2017



(Milliarden Euro)



(*)	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) — marktbezogene Ausgaben:	5 %	3,0
(**)	Sonstige:	1 %	0,5
(***)	Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF):	1 %	0,4

Zahlungen des Jahres insgesamt	56,7
- *Vorschüsse* ([1])	*- 0,5*
+ *abgerechnete Vorschüsse* ([1])	*0,3*
Prüfungspopulation insgesamt	**56,5**

([1]) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer IX von ***Anhang 1.1***).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2017 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.2. ***Teil 1*** dieses Kapitels enthält die Feststellungen des Hofes zur *Ordnungsmäßigkeit*. In ***Teil 2*** untersucht der Hof dann die Leistung des neuen *geografischen Beihilfeantrags* (Geodaten-basierter Antrag), der es Betriebsinhabern ermöglicht, flächenbezogene Beihilfeanträge online einzureichen, sowie eine Stichprobe von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Kurzbeschreibung der Rubrik „Natürliche Ressourcen“

7.3. Auf die Agrarpolitik und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums entfallen 98 % der Ausgaben in der Rubrik „Natürliche Ressourcen“. Die Durchführung erfolgt im Rahmen der *Gemeinsamen Agrarpolitik* (GAP). Die drei in den EU-Rechtsvorschriften festgelegten allgemeinen Ziele der GAP lauten wie folgt ([1]):

a) rentable Nahrungsmittelerzeugung mit Schwerpunkt auf den landwirtschaftlichen Einkommen, der Produktivität in der Landwirtschaft und der Preisstabilität;

b) nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sowie Klimaschutzmaßnahmen mit Schwerpunkt auf den Treibhausgasemissionen, der biologischen Vielfalt sowie Boden und Wasser;

c) ausgewogene räumliche Entwicklung.

7.4. Die Kommission, insbesondere die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI), teilt sich die Mittelverwaltung im Rahmen der GAP mit zugelassenen *Zahlstellen* in den Mitgliedstaaten. Die GAP-Ausgaben bestehen hauptsächlich aus Direktzahlungen an Betriebsinhaber, die über den EGFL vollständig aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Außerdem werden im Rahmen der GAP landwirtschaftliche *Marktmaßnahmen* und Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Mitgliedstaaten gefördert ([2]). Seit 2015 geben unabhängige *Bescheinigende Stellen* in den Mitgliedstaaten Stellungnahmen zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben der Zahlstellen ab.

7.5. Der Hof untersuchte die Besonderheiten der verschiedenen Beihilferegelungen und bewertete die internen Kontrollen. Auf der Grundlage dieser Arbeit und der Ergebnisse früherer Prüfungen betrachtet er Marktmaßnahmen und Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums als fehlerträchtiger als Direktzahlungen. Die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit bestehen darin, dass

— Begünstigte in ihren Beihilfeanträgen fehlerhafte Angaben zu Flächen oder Tieren machen und die Zahlstellen dies nicht merken;

([1]) Artikel 110 Absatz 2 der 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, werden Marktmaßnahmen vollständig aus dem EGFL finanziert. Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums werden aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) kofinanziert.

— Begünstigte bei bestimmten Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen oder Anforderungen für ökologischen/biologischen Landbau nicht einhalten;

— Zahlstellen bei Marktmaßnahmen oder bei Investitionsprojekten im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums Erstattungen für nicht förderfähige Kosten oder nicht förderfähige Begünstigte leisten.

7.6. Unter die MFR-Rubrik „Natürliche Ressourcen" fallen auch die EU-Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik, die hauptsächlich aus dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds finanziert werden, sowie ein Teil der EU-Ausgaben für die Umwelt- und Klimapolitik.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

7.7. Für ***Teil 1*** dieses Kapitels, der die Ordnungsmäßigkeit der *Vorgänge* betrifft, untersuchte der Hof unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe ***Anhang 1.1***) in Bezug auf das Jahr 2017 Folgendes:

a) eine Stichprobe von 230 Vorgängen, die so ausgewählt wurde, dass sie für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb dieser MFR-Rubrik repräsentativ ist ([3]). Die Vorgänge beziehen sich auf 21 Mitgliedstaaten ([4]);

b) die von der GD AGRI vorgenommene Bewertung der Arbeit der Bescheinigenden Stellen, die deren Stellungnahmen zur Ordnungsmäßigkeit der GAP-Ausgaben zugrunde liegt. Diese Untersuchung fand im Einklang mit der neuen Strategie des Hofes statt, wonach künftig testatsorientierte Prüfungen durchgeführt werden sollen. Sie soll Erkenntnisse zu einem der zentralen Elemente des Zuverlässigkeitsmodells der Kommission für die GAP-Ausgaben im Programmplanungszeitraum 2014-2020 liefern;

c) ob die in den *Jährlichen Tätigkeitsberichten* der GD AGRI, der Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei (GD MARE), der Generaldirektion Umwelt (GD ENV) und der Generaldirektion Klimapolitik (GD CLIMA) enthaltenen Angaben zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben weitgehend mit den Ergebnissen des Hofes übereinstimmten.

([3]) Die Stichprobe umfasste 121 Direktzahlungen und 19 Marktmaßnahmen, die aus dem EGFL finanziert wurden, 84 Zahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums, die aus dem ELER finanziert wurden, sowie sechs Zahlungen aus den Bereichen Umwelt, Klimapolitik und Fischerei.

([4]) Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Litauen, Ungarn, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich. Zur Stichprobe gehörten auch fünf Vorgänge, die der *direkten Mittelverwaltung* unterlagen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.8. Aufgrund seiner Prüfungsarbeit kann der Hof eine Beurteilung der Rubrik „Natürliche Ressourcen“ als Ganzes sowie eine Beurteilung der Direktzahlungen vorlegen ([5]). Außerdem kann ein Beitrag zu den in ***Kapitel 1*** dargelegten Prüfungsschlussfolgerungen geleistet werden.

7.9. Für ***Teil 2*** dieses Kapitels, in dem die Leistung im Vordergrund steht, untersuchte der Hof

a) auf der Grundlage einer Stichprobe von 24 Zahlstellen und 110 landwirtschaftlichen Betrieben, ob die Einführung des geografischen Beihilfeantrags die Einreichung und Verarbeitung flächenbezogener Beihilfeanträge verbessert hat;

b) bei einer Stichprobe von 29 Investitionsprojekten im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums die Umsetzung, die Kosten und die Übereinstimmung mit den Prioritäten für die ländliche Entwicklung.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

TEIL 1 — ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

7.10. In ***Anhang 7.1*** sind die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen für die Rubrik „Natürliche Ressourcen“ überblicksmäßig dargestellt. Von den 230 untersuchten Vorgängen wiesen 178 (77 %) keine *Fehler* auf. Auf der Grundlage der quantifizierten 42 Fehler ([6]) schätzt der Hof die Fehlerquote für die Rubrik „Natürliche Ressourcen“ insgesamt auf 2,4 % ([7]).

7.10. *Die Kommission begrüßt die Tatsache, dass die vom Hof geschätzte Fehlerquote mit der von der Kommission festgelegten und im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2017 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) veröffentlichten Fehlerquote für die GAP-Ausgaben (2,22 %) übereinstimmt.*

Die Kommission stellt mit Befriedigung fest, dass die geschätzte Gesamtfehlerquote — wie sowohl vom Hof als auch von der Kommission berichtet — weiter rückläufig ist. Auch in den risikoreicheren Ausgabenbereichen ist im Laufe der Zeit eine Verbesserung zu verzeichnen, insbesondere dank der Umsetzung von Aktionsplänen für Abhilfemaßnahmen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass das Risiko für den EU-Haushalt durch die Korrekturkapazität, d. h. Nettofinanzkorrekturen und Rückzahlungen von Begünstigten, angemessen gedeckt ist. Die Korrekturkapazität belief sich, wie im Jährlichen Tätigkeitsberichtsbericht 2017 der GD AGRI angegeben, auf 2,10 % der relevanten GAP-Ausgaben, und der endgültige Risikobetrag wurde auf 0,12 % geschätzt.

([5]) Entsprechend dem neuen Ansatz des Hofes (siehe Anhang 1.1, Ziffer 12) wurde bei der Planung der Prüfung beschlossen, für die Bereiche Entwicklung des ländlichen Raums, Marktmaßnahmen, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei keine Beurteilung und keine geschätzte Fehlerquote vorzulegen. Der Hof gibt Aufschluss über die in diesen Bereichen auftretenden Fehlerarten (siehe Ziffern 1.25, 7.18-7.25 und Anhang 7.3).

([6]) Der Hof stellte darüber hinaus zehn Fälle fest, in denen gegen die Rechtsvorschriften verstoßen wurde, ohne dass dies finanzielle Auswirkungen hatte.

([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 0,9 % (untere Fehlergrenze) und 3,9 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

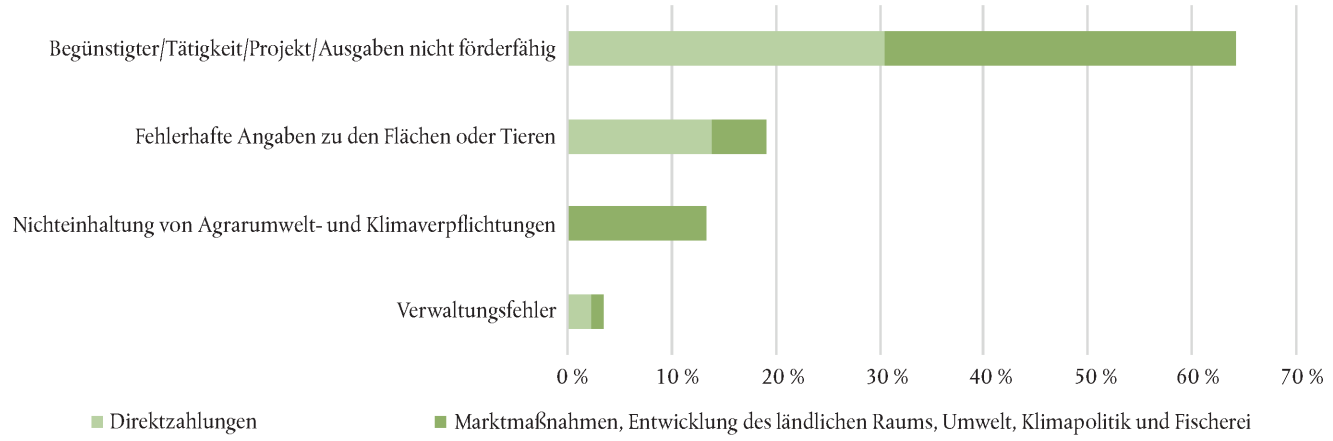
7.11. Bei den Ausgaben für EGFL-Direktzahlungen ([8]) liegt die Fehlerquote nach Schätzung des Hofes unterhalb der *Wesentlichkeitsschwelle* von 2 %. Diese Zahlungen machen 74 % der Ausgaben innerhalb der MFR-Rubrik „Natürliche Ressourcen“ aus. Bei den Ausgaben für Marktmaßnahmen und die Entwicklung des ländlichen Raums ist die vom Hof festgestellte Fehlerquote jedoch — ebenso wie bei den Ausgaben in den Bereichen Umwelt, Klimapolitik und Fischerei — anhaltend hoch. ***Anhang 7.2*** vermittelt für diese Ausgabenbereiche einen Überblick über die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in den einzelnen Mitgliedstaaten, und ***Anhang 7.3*** gibt einen Überblick über die Fehler mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 % des geprüften Vorgangswerts.

7.12. ***Illustration 7.2*** enthält eine Aufschlüsselung der für 2017 geschätzten Fehlerquote für die Rubrik „Natürliche Ressourcen“. Fehler im Zusammenhang mit nicht förderfähigen Begünstigten, Tätigkeiten, Projekten oder Ausgaben machen 64 % der geschätzten Fehlerquote von 2,4 % aus.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.11. *Die Kommission ist äußerst zufrieden mit der Feststellung des Hofes, dass die EGFL-Direktzahlungen, die im Haushaltsjahr 2017 41,7 Milliarden Euro ausmachen, frei von wesentlichen Fehlern sind. Die Kommission stellt fest, dass sich die vom Hof geschätzte Fehlerquote für Direktzahlungen mit der im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2017 der GD AGRI ausgewiesenen Fehlerquote für Direktzahlungen (1,92 %) deckt.*

Illustration 7.2 — Die meisten Fehler betrafen Verstöße gegen Fördervoraussetzungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

([8]) Ausgehend von seinen früheren Ergebnissen (siehe Ziffer 7.19 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016) hat der Hof beschlossen, Marktmaßnahmen zusammen mit den anderen Bereichen zu untersuchen, die seiner Ansicht nach besonders fehlerträchtig sind (siehe Ziffer 7.5).

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.13. Die Kommission und die Behörden der Mitgliedstaaten hatten Korrekturmaßnahmen angewendet, die sich direkt auf 16 im Rahmen der Stichprobe geprüfte Vorgänge auswirkten. Durch diese Maßnahmen verringerte sich die für dieses Kapitel *geschätzte Fehlerquote* um 1,1 Prozentpunkte. In zwölf Fällen quantifizierter Fehler verfügten die nationalen Behörden über ausreichende Informationen, um die Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Hätten die mitgliedstaatlichen Behörden alle ihnen vorliegenden Informationen angemessen genutzt, wäre die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 0,9 Prozentpunkte niedriger ausgefallen.

Die Direktzahlungen wiesen keine wesentliche Fehlerquote auf

7.14. Beim EGFL entfallen 90 % aller Direktzahlungen auf die folgenden vier wichtigsten Regelungen:

a) zwei Regelungen, über die auf der Grundlage der von den Betriebsinhabern gemeldeten landwirtschaftlichen Fläche *entkoppelte Einkommensstützung* ([9]) geleistet wird, nämlich die „*Basisprämienregelung*“ (17,5 Milliarden Euro im Jahr 2017) und die „*Regelung für die einheitliche Flächenzahlung*“ (4,1 Milliarden Euro im Jahr 2017);

b) eine Zahlung, mit der Landbewirtschaftungsmethoden gefördert werden sollen, die sich positiv auf Klima und Umwelt auswirken (gemeinhin als „*Ökologisierung*szahlung“ oder „*Greening*prämie“ bezeichnet) (11,8 Milliarden Euro im Jahr 2017);

c) *gekoppelte Stützung* für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (z. B. Rindfleisch, Milch oder Eiweißpflanzen) (3,9 Milliarden Euro im Jahr 2017).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.13. *Die Kommission begrüßt die Erklärung des Hofes, dass Korrekturmaßnahmen angewendet wurden, 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.

([9]) Entkoppelte Beihilfezahlungen werden für alle beihilfefähigen landwirtschaftlichen Flächen geleistet, wobei es keine Rolle spielt, ob diese Flächen für die Erzeugung genutzt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.15. Der Hof prüfte 121 Direktzahlungen ([10]). Davon wiesen 103 Vorgänge keine Fehler auf. Bei elf Vorgängen waren geringfügig (um weniger als 5 %) überhöhte Zahlungen geleistet worden, was hauptsächlich auf fehlerhafte Flächenangaben der Betriebsinhaber zurückzuführen war. Bei sieben Direktzahlungen, einschließlich zwei Fällen, in denen die Fehlerquote über 20 % lag, stellte der Hof eine Fehlerquote von mehr als 5 % des untersuchten Betrags fest.

7.16. Das wichtigste Instrument zur Verwaltung von Direktzahlungen ist das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS), zu dem das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS) gehört ([11]). Wie vom Hof bereits früher dargelegt, trägt insbesondere das LPIS erheblich dazu bei, dass Fehlerquoten nicht entstehen oder verringert werden ([12]). Im letztjährigen Jahresbericht stellte der Hof fest, dass die Zahlstellen der Mitgliedstaaten beihilfefähige Flächen genauer ermittelt hatten als in den vorangegangenen Jahren ([13]). Für 2017 behält er diese positive Beurteilung bei. Überdies haben die Zahlstellen nun damit begonnen, Vorab-Gegenkontrollen der Anträge auf Direktbeihilfen vorzunehmen ([14]). Im Rahmen dieses neuen Verfahrens werden die Betriebsinhaber auf bestimmte Fehler in ihren Anträgen hingewiesen. Dadurch haben sie die Möglichkeit, Überschneidungen und doppelte Meldungen frühzeitig zu berichtigen, ohne dass ihnen Sanktionen drohen. In den Ziffern 7.46-7.55 geht der Hof auf die weiteren Fortschritte ein, die durch den geografischen Beihilfeantrag erzielt wurden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.15. *Die Kommission begrüßt die Bewertung des Hofes (siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 7.11).*

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich geringfügige Fehler unmöglich zu angemessenen Kosten vermeiden lassen, und stellt fest, dass die vom Hof geschätzte Fehlerquote bei den Direktzahlungen unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt.

7.16. *Die Kommission begrüßt die positive Bewertung der Rolle des LPIS bei der Vermeidung bzw. Verringerung von Fehlerquoten durch den Hof.*

Die Kommission erkennt auch die Bewertung des geografischen Beihilfeantragsformulars durch den Hof an, das nach Ansicht der Kommission ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Fehlern sowie zur Vereinfachung für Landwirte und Zahlstellen darstellt.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 7.19.

([10]) Die Prüfer des Hofes statteten 77 landwirtschaftlichen Betrieben einen Besuch ab, um die Einhaltung der Vorschriften durch die Begünstigten zu überprüfen. Für die übrigen 44 Zahlungen erlangten sie ausreichende Nachweise durch Aktenprüfungen, die sie auf der Grundlage von Informationen der Zahlstellen vornahmen.

([11]) Das InVeKoS basiert auf Datenbanken über Betriebe, Anträge und landwirtschaftliche Flächen, die für Verwaltungsgegenkontrollen aller Beihilfeanträge verwendet werden. Das LPIS ist ein geografisches Informationssystem, das Geodatensätze aus verschiedenen Quellen umfasst, die zusammen ein Verzeichnis aller landwirtschaftlichen Flächen in den Mitgliedstaaten bilden.

([12]) Siehe Ziffer 7.13 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016.

([13]) Siehe Ziffer 7.15 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016.

([14]) Artikel 11 Absatz 4 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance (ABl. L 227 vom 31.7.2014, S. 69).

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.17. Zur Prüfung der 121 Direktzahlungen gehörten Besuche bei 35 Begünstigten, die Ökologisierungszahlungen erhalten hatten (siehe Ziffer 7.14 Buchstabe b). Dabei wurden in acht Fällen Fehler festgestellt. Sieben Zahlungen wiesen Fehler auf, weil die Landwirte — wie bei Direktbeihilferegelungen generell festzustellen — fehlerhafte Flächenangaben gemacht hatten. Nur in einem Fall ermittelten die Prüfer einen direkten Verstoß gegen die Ökologisierungsanforderungen. Wie vom Hof zu einem früheren Zeitpunkt festgestellt, sind die Ökologisierungsanforderungen wenig anspruchsvoll und spiegeln größtenteils die normale landwirtschaftliche Praxis wider ([15]).

Anhaltend hohe Fehlerquote in den anderen Ausgabenbereichen

7.18. Der Hof prüfte 109 Zahlungen in den Ausgabenbereichen Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei und gelangte zu den folgenden Ergebnissen:

a) Von den 84 Vorgängen im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums wiesen 60 keine Fehler auf, 15 umfassten Fehler, die weniger als 20 % des untersuchten Betrags ausmachten, während in vier Fällen Fehler mit Auswirkungen in Höhe von 20 % oder mehr ermittelt wurden. Bei fünf Zahlungen stellte der Hof Verstöße gegen die Rechtsvorschriften ohne finanzielle Auswirkungen fest.

b) Von den 19 Vorgängen im Bereich Marktmaßnahmen wiesen zwölf keine Fehler auf, während in zwei Fällen Fehler mit Auswirkungen in Höhe von mehr als 20 % ermittelt wurden. Bei fünf Zahlungen stellte der Hof Verstöße gegen die Rechtsvorschriften ohne finanzielle Auswirkungen fest.

c) Von den sechs Vorgängen in den Bereichen Umwelt, Klimapolitik und Fischerei wiesen drei keine Fehler auf und drei umfassten Fehler von weniger als 20 % des untersuchten Betrags.

7.19. Die Hauptfehlerquellen waren die Nichteinhaltung der Fördervoraussetzungen (siehe Ziffern 7.21, 7.24, 7.25 und ***Illustration 7.6***), fehlerhafte Angaben zu den Flächen oder zur Anzahl der Tiere (siehe Ziffer 7.22 und ***Illustration 7.4***) und die Nichteinhaltung von Agrarumweltverpflichtungen durch die Begünstigten (siehe Ziffer 7.23 und ***Illustration 7.5***).

([15]) Weitere Informationen sind den Ziffern 7.43-7.54 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016 sowie den Ziffern 26-39 seines Sonderberichts Nr. 21/2017 „Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist“ zu entnehmen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.17. *Nach Ansicht der Kommission war die Ökologisierung eine wichtige Entwicklung in Richtung einer umweltfreundlicheren Landwirtschaft. Strukturelle Veränderungen bei den Landbewirtschaftungsmethoden erfordern Zeit und häufig Investitionen, Ausbildung und Beratung.*

Die Ökologisierungsanforderungen sind in den von den Mitgesetzgebern (Europäisches Parlament und Rat) verabschiedeten Rechtsvorschriften festgelegt.

7.19. *Die Kommission erinnert daran, dass alle flächen- und tierbezogenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen des InVeKoS verwaltet werden. Für diese Maßnahmen ist daher auch das LPIS relevant, das einen Beitrag zur Vermeidung von Fehlern und Verringerung der Fehlerquoten leistet und Gegenkontrollen ermöglicht.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Entwicklung des ländlichen Raums

7.20. Die Ausgaben für die ländliche Entwicklung, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ihrer Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums tätigen, werden im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik kofinanziert. Die 84 untersuchten Vorgänge im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums umfassten 50 Zahlungen an Betriebsinhaber, die auf Flächen oder Tierzahlen beruhten, z. B. Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszahlungen an Betriebsinhaber in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen oder Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen. Die übrigen 34 Vorgänge waren nicht flächenbezogen, wobei es sich in der Regel um Investitionsprojekte handelte, z. B. Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben, Existenzgründungsbeihilfen und Förderung von Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten.

7.21. Für Investitionsprojekte im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums werden Fördervoraussetzungen festgelegt, damit die Beihilfen gezielt bestimmten Kategorien von Begünstigten und Maßnahmen zugutekommen. Dies soll die Wirksamkeit der Ausgaben erhöhen. Unter den 34 untersuchten nicht flächenbezogenen Vorgängen ermittelte der Hof fünf Investitionsprojekte, bei denen nicht alle Fördervoraussetzungen eingehalten wurden. In einem Fall ermittelte er beispielsweise Kosten, die dem Projekt nicht korrekt zugerechnet worden waren, und in einem anderen Fall fehlten Nachweise für einen Teil der geltend gemachten Kosten.

7.22. Bei neun der 50 flächenbezogenen oder auf der Anzahl der Tiere beruhenden Zahlungen stellte der Hof fest, dass die Begünstigten fehlerhafte Angaben gemacht hatten (siehe ***Illustration 7.4***).

Illustration 7.4 — Mehrere Begünstigte hatten fehlerhafte Angaben gemacht

In Griechenland erhielt ein Landwirt, dessen Betrieb in einem Berggebiet gelegen war, eine Ausgleichszahlung für Gebiete mit naturbedingten Nachteilen. In den Förderfähigkeitsregeln war vorgesehen, dass der Landwirt pro Hektar Grünland eine Mindestbesatzdichte einhalten musste. Beim Besuch des Betriebs stellten die Prüfer des Hofes fest, dass die Anzahl der vom Landwirt gehaltenen Tiere nicht ausreichte, um auf allen Grünflächen, für die der Landwirt eine Zahlung beantragt hatte, die Mindestbesatzdichte zu erreichen. Daher war ein Teil der vom Landwirt gemeldeten Fläche nicht beihilfefähig, sodass ein Fehler von 15 % zu verzeichnen war.

Andere Fälle, in denen Begünstigte fehlerhafte Angaben zu Flächen oder zur Anzahl der Tiere machten (die ebenfalls Auswirkungen in Höhe von weniger als 20 % hatten), wurden in Frankreich, Kroatien, Polen und im Vereinigten Königreich (Nordirland) festgestellt.

7.22. *Die Kommission weist darauf hin, dass das InVeKoS (einschließlich des LPIS) auf diese Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums Anwendung findet und zur Vermeidung von Fehlern sowie zur Verringerung der Fehlerquoten beiträgt.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.23. 22 der 50 untersuchten tier- oder flächenbezogenen Vorgänge betrafen Zahlungen für ökologischen/biologischen Landbau und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen. Um solche Zahlungen zu erhalten, müssen die Begünstigten i) ökologische/biologische Bewirtschaftungsverfahren einführen und beibehalten, ii) Produktionsverfahren anwenden, welche mit dem Schutz der Umwelt, des Landschaftsbildes und der natürlichen Ressourcen vereinbar sind, oder iii) zur Minderung und Anpassung an den Klimawandel beitragen. Der Hof stellte in drei Fällen fest, dass die Betriebsinhaber einige oder alle Verpflichtungen nicht eingehalten hatten (siehe ***Illustration 7.5***).

Illustration 7.5 — Einige Begünstigte kamen ihren Agrarumweltverpflichtungen nicht nach

Ein Betriebsinhaber in Italien (Veneto) erhielt eine Beihilfe im Rahmen einer Maßnahme zur ökologischen Optimierung der agronomischen Techniken und der Bewässerung. Um die Beihilfe zu erhalten, musste sich der Begünstigte verpflichten, auf einem Teil seiner Flächen Zwischenfrüchte ([16]) anzubauen, weniger chemische Düngemittel einzusetzen, den Wasserverbrauch bei der Bewässerung zu senken und über Anbau und Bewässerung Buch zu führen. Der Hof stellte fest, dass der Begünstigte keine dieser Verpflichtungen eingehalten hatte, sodass ein Fehler von 100 % zu verzeichnen war. Nach dem Prüfbesuch leitete die Zahlstelle ein Verfahren ein, um die Beihilfe zurückzufordern.

Weitere Fälle, in denen Begünstigte einige oder alle Agrarumweltverpflichtungen nicht eingehalten hatten, wurden in Griechenland und Schweden festgestellt.

Marktmaßnahmen

7.24. Die 19 im Rahmen der Stichprobe geprüften Marktmaßnahmen betrafen Regelungen wie Beihilfen an Erzeugerorganisationen im Obst- und Gemüsesektor, Fördermaßnahmen im Weinsektor oder Sonderbeihilfen für Milcherzeuger. Die Zahlstellen hatten in zwei Fällen Kosten erstattet, die zumindest teilweise nicht förderfähig waren (siehe ***Illustration 7.6***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 7.5 — Einige Begünstigte kamen ihren Agrarumweltverpflichtungen nicht nach

Die Kommission merkt an, dass der Begünstigte keiner Vor-Ort-Kontrolle durch die Zahlstelle unterlag. Die italienischen Behörden leiteten ein Verfahren zur Rückforderung vom betreffenden Begünstigten ein.

([16]) Schnell wachsende Kulturen, die zwischen den Hauptkulturen angebaut werden, um die biologische Vielfalt zu verbessern und Bodenerosion zu verhindern.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 7.6 — Einige Begünstigte hielten die Förderfähigkeitsregeln für Marktmaßnahmen nicht ein

In Polen erhielt ein Milchviehhalter Beihilfen im Rahmen einer Maßnahme, die Betriebsinhaber dabei unterstützt, Färsen aus anderen Beständen zu erwerben, um den Zuchtwert ihrer eigenen Herde und die Wettbewerbsfähigkeit ihres Betriebs zu erhöhen. Der Betriebsinhaber erhielt die Unterstützung, nachdem er seinem Vater Färsen abgekauft hatte. Der Vater war ebenfalls Milchviehhalter und hielt seine Herde im selben Kuhstall wie der Begünstigte. Zwei Tage zuvor hatte der Begünstigte eine ähnliche Anzahl Färsen an seinen Vater verkauft, der ebenfalls eine Beihilfe im Rahmen derselben Maßnahme erhielt. Es fand kein physischer Transfer von Tieren statt, und die Gesamtzahl der Tiere in den Beständen des Begünstigten und seines Vaters änderte sich nicht. Der Hof folgerte daraus, dass der Zuchtwert und die Wettbewerbsfähigkeit des Betriebs des Begünstigten sich nicht verändert hatten und der Betriebsinhaber die Beihilfe nicht hätte erhalten dürfen. Somit war ein Fehler von 100 % zu verzeichnen.

Einen weiteren Förderfähigkeitsfehler stellte der Hof bei einem Projekt in Spanien fest, das Maßnahmen zur Förderung der Umstrukturierung von Rebflächen betraf.

Umwelt, Klimapolitik und Fischerei

7.25. Bei drei von sechs Fällen stellte der Hof Fehler aufgrund der Erstattung nicht förderfähiger Ausgaben fest. Darunter fielen fehlerhaft berechnete Kosten, die Nichteinhaltung von Vergabevorschriften und zu hoch angegebene Personalkosten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 7.6 — Einige Begünstigte hielten die Förderfähigkeitsregeln für Marktmaßnahmen nicht ein

Die Kommission wird diese Feststellung bei der Planung künftiger Konformitätsabschlussprüfungen berücksichtigen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

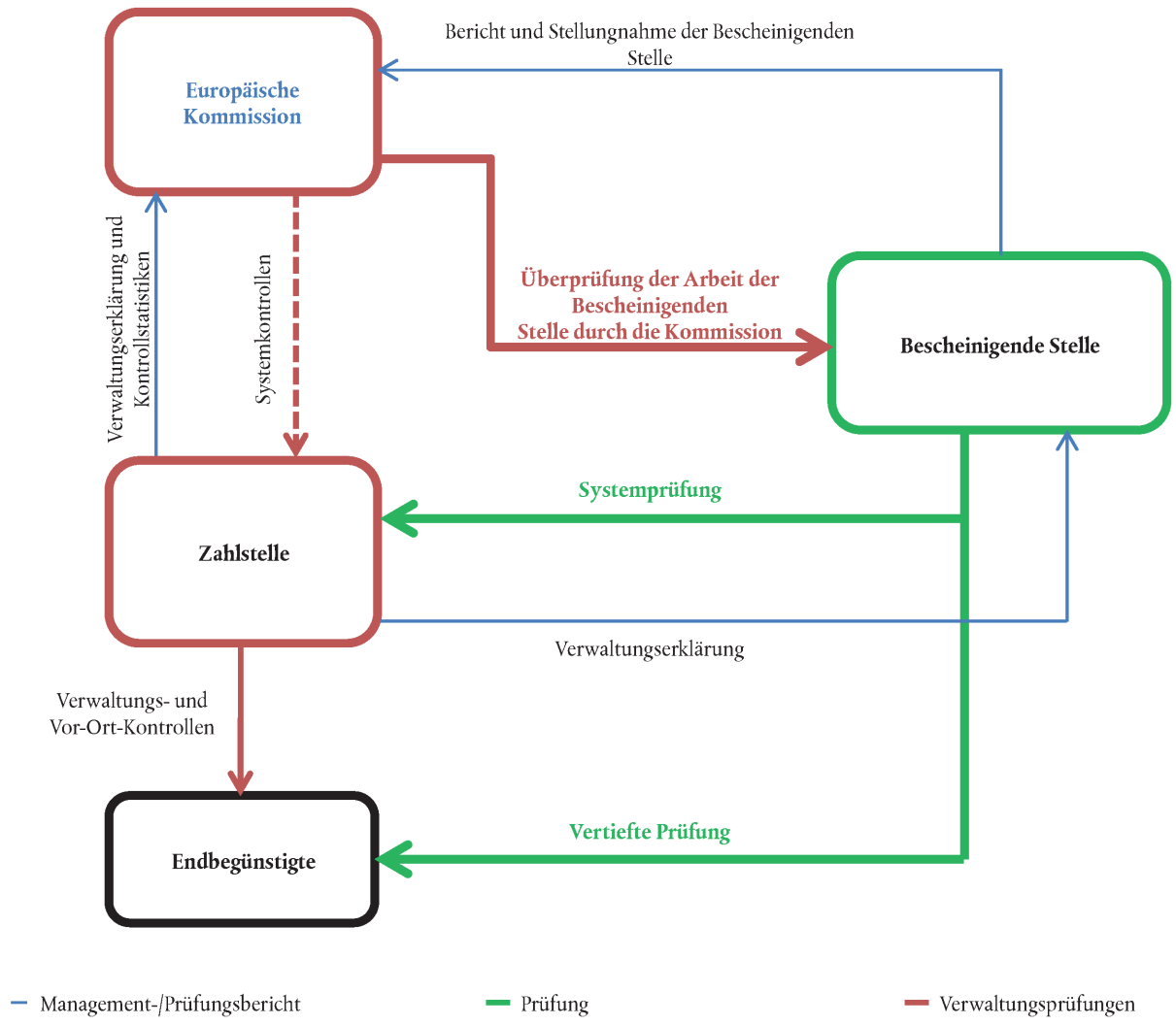
Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen: Überprüfung der von der geprüften Stelle zum Nachweis der Ordnungsmäßigkeit vorgelegten Informationen

Von der Kommission vorgenommene Bewertung der Arbeit der Bescheinigenden Stellen

7.26. Die Arbeit der *Bescheinigenden Stellen* in den Mitgliedstaaten ist eines der Elemente, auf denen das Zuverlässigkeitsmodell der Kommission für die GAP-Ausgaben im Zeitraum 2014-2020 beruht (siehe ***Illustration 7.7***). Seit 2015 sind die Bescheinigenden Stellen verpflichtet, eine jährliche Stellungnahme (Prüfungsurteil) zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben vorzulegen, deren Erstattung die Mitgliedstaaten beantragt haben. Diese Stellungnahme sollte auf einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen basieren.

7.27. Die Leiter der Zahlstellen legen der Kommission jedes Jahr eine Verwaltungserklärung in Bezug auf die Wirksamkeit ihrer Kontrollsysteme vor. Gleichzeitig übermitteln sie einen Bericht, der die Ergebnisse der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen der Zahlstelle enthält („Kontrollstatistiken"). Die Bescheinigenden Stellen müssen angeben, ob ihre Prüfung Zweifel hinsichtlich der Aussagen der Verwaltungserklärung aufkommen lässt.

Illustration 7.7 — Zuverlässigkeitsmodell der Kommission für die GAP-Ausgaben im Zeitraum 2014-2020



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.28. In einem früheren Bericht hat der Hof dargelegt, dass er die Rolle der Bescheinigenden Stellen im Hinblick auf die Abgabe eines Prüfungsurteils zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben für eine positive Entwicklung hält. Er ermittelte jedoch innerhalb des Rahmens, der für das erste Jahr galt, in dem die Bescheinigenden Stellen diese Aufgaben wahrzunehmen hatten (2015), erhebliche Schwachstellen, die dazu führten, dass die Stellungnahmen der Bescheinigenden Stellen nicht voll und ganz mit den geltenden Normen und Vorschriften im Einklang standen ([17]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.28. *Die Kommission ist der Auffassung, dass die im Sonderbericht über die neue Rolle der Bescheinigenden Stellen im ersten Jahr der Umsetzung ausgesprochenen Empfehlungen des Hofes, denen die Kommission zugestimmt hat, bereits umgesetzt wurden, insbesondere in den aktualisierten Leitlinien für die Bescheinigenden Stellen für das Haushaltsjahr 2018/2019.*

([17]) Siehe Ziffer 90 des Sonderberichts des Hofes Nr. 7/2017 „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" und Ziffer 7.54 seines Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015.

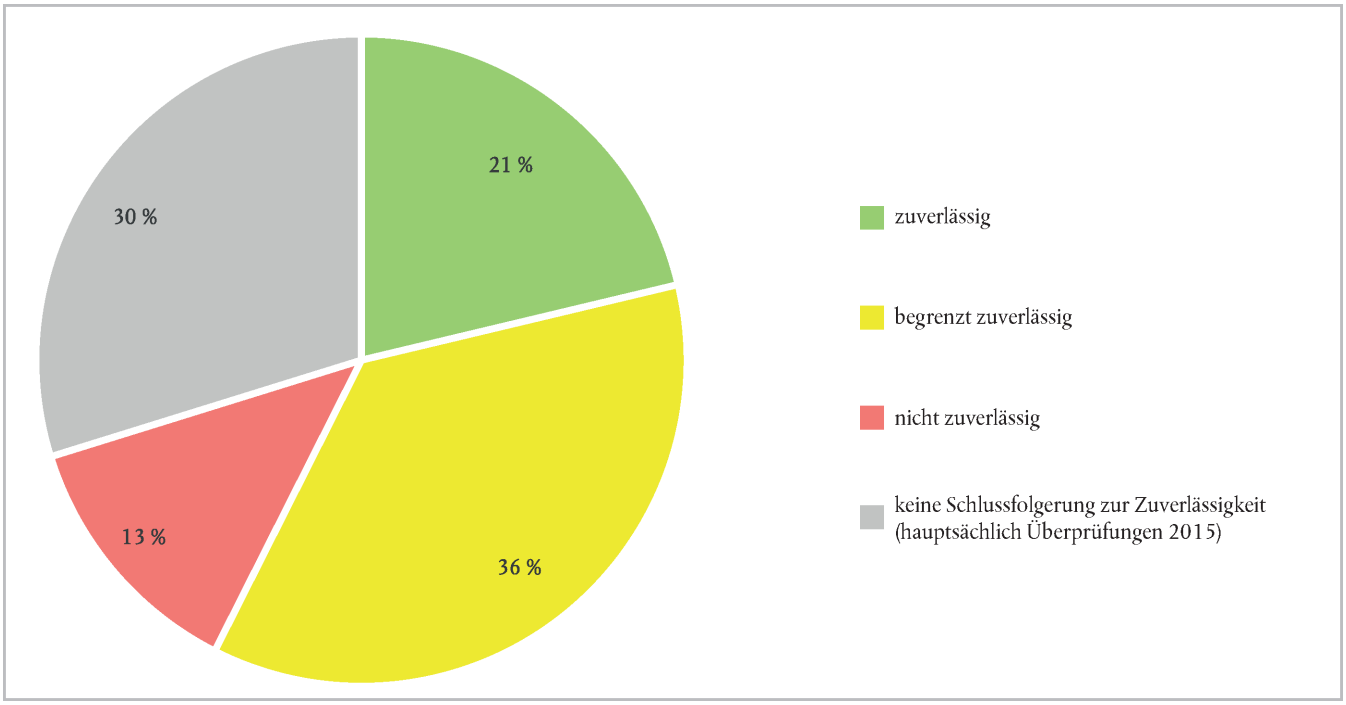
BEMERKUNGEN DES HOFES

7.29. Im Zeitraum 2015-2017 führte die Kommission 47 spezifische Überprüfungsbesuche durch, um die Arbeit der Bescheinigenden Stellen zu bewerten. Sie gelangte in zehn Fällen zu der Schlussfolgerung, dass die von ihr überprüfte Arbeit zuverlässig war ([18]) ([19]) (siehe ***Illustration 7.8***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.29. *Im Zeitraum 2015-2017 führte die Kommission 47 Prüfungen ([1]) bei 42 Zahlstellen und 35 Bescheinigenden Stellen durch. Von den 35 besuchten Bescheinigenden Stellen ([2]) wurden zehn auf Grundlage der Prüfung für zuverlässig befunden. Die Zuverlässigkeit der Arbeit der Bescheinigenden Stellen wurde zudem im Rahmen des Rechnungsabschusses unter Berücksichtigung aller Elemente, auch der Bemerkungen im Zusammenhang mit der Prüfung, umfassend bewertet. Diese Prüfungen sollten somit zur abschließenden umfassenden Bewertung im Hinblick auf die Zuverlässigkeit der Arbeit der Bescheinigenden Stellen insgesamt beitragen. Infolgedessen hat die Zuverlässigkeit von einer Reihe von Bescheinigenden Stellen zugenommen.*

Illustration 7.8 — Schlussfolgerung der im Zeitraum 2015-2017 durchgeführten Überprüfungsbesuche hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Arbeit der Bescheinigenden Stellen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Überprüfungen der GD AGRI.

([18]) Der Umfang der Überprüfungsbesuche der Kommission beschränkt sich in der Regel auf bestimmte Teilpopulationen des GAP-Haushalts (EGFL InVeKoS, EGFL Nicht-InVeKoS, ELER InVeKoS, ELER Nicht-InVeKoS), die von den Bescheinigenden Stellen geprüft wurden.

([19]) Die Überprüfungsbesuche führten die Kommission zu folgender Schlussfolgerung: „Bei der durchgeführten Überprüfung stieß die GD AGRI nicht auf Sachverhalte, die sie zu der Annahme veranlassen würden, dass die von den Bescheinigenden Stellen für das Haushaltsjahr 2017 durchgeführte Prüfungsarbeit nicht zuverlässig ist." Die Prüfungssicherheit ist also negativ formuliert.

([1]) *Es wurden Prüfungen bei derselben Bescheinigenden Stelle durchgeführt, die eine andere Grundgesamtheit und eine andere Zahlstelle betrafen.*

([2]) *In drei Jahren besuchte die Kommission 35 von den insgesamt 55 Bescheinigenden Stellen.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.30. Im Jahr 2017 untersuchte der Hof 12 dieser Überprüfungsbesuche ([20]). Er vollzog sechs Besuche vor Ort nach ([21]) und untersuchte die übrigen sechs ([22]) durch prüferische Durchsicht der Kommissionsunterlagen.

Methodik und Vorgehensweise der Kommission haben sich verbessert …

7.31. Der Hof stellte fest, dass sich die von der Kommission bei ihren Überprüfungsbesuchen angewendete Methodik und ihre Vorgehensweise verbessert haben. Im Jahr 2016 begann die Kommission, klare standardisierte Schlussfolgerungen hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Arbeit der Bescheinigenden Stellen vorzulegen. Im Jahr 2017 bezog die Kommission eine Untersuchung der Kontrollen der Bescheinigenden Stellen hinsichtlich der Vollständigkeit, sachlichen Richtigkeit und Repräsentativität der Kontrollstatistiken der Zahlstellen in ihre Überprüfungsbesuche ein.

… der Hof stellte jedoch einige Probleme fest, die bei den Überprüfungen der Kommission nicht aufgezeigt worden waren

7.32. Der Hof ermittelte zusätzlich zu den von der Kommission bei ihren Überprüfungen aufgezeigten Punkten zwei weitere signifikante Probleme. Hierbei handelt es sich um Folgendes:

a) Eine Bescheinigende Stelle hatte keine Ökologisierungszahlungen in ihre Stichprobe aufgenommen, obwohl diese Zahlungen 30 % der Ausgaben für Direktzahlungen ausmachen.

b) Eine Zahlstelle hatte ihre Kontrollen noch nicht abgeschlossen, als sie in Kenntnis gesetzt wurde, welche Vorgänge die Bescheinigende Stelle in ihre Stichprobe aufgenommen hatte. Eine solche Situation birgt das Risiko, dass die Stichprobe nicht repräsentativ ist, da die Zahlstellen die Stichprobenelemente, auf denen die Bewertungen der Bescheinigenden Stellen basieren werden, intensiveren Kontrollen unterziehen könnten.

([20]) Untersucht wurden ein Überprüfungsbesuch aus dem Jahr 2015, vier aus dem Jahr 2016 und sieben aus dem Jahr 2017.

([21]) Tschechische Republik, Deutschland (Niedersachsen), Estland, Griechenland, Rumänien und Vereinigtes Königreich (Wales).

([22]) Dänemark, Spanien (Asturien und La Rioja), Italien (*Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura*), Slowakei und Schweden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.31. *Die Kommission begrüßt die positive Bewertung des Hofes. Diese Entwicklung spiegelte die Entwicklung in Bezug auf das Ziel der Prüfungen wider. Für 2015 waren die Prüfungen eher beratender Natur, während sie in den Jahren 2016 und 2017 als umfassende Bewertungen der Zuverlässigkeit und der Gesamtqualität der Arbeit der Bescheinigenden Stellen gedacht waren.*

7.32.

a) Was die Ökologisierung anbelangt, so erhielt die Kommission Prüfungsnachweise dafür, dass die Stichprobe mithilfe statistischer Software erstellt und nicht manipuliert wurde; sie wurde daher als statistisch repräsentativ angesehen.

b) Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass die möglicherweise die Gefahr besteht, dass die Zahlstelle für die in die Stichprobe der Bescheinigenden Behörde einbezogenen Vorgänge gründlichere Kontrollen durchgeführt hat. Dieses Thema wurde im Rahmen der Sitzungen der Sachverständigengruppe mehrfach mit den Bescheinigenden Stellen erörtert, und es wurde ihnen geraten, Vorkehrungen zu treffen, um ihre Stichprobe nicht offenzulegen, bevor die Zahlstelle ihre Kontrollen durchgeführt hat. Bestanden Zweifel aufseiten der Bescheinigenden Stelle, dass die Zahlstelle bei bestimmten Vorgängen gründlichere Kontrollen durchgeführt hat, wurde ihr empfohlen, zusätzliche Prüfungshandlungen durchzuführen, um dahin gehend Gewissheit zu erlangen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Der Beitrag der Bescheinigenden Stellen zum Zuverlässigkeitsmodell der Kommission muss noch weiter verbessert werden

7.33. Die Kommission führte im Jahr 2017 Überprüfungsbesuche bei 15 Bescheinigenden Stellen durch. Der Prüfungsumfang war bei diesen Besuchen oft auf bestimmte Ausgabenarten beschränkt. Insgesamt erstreckte sich die von der Kommission vorgenommene Überprüfung auf Prüfungsarbeiten der Bescheinigenden Stellen in Bezug auf Ausgaben in Höhe von 3,4 Milliarden Euro ([23]) bzw. rund 6,1 % der Gesamtausgaben der GAP.

7.34. Das Ergebnis der Kommission lautete, dass nur vier der von ihr im Jahr 2017 besuchten 15 Bescheinigenden Stellen zuverlässig waren ([24]). Diese vier Überprüfungen bieten Prüfungssicherheit in Bezug auf Haushaltsmittel in Höhe von 700 Millionen Euro, d. h. für 1,3 % der Gesamtausgaben der GAP.

7.35. Wie in den vorangegangenen Jahren berechnete die GD AGRI die in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht veröffentlichten jährlichen Fehlerquoten, indem sie die in den Kontrollstatistiken der Zahlstellen gemeldeten Fehlerquoten anpasste. Bei diesen Anpassungen berücksichtigte die GD AGRI die Ergebnisse ihrer eigenen Konformitätsprüfungen in den Mitgliedstaaten und die Stellungnahmen der Bescheinigenden Stellen zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben, deren Erstattung beantragt wurde (siehe Ziffer 7.27 und ***Illustration 7.7***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.33. *Die Zuverlässigkeit der Bescheinigenden Stellen wird nicht nur auf Grundlage der speziellen Prüfungen, sondern auch auf Basis der Rechnungsabschlussberichte und der Konformitätsprüfungen bewertet, welche die Arbeit der Bescheinigenden Stellen zum Gegenstand haben. Dies war nicht nur für das Jahr 2017, sondern auch für den Zeitraum 2015-2017 so und wird aufgrund der stärkeren Neuausrichtung der Prüfungen der Kommission auf die Arbeit der Bescheinigenden Stellen auch in Zukunft zunehmend der Fall sein.*

Was das Maß an Zuverlässigkeit der Arbeit der Bescheinigenden Stellen angeht, verfolgt die Kommission einen zurückhaltenden Ansatz. In vielen Fällen folgten auf die Prüfungen Empfehlungen, denen Rechnung getragen wurde, wodurch sich die Zuverlässigkeit der Arbeit der Bescheinigenden Stelle im Anschluss an die ursprüngliche Prüfung erhöhte. Die Kommission hat die Arbeit der Bescheinigenden Stellen seit 2015 als zunehmend zuverlässig eingestuft. Die Arbeit der Bescheinigenden Stellen liefert in der Folge einen wesentlichen Beitrag zur Anpassung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fehlerquoten im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2017 der GD AGRI. Da es sich um einen laufenden Prozess handelt, geht die Kommission davon aus, dass die Zuverlässigkeit in den kommenden Jahren weiter zunehmen wird.

([23]) Diese Zahl bezieht sich auf die Ausgaben für 2016, da für dieses Jahr zum Zeitpunkt der Kommissionsüberprüfungen die aktuellsten Daten verfügbar waren.

([24]) Die Kommission stufte acht Bescheinigende Stellen als begrenzt zuverlässig und die übrigen drei als nicht zuverlässig ein.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.36. Auf der Grundlage der Kontrollstatistiken ihrer Zahlstellen meldeten die Mitgliedstaaten eine Gesamtfehlerquote von nahezu 1 %. In der Folge gab die GD AGRI in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für die GAP-Ausgaben insgesamt eine angepasste Fehlerquote von rund 2,2 % an. Der Hof überprüfte die von der GD AGRI vorgenommenen Anpassungen der Fehlerquoten, die in den Kontrollstatistiken der Zahlstellen gemeldet wurden. Er stellte fest, dass ein Viertel des Gesamtbetrags der Anpassungen unmittelbar der Arbeit der Bescheinigenden Stellen zuzuschreiben war. Wie in den Vorjahren stützte sich die GD AGRI bei ihren Anpassungen zumeist auf ihre eigenen Konformitätsprüfungen in Bezug auf die Ausgaben der Zahlstellen. Oft verwendete sie zur Berechnung dieser Anpassungen Pauschalsätze, mit denen der Schweregrad und das Ausmaß der in den Kontrollsystemen ermittelten Mängel zum Ausdruck gebracht werden sollte. Selbst wenn die GD AGRI die Arbeit der Bescheinigenden Stellen als zuverlässig betrachtet, nimmt sie möglicherweise Anpassungen vor, die über die von diesen gemeldeten Fehlerquoten hinausgehen. Im Jahr 2017 war dies bei zwei der vier in Ziffer 7.34 genannten Bescheinigenden Stellen der Fall.

7.37. Der Beitrag der Bescheinigenden Stellen zum Zuverlässigkeitsmodell der Kommission hat sich seit 2015 erhöht. Will die Kommission ihr Ziel erreichen, dass die Arbeit der Bescheinigenden Stellen zur primären Quelle für die Erlangung von Prüfungssicherheit hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der GAP-Ausgaben wird, so sind jedoch noch weitere Verbesserungen erforderlich.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.36. *Die Kommission berechnet keine Gesamtfehlerquote je Mitgliedstaat, da nicht alle Ausgabenbereiche von Kontrollstatistiken erfasst werden. In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht macht die GD AGRI Angaben zu den Fehlerquoten in den Kontrollstatistiken pro Ausgabenbereich (Marktmaßnahmen, Direktzahlungen, Entwicklung des ländlichen Raums). Die GD AGRI kombiniert bei ihren Anpassungen die Ergebnisse der Arbeit der Bescheinigenden Stellen mit ihren eigenen Feststellungen, die sich bisweilen überschneiden und in einigen Fällen verschiedene Bereiche betreffen. In jedem Fall sind sie kombiniert und sollten zusammen anstatt getrennt betrachtet werden.*

7.37. *Die Kommission begrüßt die Bemerkung des Hofes. Die Kommission ist der Ansicht, dass sich die Arbeit der Bescheinigenden Stellen verbessert hat, da diese im dritten Jahr der Anwendung des neuen Ansatzes bezüglich der Prüfungssicherheit im Vergleich zu den Vorjahren bessere und fundiertere Ergebnisse erzielt haben. Auch wenn weitere Verbesserungen erforderlich sind, ist die Kommission der Auffassung, dass die Bescheinigenden Stellen zentraler Bestandteil des Zuverlässigkeitsmodells für die GAP sind.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD AGRI

7.38. Die im Bericht der GD AGRI angeführten angepassten Fehlerquoten von rund 2,2 % für die GAP-Ausgaben insgesamt und 1,9 % für die Direktzahlungen stehen mit der Prüfungsfeststellung des Hofes im Einklang (siehe Ziffer 7.40).

Jährliche Tätigkeitsberichte der GD MARE, der GD ENV und der GD CLIMA

7.39. Die Jährlichen Tätigkeitsberichte wurden im Einklang mit den internen Anweisungen der Kommission erstellt, und bei den zur Berechnung der Fehlerquoten verwendeten Methoden ließen sich keine methodischen Probleme erkennen. Die Anzahl der vom Hof in den Bereichen Fischerei, Umwelt und Klimapolitik geprüften Vorgänge des Jahres 2017 war 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.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.38. *Die Kommission begrüßt, dass die Prüfungsfeststellung des Hofes im Einklang mit den im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI angeführten Fehlerquoten steht.*

Die niedrigen Fehlerquoten begründen eine hinreichende Gewähr für die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors der GD AGRI. Zur Behebung der Fehlerursachen werden Vorbehalte in Bezug auf bestimmte Maßnahmen oder Zahlstellen eingelegt, bei denen Korrekturmaßnahmen ergriffen werden müssen.

Die Kommission betont, dass die Gesamtfehlerquote rückläufig ist; dies wird auch durch die Schlussfolgerung des Hofes bestätigt. Für das erste Jahr liegt die im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI angegebene Fehlerquote für den gesamten EGFL (einschließlich Direktzahlungen und Marktmaßnahmen) zudem unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle.

Auch wenn die Fehlerquote der Kommission in den vergangenen Jahren stetig gesunken ist, kann unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, dass Recht- und Ordnungsmäßigkeit mit der Erreichung politischer Zielvorgaben im Gleichgewicht stehen, und bei gleichzeitiger Beachtung der Lieferkosten nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass eine Fehlerquote von unter 2 % für die Entwicklung des ländlichen Raums mit vertretbarem Aufwand erreicht werden kann.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Schlussfolgerung

7.40. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben in der Rubrik „Natürliche Ressourcen" eine wesentliche Fehlerquote aufwiesen (siehe Ziffer 7.10). Die Direktbeihilferegelungen, auf die 74 % der Ausgaben innerhalb dieser MFR-Rubrik entfallen, wiesen jedoch im Jahr 2017 keine wesentliche Fehlerquote auf (siehe Ziffer 7.11).

7.41. Für diese MFR-Rubrik ergab die Prüfung von Vorgängen eine geschätzte Gesamtfehlerquote von 2,4 % (siehe ***Anhang 7.1***).

Empfehlungen

7.42. ***Anhang 7.4*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den fünf Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 ausgesprochen hatte. Die Kommission hat eine Empfehlung vollständig, drei weitgehend und eine teilweise umgesetzt.

7.43. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Feststellungen und Schlussfolgerung für 2017 spricht der Hof folgende Empfehlungen aus:

— **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Beseitigung der Ursachen von Fehlern bei den Zahlungen für Marktmaßnahmen und die Entwicklung des ländlichen Raums bewerten und — falls erforderlich — weitere Anleitungen geben (siehe Ziffern 7.18-7.24 und ***Anhang 7.4***).

Zieldatum für die Umsetzung: 2019;

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und wird die Mitgliedstaaten weiterhin auffordern, Aktionspläne für Abhilfemaßnahmen aufzustellen, sofern schwerwiegende Defizite und Mängel ermittelt werden, und die Wirksamkeit von deren Umsetzung zu überwachen. Alle einschlägigen Leitlinien werden regelmäßig aktualisiert. Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 7.38.

— **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte die Qualität der von den Bescheinigenden Stellen vorgenommenen Prüfungen von Vorgängen genauer untersuchen (siehe Ziffer 7.32).

Zieldatum für die Umsetzung: 2019;

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und ist der Auffassung, dass sie im Wege ihrer speziellen Prüfungen der Bescheinigenden Stellen, der Konformitätsprüfungen und der Rechnungsabschlussprüfungen umgesetzt wird.

Die Kommission wird weiterhin Leitlinien betreffend die Qualität der Arbeit der Bescheinigenden Stellen zur Verfügung stellen.

— **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte die Umsetzung der Abhilfemaßnahmen überprüfen, die mitgliedstaatliche Behörden ergreifen, wenn die Kommission zu dem Schluss gekommen ist, dass die Arbeit einer Bescheinigenden Stelle nicht oder nur begrenzt zuverlässig ist (siehe Ziffer 7.34).

Zieldatum für die Umsetzung: 2019.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und ist der Auffassung, dass sie umgesetzt wird.

Für sämtliche Sachverhalte, bei denen festgestellt wurde, dass die Arbeit der Bescheinigenden Stelle nicht zuverlässig ist, wurde ein Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet, um die von dem betreffenden Mitgliedstaat umzusetzenden Abhilfemaßnahmen zu erörtern. Die Sachverhalte, bei denen die Arbeit der Bescheinigenden Stelle als begrenzt zuverlässig eingestuft wurde, werden auf Grundlage der Antwort des betreffenden Mitgliedstaats und/oder des Berichts der Bescheinigenden Stelle für das nächste Haushaltsjahr systematisch weiterverfolgt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

TEIL 2 — LEISTUNG

7.44. Im Jahr 2017 veröffentlichte der Hof sechs Sonderberichte über Ausgaben in der Rubrik „Natürliche Ressourcen". In den Sonderberichten über die GAP wurden die Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums, die Unterstützung für Junglandwirte, die Ökologisierung (siehe Ziffern 3.45-3.48) und die Rolle der Bescheinigenden Stellen untersucht. Außerdem wurden Berichte über Fischereikontrolle und das Umweltnetz „Natura 2000" herausgegeben.

7.45. Darüber hinaus bewertete der Hof im Rahmen der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Jahr 2017 die Leistung des geografischen Beihilfeantrags (Geodaten-basierter Antrag) für flächenbezogene Zahlungen und Investitionsprojekte im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums.

Beurteilung der Leistung des geografischen Beihilfeantrags (Geodaten-basierter Antrag)

7.46. Der geografische Beihilfeantrag ist eine Online-Anwendung, über die Betriebsinhaber flächenbezogene Beihilfeanträge online zur Verarbeitung in den Zahlstellen einreichen können. Die Zahlstellen müssen bis 2018 den geografischen Beihilfeantrag für Begünstigte, die flächenbezogene Beihilfen erhalten, bereitstellen ([25]); allerdings wurde sechs Mitgliedstaaten durch einen Durchführungsbeschluss der Kommission eine Fristverlängerung gewährt ([26]). Sobald die Anwendung verfügbar ist, sollte sie von den Begünstigten für ihre Antragstellung genutzt werden. Sind die Begünstigten nicht in der Lage, den geografischen Beihilfeantrag zu verwenden, so müssen die Behörden die erforderliche Hilfe oder Antragsformulare in Papierform zur Verfügung stellen. In jedem Fall müssen die Behörden dafür sorgen, dass die gemeldeten Flächen digital erfasst werden.

7.47. Die Anwendung umfasst die LPIS-Daten für die Parzellen, was es den Betriebsinhabern ermöglicht, ihre gemeldeten landwirtschaftlichen Flächen am Bildschirm zu kontrollieren und zu aktualisieren (siehe ***Illustration 7.9***).

7.46. *Die Kommission merkt an, dass das geografische Beihilfeantragsformular in den meisten Mitgliedstaaten zeitnah eingeführt wurde.*

Während sechs Mitgliedstaaten eine Fristverlängerung gewährt wurde, bezieht sich die Verlängerung für drei Mitgliedstaaten auf spezifische Fragen im Hinblick auf bestimmte Anträge auf Beihilfen für die Entwicklung des ländlichen Raums oder auf gemeinsame Parzellen, und macht demnach einen geringen Anteil an der Beihilfe insgesamt aus (siehe die zweite Fußnote zu dieser Ziffer).

([25]) Gemäß Artikel 17 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission muss der geografische Beihilfeantrag wie folgt bereitgestellt werden:

a) ab dem Antragsjahr 2016 für eine Zahl von Begünstigten, die erforderlich ist, um mindestens 25 % der im vorangegangenen Jahr für die Basisprämienregelung oder die einheitliche Flächenzahlung insgesamt ermittelten Fläche abzudecken;

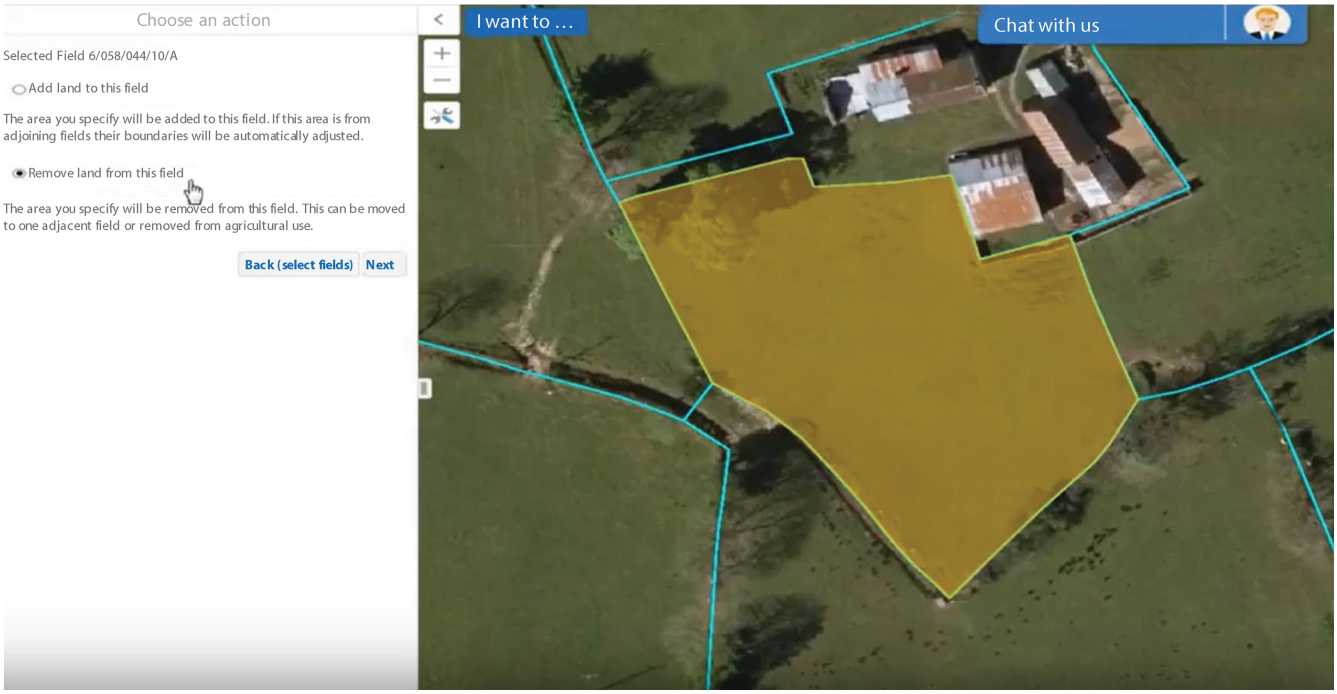
b) ab dem Antragsjahr 2017 für eine Zahl von Begünstigten, die erforderlich ist, um mindestens 75 % der im vorangegangenen Jahr für die Basisprämienregelung oder die einheitliche Flächenzahlung insgesamt ermittelten Fläche abzudecken;

c) ab dem Antragsjahr 2018 für alle Begünstigten.

([26]) Im Durchführungsbeschluss C(2018) 2838 der Kommission sind folgende Fristen festgelegt: 2020 für Zahlungsanträge für flächenbezogene Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung in Dänemark und Italien; 2020 für Beihilfe- und Zahlungsanträge für alle Begünstigten in Luxemburg, Polen und im Vereinigten Königreich (England); 2019 für Parzellen, die sich zwei oder mehr Begünstigte in Finnland für den Fruchtwechsel bei besonderer Erzeugung teilen.

Illustration 7.9 — Der geografische Beihilfeantrag ermöglicht es den Betriebsinhabern, ihre Daten am Bildschirm zu aktualisieren

Betriebsinhaber, die den geografischen Beihilfeantrag verwenden, können die Grenzen der einzelnen Felder am Bildschirm einzeichnen und die ggf. notwendigen Berichtigungen vornehmen.



Quelle: Online-Demonstrationsbildschirm (Vereinigtes Königreich — Nordirland: Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Angelegenheiten).

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.48. Die Anwendung soll verhindern, dass den Betriebsinhabern bei der Anmeldung ihrer beihilfefähigen Flächen Fehler unterlaufen; außerdem soll sie Verwaltungsgegenkontrollen effizienter machen und zuverlässigere Daten für die Überwachung und Evaluierung liefern.

7.49. Bei den Prüfbesuchen in 110 landwirtschaftlichen Betrieben, die zur Untersuchung flächenbezogener Zahlungen durchgeführt wurden, bewerteten die Prüfer des Hofes die Verwendung des geografischen Beihilfeantrags durch die Betriebsinhaber. Denjenigen, die von der Anwendung Gebrauch gemacht hatten, wurden folgende Fragen gestellt:

— Hat diese Art der Antragstellung dazu beigetragen, dass Fehler bei der Einreichung eines Beihilfeantrags vermieden wurden?

— Hat das Ausfüllen der Beihilfeanträge weniger Zeit beansprucht als zuvor?

— Ist die Anwendung Ihrer Ansicht nach benutzerfreundlicher als das vorherige System?

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

— Hat die Zahlstelle Ihnen ausreichende Unterstützung geleistet und Orientierungshilfen gegeben?

— Wie bewerten Sie den geografischen Beihilfeantrag insgesamt im Vergleich zum vorherigen System?

7.50. Außerdem führte der Hof eine Umfrage bei 24 Zahlstellen ([27]) durch, die folgende Fragen umfasste:

— Haben Sie den geografischen Beihilfeantrag eingeführt und, falls ja, welcher Anteil der Begünstigten hatte Zugang zu dem System und hat es tatsächlich verwendet?

— Hat diese Art der Antragstellung dazu geführt, dass die Beihilfeanträge weniger Fehler aufwiesen?

— Konnten bei der Verarbeitung der Beihilfeanträge Kosten- und Zeiteinsparungen erzielt werden?

Die Bewertung des geografischen Beihilfeantrags durch die Begünstigten und die Zahlstellen fiel positiv aus

7.51. Von den 24 befragten Zahlstellen teilten 21 mit, dass die Anwendung allen Empfängern von Direktbeihilfen zur Verfügung stand. Im Vereinigten Königreich (England) stand sie für 2016 62 % der Begünstigten zur Verfügung und in der Slowakei und in Spanien (Kastilien-La Mancha) für 2017 32 % bzw. 22 % der Begünstigten. Dadurch wurden 50 %, 75 % bzw. 83 % der gemeldeten Flächen abgedeckt. Nach Angaben der Zahlstellen wurde die Anwendung von den Begünstigten gut angenommen. Eine Ausnahme bildete Polen, wo die Anwendung für 2016 nur von 0,8 % der Begünstigten genutzt wurde, während die übrigen Begünstigen ihre Anträge in Papierform einreichten.

7.51. *Die Kommission nimmt das insgesamt positive Bild, das durch die Angaben des Hofes vermittelt wird, zur Kenntnis. Die Kommission überwacht die Nutzung des geografischen Beihilfeantragsformulars gemäß Artikel 17 ihrer Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 auf Grundlage der abgedeckten Flächen anstatt der Zahl der Begünstigten.*

Siehe auch Antworten der Kommission auf die Ziffern 7.52 und 7.65.

7.52. Mehr als drei Viertel der vom Hof besuchten Begünstigten hatten von der Anwendung Gebrauch gemacht. Wenn Begünstigte den geografischen Beihilfeantrag nicht verwendet hatten, so lag dies in einigen Fällen daran, dass die Anwendung nicht zur Verfügung stand oder zunächst als Option eingeführt worden war, die die Begünstigten noch nicht genutzt hatten. Dieser Fall trat ein, wenn die Zahlstellen es nach wie vor gestatteten, dass Beihilfeanträge in Papierform eingereicht wurden, eine Möglichkeit, die einige Begünstigte bevorzugten, weil sie nicht über die nötigen Computerkenntnisse verfügten oder dem IT-System nicht trauten.

7.52. *Die Kommission merkt an, dass die schrittweise Einführung des geografischen Beihilfeantragsformulars und die Möglichkeit der Beibehaltung papiergestützter Anträge im EU-Recht vorgesehen waren, da davon ausgegangen wurde, dass einige Landwirte Schwierigkeiten bei der Anpassung an das neue System haben könnten. Siehe Artikel 17 Absatz 3 und Erwägungsgrund 15 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014.*

7.53. Die meisten von den Prüfern des Hofes besuchten Zahlstellen waren der Ansicht, dass einige Fehler der Begünstigten durch die Anwendung verhindert werden konnten. Die von den Prüfern besuchten Betriebsinhaber stimmten dieser Bewertung im Allgemeinen zu: Von denjenigen, die die Frage beantworteten, ob sich die Anwendung im Hinblick auf die Vermeidung von Fehlern als nützlich erwiesen hatte, antworteten 88 %, die Anwendung habe ihnen geholfen, Fehler in ihren Anträgen zu berichtigen.

([27]) Belgien (Flandern), Bulgarien, Dänemark, Deutschland (Niedersachsen), Irland, Griechenland, Spanien (Andalusien, Kastilien-La Mancha, Kastilien und León), Frankreich, Kroatien, Italien (Lombardei, Veneto), Litauen, Ungarn, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich (England, Nordirland).

BEMERKUNGEN DES HOFES

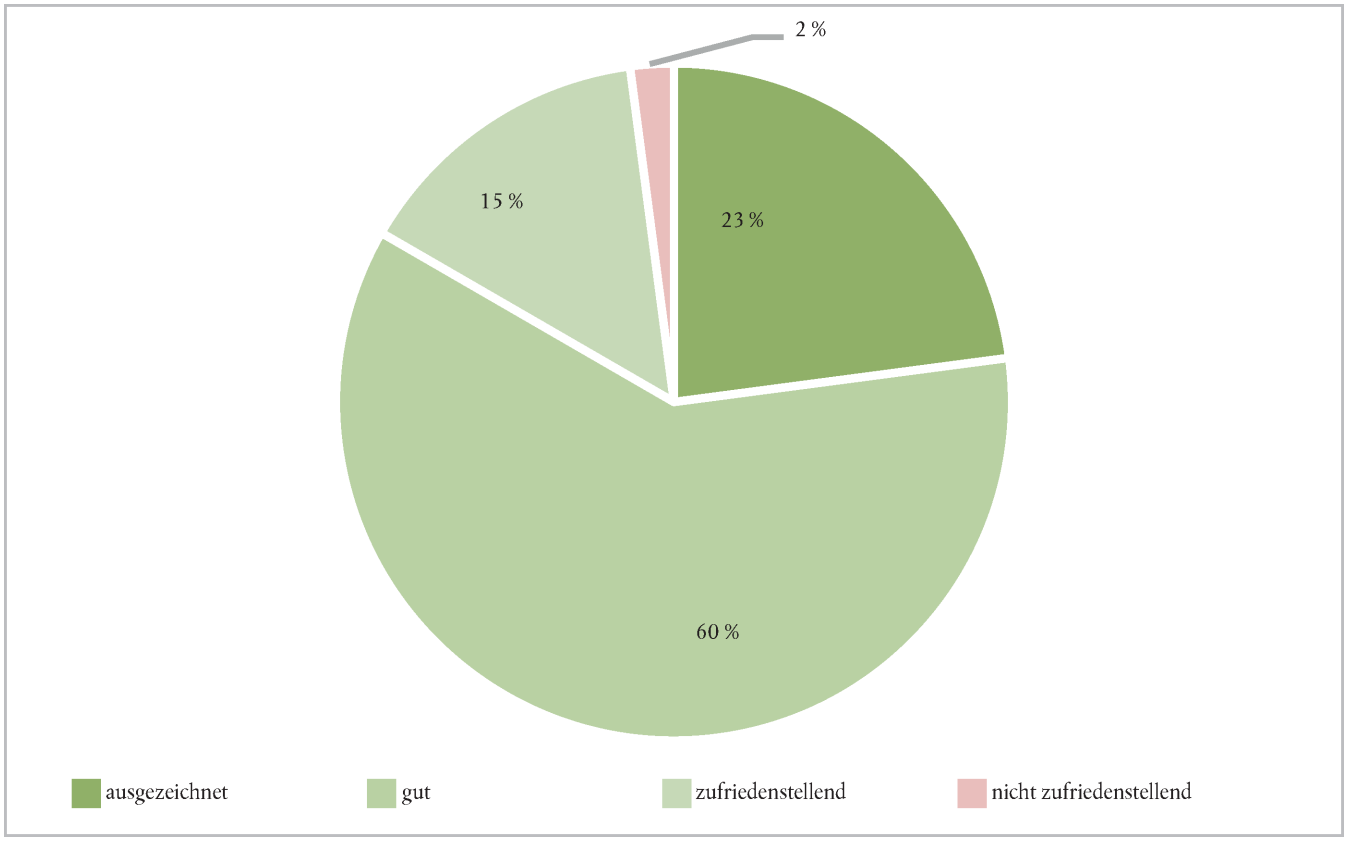
7.54. Von den Begünstigten, die die Frage nach Zeiteinsparungen beantworteten, gaben 67 % an, dass sie nun weniger Zeit für das Ausfüllen ihres Beihilfeantrags benötigten. Ebenso bestätigten mehr als die Hälfte der Zahlstellen, dass sie bei der Verarbeitung der Anträge Zeit eingespart hatten. Zwei Zahlstellen, die erst 2016 und 2017 damit begonnen hatten, die Anwendung zu nutzen, hielten es noch für zu früh, um mögliche Zeiteinsparungen zu bewerten. Drei Zahlstellen waren der Ansicht, dass ihr vorheriges Online-System bereits die Hauptmerkmale des geografischen Beihilfeantrags aufwies.

7.55. 72 % der Begünstigten, die die Frage des Hofes beantworteten, erklärten, dass der geografische Beihilfeantrag benutzerfreundlicher sei als vorherige Systeme, und alle waren mit der Unterstützung und den Orientierungshilfen der Zahlstellen zufrieden. Insgesamt fiel die Bewertung der Begünstigten positiv aus (siehe ***Illustration 7.10***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.55. *Die Kommission nimmt das insgesamt positive Bild, das vermittelt wird, zur Kenntnis.*

Illustration 7.10 — Die Begünstigten waren mit dem geografischen Beihilfeantrag zufrieden



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beurteilung der Leistung von Investitionsprojekten im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums

7.56. Der Hof bewertete eine Stichprobe von 29 Investitionsprojekten im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums, die u. a. unter folgende Maßnahmen fielen:

— Errichtung landwirtschaftlicher Gebäude und Modernisierung der landwirtschaftlichen Ausrüstungen;

— Bereitstellung von Existenzgründungsbeihilfen für Junglandwirte und Kleinlandwirte;

— Entwicklung der ländlichen Infrastruktur wie Verbesserung von Straßen und Investitionen in Breitbandnetze.

7.57. Der Hof prüfte, ob

— die für die jeweilige Maßnahme festgelegten Fördervoraussetzungen mit den im Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums genannten Prioritäten im Einklang standen und ein geeignetes Auswahlverfahren durchgeführt worden war;

— die Begünstigten die Projekte wie geplant durchgeführt hatten;

— die Mitgliedstaaten kontrolliert hatten, dass die geltend gemachten Kosten angemessen waren;

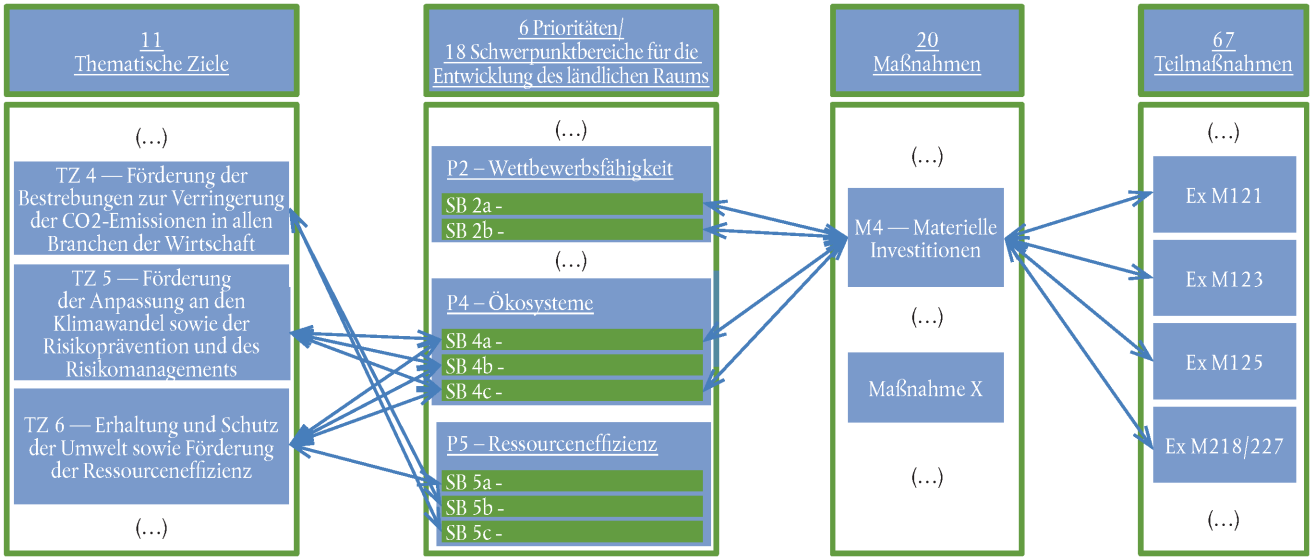
— angemessener Gebrauch von vereinfachten Kostenoptionen gemacht wurde.

Die Fördervoraussetzungen und die Projektauswahlkriterien standen im Allgemeinen mit den Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums im Einklang

7.58. Die EU hat elf thematische Ziele festgelegt, um eine Verknüpfung zwischen der Strategie Europa 2020 und den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds herzustellen, zu denen der ELER gehört. Für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sind die langfristigen strategischen Ziele des Zeitraums 2014-2020 in sechs Prioritäten gegliedert, die wiederum in 18 Schwerpunktbereiche aufgeteilt sind ([28]) (siehe ***Illustration 7.11***). Eine einzelne Maßnahme kann zu mehreren Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums beitragen, und mehrere Maßnahmen können für eine Priorität für die Entwicklung des ländlichen Raums relevant sein.

([28]) Weitere Informationen zum Leistungsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 enthält der Sonderbericht des Hofes Nr. 16/2017 „Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden".

Illustration 7.11 — Veranschaulichung der Beziehungen zwischen thematischen Zielen, Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums und Maßnahmen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.59. In 26 der 29 untersuchten Fälle stellte der Hof fest, dass die Maßnahme mit den in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums festgelegten Prioritäten und Schwerpunktbereichen im Einklang stand und dass die Mitgliedstaaten geeignete Auswahlverfahren durchgeführt hatten. Wie im Sonderbericht Nr. 16/2017 dargelegt, lässt sich jedoch nur schwer beurteilen, welchen Beitrag die Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Schwerpunktbereiche zu den einzelnen thematischen Zielen leisten.

7.60. In den übrigen drei Fällen hatten die nationalen Behörden keine angemessenen Fördervoraussetzungen festgelegt oder keine wirksamen Auswahlverfahren durchgeführt. In einem dieser Fälle hatten die nationalen Behörden zuvor geeignete Auswahlkriterien festgelegt und je nachdem, wie der jeweilige Antrag diese Kriterien erfüllte, Punkte vergeben. Die Behörden legten jedoch nicht fest, dass eine Mindestpunktzahl erreicht werden musste, sodass für alle Projektanträge Fördermittel bewilligt wurden. Für zwei andere Projekte hatten die nationalen Behörden die Mindestpunktzahl zu niedrig angesetzt, sodass keine ausreichende Zielausrichtung stattfinden konnte.

In den meisten Fällen führten die Begünstigten die Projekte wie geplant durch und die Mitgliedstaaten kontrollierten die Angemessenheit der Kosten

7.61. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes waren 19 der 29 untersuchten Projekte abgeschlossen. Der Hof stellte fest, dass 17 dieser Projekte wie geplant durchgeführt worden waren (siehe ein Beispiel in ***Illustration 7.12***).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.59. *Die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums stellen Instrumente zur Erreichung der Ziele der Prioritäten und Schwerpunktbereiche dar. Aufgrund ihrer Vielfalt und ihres multifunktionalen Charakters ist es nicht möglich, eine direkte Verbindung zwischen Maßnahmen und thematischen Zielen herzustellen. Eine solche Übereinstimmung wird deutlich, wenn die Maßnahmen den Schwerpunktbereichen zugeordnet werden.*

7.60. *Die nationalen Behörden können Zusagen und andere Verpflichtungen festlegen, um die wirksame Durchführung einer Maßnahme unter Einhaltung der Förderfähigkeitskriterien, die im Normalfall in den Rechtsvorschriften der EU enthalten sind, sicherzustellen.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 7.12 — Beispiel für ein Projekt, das wie geplant durchgeführt wurde

Der Hof untersuchte eine Zahlung an einen landwirtschaftlichen Betrieb in Italien (Veneto), die im Rahmen einer Maßnahme zur Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit durch Unterstützung der Betriebsumstrukturierung und -modernisierung geleistet wurde.

Die Fördervoraussetzungen und Auswahlkriterien waren auf Investitionen ausgerichtet, die die Nachhaltigkeit von Betrieben verbessern, Umweltauswirkungen verringern oder den Tierschutz erhöhen. Die Investition bestand im Erwerb von Silos und automatisierten Anlagen für die Lagerung und Aufbereitung von Tierfutter.

Der Betrieb modernisierte seine Vermögenswerte und verbesserte seine Lebensfähigkeit durch Senkung der Kosten für die Tierfütterung.

7.62. In vier der vom Hof untersuchten 29 Projekte bestand die Zahlung in einer Pauschalfinanzierung. In 23 Fällen hatten die nationalen Behörden Verfahren eingerichtet, mit denen sichergestellt werden sollte, dass die geltend gemachten Kosten angemessen waren, z. B. Vergabeverfahren, Verwendung von Referenzkosten oder Vergleich von Angeboten. Solche Verfahren waren in den beiden übrigen Fällen entweder nicht vorhanden oder wurden nicht angewendet.

Die Mitgliedstaaten machten nur wenig Gebrauch von vereinfachten Kostenoptionen

7.63. Im Zeitraum 2014-2020 können die Mitgliedstaaten als Alternative zur Erstattung entstandener Kosten von vereinfachten Kostenoptionen Gebrauch machen, d. h., sie können standardisierte Einheitskosten, Pauschalfinanzierungen und Pauschalsätze verwenden ([29]). Vereinfachte Kostenoptionen haben das Potenzial, die Verwaltung zu vereinfachen und Projektkosten unter Kontrolle zu halten ([30]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.63. *Die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen wurde in diesem Programmplanungszeitraum für Maßnahmen außerhalb des InVeKoS sowie für sonstige Maßnahmen, bei denen die Erstattung nicht unter Verwendung der in der fondsspezifischen Verordnung festgelegten vereinfachten Kostenoptionen erfolgt, weiterentwickelt.*

([29]) Artikel 67 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

([30]) Siehe Ziffern 73-74 des Sonderberichts des Hofes Nr. 11/2018 „Neue Optionen für die Finanzierung von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums: einfacher, aber nicht ergebnisorientiert“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.64. Nach Ansicht des Hofes hätten bei 23 der untersuchten Projekte zumindest für einige Kostenbestandteile vereinfachte Kostenoptionen angewendet werden können, was aber nur bei fünf von ihnen tatsächlich geschah ([31]). Dies bestätigt die Feststellung in seinem kürzlich veröffentlichten Sonderbericht über die Finanzierung von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums, dass von solchen Optionen nur begrenzt Gebrauch gemacht wird, was zum Teil auf die große Vielfalt an Maßnahmen und Begünstigten zurückzuführen ist ([32]).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.64. *Die Kommission ist der Auffassung, dass der Gebrauch von vereinfachten Kostenoptionen ein Novum für nicht flächenbezogene und nicht tierbezogene Ausgaben darstellt. Es braucht einige Zeit, bis sie von den Mitgliedstaaten aufgegriffen werden. Ein Teil der vereinfachten Kostenoptionen wird derzeit jedoch im Wege von Änderungen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums eingeführt.*

Schlussfolgerung

7.65. Für flächenbezogene Beihilfen machte die Mehrzahl der vom Hof besuchten Antragsteller bereits vom geografischen Beihilfeantrag Gebrauch, was in den meisten Fällen dazu führte, dass weniger Fehler auftraten und Zeit eingespart werden konnte. 23 % der vom Hof befragten Betriebsinhaber reichten ihre Anträge nach wie vor ein, ohne den geografischen Beihilfeantrag zu verwenden.

7.65. *Die Kommission merkt an, dass die EU-Rechtsvorschriften eine schrittweise Einführung des geografischen Beihilfeantragsformulars vorsehen. Entsprechend dem Zeitplan waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, im Antragsjahr 2016 (Haushaltsjahr 2017) 25 % und im Antragsjahr 2017 (Haushaltsjahr 2018) 75 % der Fläche mittels des geografischen Beihilfeantragsformulars abzudecken sowie im Antragsjahr 2018 (Haushaltsjahr 2019) die Deckung sicherzustellen (siehe Artikel 17 Absatz 2 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014).*

7.66. Im Jahr 2017 besuchten die Prüfer des Hofes 29 Investitionsprojekte im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums. Insgesamt ist für die besuchten Projekte festzustellen, dass die Fördervoraussetzungen mit den in den Programmen für die Entwicklung des ländlichen Raums ermittelten Prioritäten im Einklang standen und die Auswahlverfahren angemessen waren. Die besuchten Begünstigten führten die zur Stichprobe gehörenden Investitionsprojekte im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums im Allgemeinen wie geplant durch, und die Angemessenheit der Kosten wurde von den Mitgliedstaaten kontrolliert. Die Mitgliedstaaten machten jedoch nur wenig Gebrauch von vereinfachten Kostenoptionen.

Empfehlungen

7.67. Auf der Grundlage seiner Feststellungen und seiner Schlussfolgerung spricht der Hof folgende Empfehlung aus:

— **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte überwachen, welche Fortschritte die Zahlstellen bei ihrer Unterstützung von Betriebsinhabern, die den geografischen Beihilfeantrag noch nicht verwenden, erzielen. Außerdem sollte sie vorbildliche Verfahren fördern, damit die Vorteile des neuen Systems bestmöglich genutzt werden und seine vollständige Umsetzung innerhalb der verordnungsrechtlichen Fristen erreicht wird (siehe Ziffern 7.51-7.52).

  Zieldatum für die Umsetzung: 2020.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und ist der Auffassung, dass sie umgesetzt wird. Die Kommission überwacht die Fortschritte in den Mitgliedstaaten und wird dies auch weiterhin tun. Das geografische Beihilfeantragsformular wurde in den meisten Mitgliedstaaten gemäß dem in den EU-Rechtsvorschriften vorgegebenen Zeitplan zügig eingeführt.

([31]) In drei der fünf Fälle war die Verwendung von Pauschalfinanzierungen gemäß den geltenden EU-Vorschriften verpflichtend.

([32]) Siehe Ziffer 79 des Sonderberichts des Hofes Nr. 11/2018.

ANHANG 7.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER RUBRIK „NATÜRLICHE RESSOURCEN“

	2017	2016
GRÖßE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Direktzahlungen	**121**	201
Marktmaßnahmen, Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei	**109**	179
Vorgänge „Natürliche Ressourcen“ insgesamt	**230**	380
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote: „Natürliche Ressourcen“	**2,4 %**	2,5 %
Obere Fehlergrenze	3,9 %	
Untere Fehlergrenze	0,9 %	

ANHANG 7.2

ÜBERBLICK ÜBER DIE ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DEN EINZELNEN MITGLIEDSTAATEN IN BEZUG AUF DIE BEREICHE MARKTMAßNAHMEN, ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS, UMWELT, KLIMAPOLITIK UND FISCHEREI ([1])

Niederlande	
Fehlerfreie Vorgänge:	2
Nicht quantifizierte Fehler:	-
Quantifizierte Fehler < 20 %:	-
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	2

Vereinigtes Königreich	
Fehlerfreie Vorgänge:	4
Nicht quantifizierte Fehler:	-
Quantifizierte Fehler < 20 %:	2
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	6

Deutschland	
Fehlerfreie Vorgänge:	2
Nicht quantifizierte Fehler:	1
Quantifizierte Fehler < 20 %:	1
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	4

Schweden	
Fehlerfreie Vorgänge:	3
Nicht quantifizierte Fehler:	1
Quantifizierte Fehler < 20 %:	1
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	5

Finnland
Keine Vorgänge für 2017 untersucht

Lettland
Keine Vorgänge für 2017 untersucht

Litauen	
Fehlerfreie Vorgänge:	6
Nicht quantifizierte Fehler:	1
Quantifizierte Fehler < 20 %:	1
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	8

Irland	
Fehlerfreie Vorgänge:	-
Nicht quantifizierte Fehler:	2
Quantifizierte Fehler < 20 %:	-
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	2

Dänemark	
Fehlerfreie Vorgänge:	5
Nicht quantifizierte Fehler:	-
Quantifizierte Fehler < 20 %:	-
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	5

Estland
Keine Vorgänge für 2017 untersucht

Polen	
Fehlerfreie Vorgänge:	6
Nicht quantifizierte Fehler:	1
Quantifizierte Fehler < 20 %:	2
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	10

Belgien
Keine Vorgänge für 2017 untersucht

Tschechische Republik
Keine Vorgänge für 2017 untersucht

Luxemburg
Keine Vorgänge für 2017 untersucht

Slowakei
Keine Vorgänge für 2017 untersucht

Frankreich	
Fehlerfreie Vorgänge:	8
Nicht quantifizierte Fehler:	-
Quantifizierte Fehler < 20 %:	3
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	11

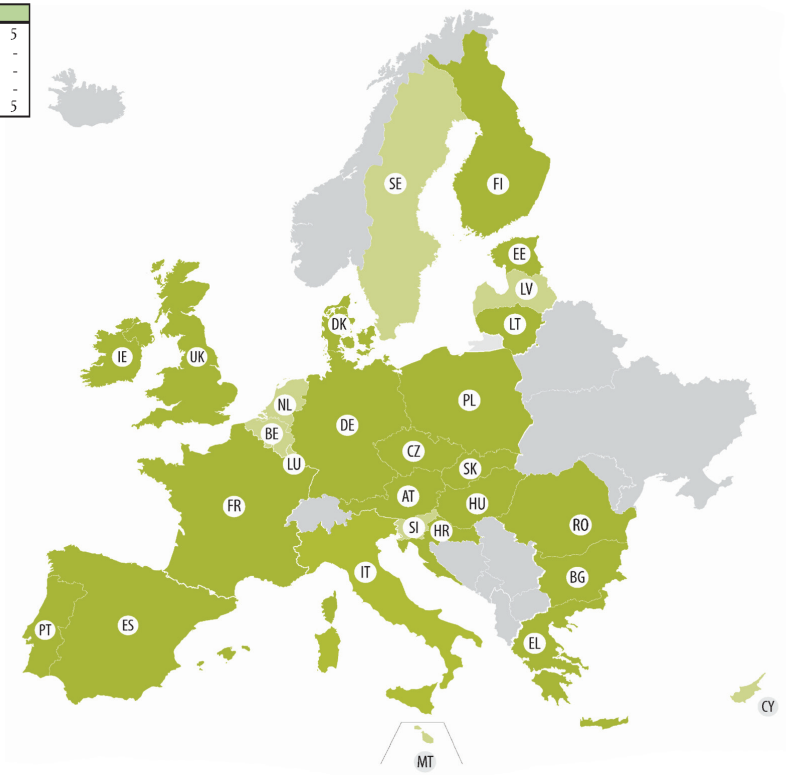
Österreich	
Fehlerfreie Vorgänge:	7
Nicht quantifizierte Fehler:	1
Quantifizierte Fehler < 20 %:	-
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	8

Portugal	
Fehlerfreie Vorgänge:	6
Nicht quantifizierte Fehler:	1
Quantifizierte Fehler < 20 %:	1
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	9

Ungarn
Keine Vorgänge für 2017 untersucht

Spanien	
Fehlerfreie Vorgänge:	1
Nicht quantifizierte Fehler:	-
Quantifizierte Fehler < 20 %:	-
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	2

Rumänien	
Fehlerfreie Vorgänge:	12
Nicht quantifizierte Fehler:	-
Quantifizierte Fehler < 20 %:	-
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	12



Italien	
Fehlerfreie Vorgänge:	6
Nicht quantifizierte Fehler:	1
Quantifizierte Fehler < 20 %:	-
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	1
Insgesamt:	8

Slowenien
Keine Vorgänge für 2017 untersucht

Kroatien	
Fehlerfreie Vorgänge:	4
Nicht quantifizierte Fehler:	-
Quantifizierte Fehler < 20 %:	3
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	-
Insgesamt:	7

Malta
Keine Vorgänge für 2017 untersucht

Griechenland	
Fehlerfreie Vorgänge:	1
Nicht quantifizierte Fehler:	1
Quantifizierte Fehler < 20 %:	1
Quantifizierte Fehler ≥ 20 %:	2
Insgesamt:	5

Zypern
Keine Vorgänge für 2017 untersucht

Bulgarien
Keine Vorgänge für 2017 untersucht

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 Prüfungspopulationen (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]) Mit Ausnahme der fünf untersuchten Vorgänge aus den Bereichen Umwelt, Klimapolitik und Fischerei, die der direkten Mittelverwaltung unterlagen.

ANHANG 7.3

ÜBERBLICK ÜBER FEHLER MIT AUSWIRKUNGEN VON MINDESTENS 20 % IN DEN BEREICHEN MARKTMAßNAHMEN, ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS, UMWELT, KLIMAPOLITIK UND FISCHEREI

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. Im Folgenden sind vier Fehler mit Auswirkungen von mindestens 20 % des geprüften Vorgangswerts bei Ausgaben in den Bereichen Marktmaßnahmen, Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei beschrieben. Bei den zwei übrigen vom Hof festgestellten Fehlern handelt es sich um die Beispiele in den ***Illustrationen 7.5*** und ***7.6***. Diese sechs Fehler wurden in Vorgängen mit einem Wert zwischen 3 500 Euro und 1,6 Millionen Euro, mit einem Medianwert von knapp unter 17 000 Euro ([1]) festgestellt.

Die Kommission nimmt die Anmerkung des Hofes in Anhang 7.2 zur Kenntnis, dass der Überblick über Vorgänge des Hofes 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.

Beispiele für Fehler

Marktmaßnahmen, Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Klimapolitik und Fischerei

Begünstigter/Tätigkeit/Projekt/Ausgaben nicht förderfähig

Beispiel 1 — Projekt wegen unzureichender Rendite nicht förderfähig

In Portugal untersuchte der Hof eine Zahlung an einen landwirtschaftlichen Betrieb, die der Modernisierung seines Bewässerungssystems dienen sollte. Eine Fördervoraussetzung bestand darin, dass im Beihilfeantrag nachgewiesen werden musste, dass mit der Investition Erträge erwirtschaftet würden. Auf der Grundlage der im Beihilfeantrag enthaltenen Informationen wurde das Projekt von den Behörden genehmigt. Zum Zeitpunkt der Genehmigung wurde jedoch eine in die Berechnung der Rendite einbezogene Parzelle vom Begünstigten nicht mehr bewirtschaftet. Wären die tatsächlich vom Begünstigten bewirtschafteten Parzellen zugrunde gelegt worden, hätte die Berechnung keine positive Investitionsrendite ergeben. Daher hätte das Projekt nicht gefördert werden dürfen; es war ein Fehler von 100 % zu verzeichnen.

([1]) D. h., die Hälfte aller Fehler mit Auswirkungen in Höhe von mindestens 20 % wurde bei Vorgängen mit einem Wert von weniger als 17 000 Euro festgestellt, und die übrigen Fehler bei Vorgängen mit einem darüber liegenden Wert.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel 2 — Förderung eines Begünstigten ohne ausreichende Wiederbepflanzungsrechte

In Spanien untersuchte der Hof eine Zahlung, mit der ein Teil der Kosten für die Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen gedeckt wurde. Nach nationalem Recht musste der Begünstigte vor Ablauf der Frist für die Einreichung des Beihilfeantrags über Wiederbepflanzungsrechte für die Umstrukturierungsfläche verfügen. Für eine Parzelle hatte der besuchte Begünstigte die Wiederbepflanzungsrechte jedoch erst nach der Frist erhalten, sodass ein Fehler von 44 % zu verzeichnen war.

Beispiel 3 — Verwendung von für die Entwicklung des ländlichen Raums bestimmter technischer Hilfe auch für den EGFL

Der Hof untersuchte eine Zahlung an die griechische Zahlstelle, die technische Hilfe im Zusammenhang mit Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums betraf. Er stellte fest, dass die finanzierte IT-Unterstützung und -Infrastruktur auch für die Verwaltung von EGFL-Beihilfen verwendet wurde. Da nur der Beitrag zu Vorhaben für die Entwicklung des ländlichen Raums förderfähig war, betrachtete der Hof einen Teil der Kosten als nicht förderfähig. Die geschätzte Fehlerquote beläuft sich auf 23 %.

Fehler wegen nicht förderfähiger Begünstigter/Tätigkeiten/Projekte/Ausgaben (mit einer quantifizierten Fehlerquote von weniger als 20 %) wurden auch in Deutschland, Kroatien und Portugal sowie bei drei direkt verwalteten Vorgängen, die Ausgaben für die Umwelt betrafen, festgestellt.

Nichteinhaltung von Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen

Beispiel 4 — Nichteinhaltung von Agrarumweltverpflichtungen in nitratempfindlichen Gebieten

In Griechenland untersuchte der Hof eine Zahlung an einen Betriebsinhaber, die unter eine Agrarumwelt- und Klimamaßnahme zum Schutz nitratempfindlicher Gebiete fiel. Die Verpflichtung begrenzte die Mengen an Düngemitteln und an Bewässerungswasser, die auf den Parzellen eingesetzt werden durften. Parzellen mit einer Neigung von mehr als 6 % unterlagen strengeren Begrenzungen, da das Risiko des Abflusses von Düngemitteln und Wasser dort größer war. Auf zwei Parzellen mit einer Neigung von mehr als 6 % hatte der Begünstigte die strengeren Düngemittel- und Bewässerungsanforderungen jedoch nicht eingehalten, sodass ein Fehler von 20 % zu verzeichnen war.

Ein Fehler aufgrund der Nichteinhaltung von Agrarumweltverpflichtungen (mit einer quantifizierten Fehlerquote von weniger als 20 %) wurde auch in Schweden festgestellt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission wird diese Feststellung bei der Planung künftiger Konformitätsabschlussprüfungen berücksichtigen.

Die Messung der nationalen Behörden ergab, dass die Böschungsneigung weniger als 6 % betrug. Für Parzellen mit unterschiedlicher Neigung ist die Neigungsmessung technisch nicht immer nachvollziehbar. Nach Auffassung der Kommission sollte für eine Parzelle der Art der betreffenden Parzelle nicht unbedingt der absolut niedrigste und der absolut höchste Punkt für die Messung der Neigung herangezogen werden. Vielmehr sollte der für die Parzelle repräsentative höchste und niedrigste Punkt herangezogen werden.

Die Kommission wird diesen Punkt mit den nationalen Behörden weiter erörtern.

ANHANG 7.4

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN

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				
2014	7.77. *Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2014 empfehlen wir für den EGFL Folgendes:*							
	Empfehlung 1: Die Mitgliedstaaten sollten sich weiter darum bemühen, in ihre Datenbanken des LPIS zuverlässige und aktuelle Informationen über die Größe und Beihilfefähigkeit der landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere der Dauergrünlandflächen, aufzunehmen, und sollten alle im Rahmen der Verwaltungskontrollen verfügbaren Informationen (einschließlich aktueller Orthobilder) systematisch analysieren und verwenden, um Zahlungen für nicht beihilfefähige Flächen zu vermeiden.		X					
	Für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums empfehlen wir Folgendes:							
	Empfehlung 2: Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten durch angemessene Maßnahmen dazu verpflichten, in ihre Aktionspläne Abhilfemaßnahmen aufzunehmen, mit denen die häufig ermittelten Fehlerursachen beseitigt werden.		X					
	Empfehlung 3: Die Kommission sollte die Strategie für ihre Konformitätsprüfungen im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums überarbeiten, um zu ermitteln, ob Systemmängel, die in Mitgliedstaaten mit regionalen Programmen in einer bestimmten Region aufgedeckt werden, auch in den anderen Regionen vorhanden sind, und zwar insbesondere bei Investitionsmaßnahmen.	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				
2014	*Sowohl für den EGFL als auch für die Entwicklung des ländlichen Raums empfehlen wir der Kommission Folgendes:*							
	Empfehlung 4: Sie sollte dafür sorgen, dass das neue Verfahren zur Erlangung von Sicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge, das ab dem Haushaltsjahr 2015 verbindlich zum Einsatz kommt, von den bescheinigenden Stellen korrekt angewendet wird und zuverlässige Informationen über die Fehlerquote liefert, auf die sich die Kommission stützen kann.		X					
	7.78. *Zudem empfehlen wir der Kommission für den Bereich Fischerei Folgendes:*							
	Empfehlung 5: Sie sollte sicherstellen, dass die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gründlicher vorgehen, indem sie vor allem die erforderlichen Vor-Ort-Kontrollen durchführen, Qualitätskontrollverfahren anwenden und die Prüfungsdokumentation verbessern.			X				

KAPITEL 8

Sicherheit und Unionsbürgerschaft

INHALT

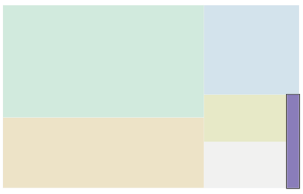
	Ziffer
Einleitung	8.1-8.5
Kurzbeschreibung der MFR-Rubrik	8.2-8.4
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	8.5
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	8.6-8.7
Untersuchung ausgewählter Systeme	8.8-8.13
Geteilte Mittelverwaltung	8.8-8.12
Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen	8.13
Schlussfolgerung und Empfehlungen	8.14-8.15
Empfehlungen	8.15

BEMERKUNGEN DES HOFES

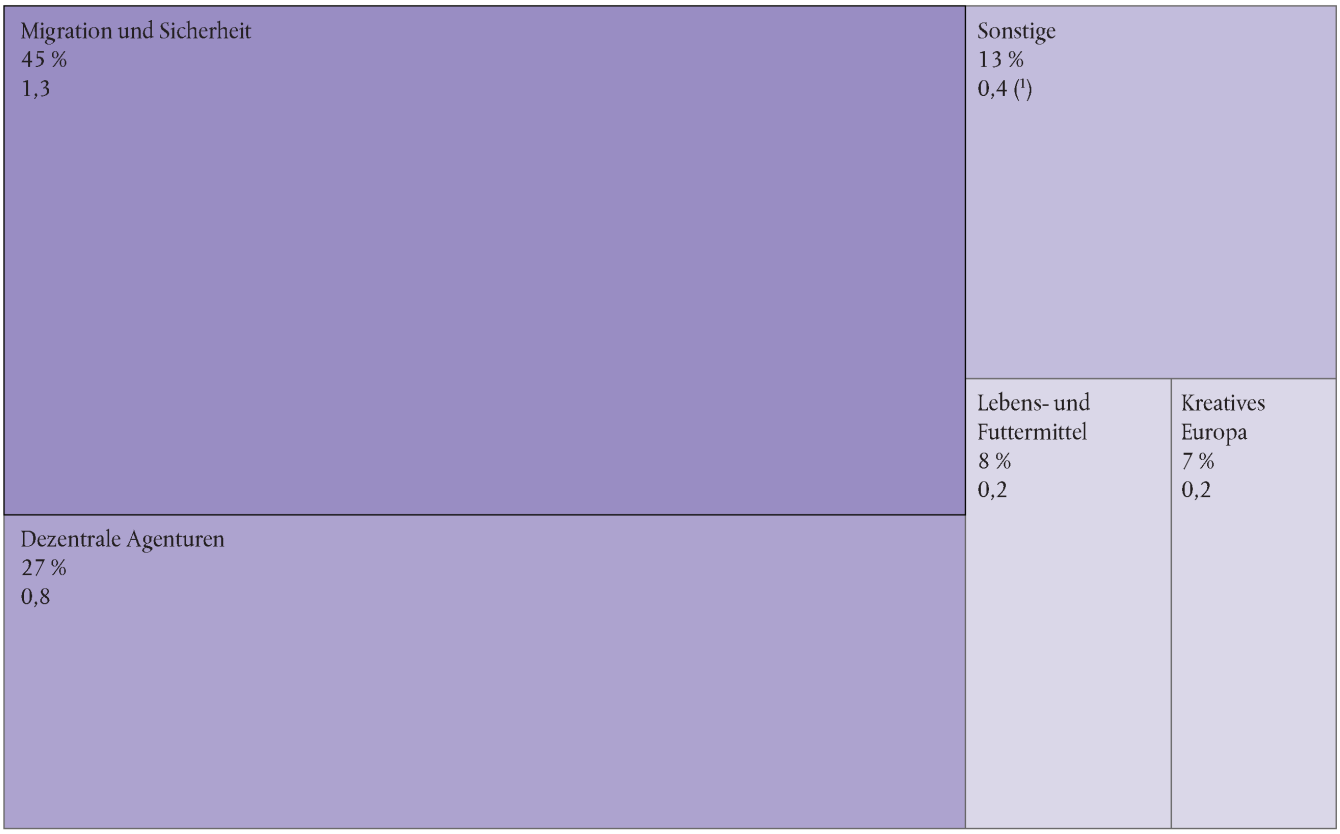
EINLEITUNG

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 2017.

Illustration 8.1 — MFR-Rubrik „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ — Aufschlüsselung 2017



(Milliarden Euro)



Zahlungen des Jahres insgesamt	2,9
- *Vorschüsse* (2)	*- 1,8*
+ *abgerechnete Vorschüsse* (2)	*1,6*
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	**2,7**

(1) Umfasst Ausgaben für Verbraucher, Justiz, Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft.
(2) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 15 von ***Anhang 1.1***).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2017 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.

8.3. Wie ***Illustration 8.1*** zeigt, entfällt der Großteil der Ausgaben auf den Bereich „Migration und Sicherheit". Daher werden die meisten Ausgaben aus lediglich zwei Fonds finanziert — dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds ([1]) (AMIF) 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 ([2]) und zwei Programmen ([3]) bestand. Wie das Programm SOLID werden die Mittel des AMIF und des ISF größtenteils gemeinsam von den Mitgliedstaaten und der Generaldirektion Migration und Inneres (GD HOME) der Kommission 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.

8.4. Einen weiteren erheblichen Teil des Haushalts dieser Rubrik machen Mittel zur Finanzierung der zwölf dezentralen Agenturen ([5]) aus, die wichtige Prioritäten der EU in den Bereichen Migration und Sicherheit, justizielle Zusammenarbeit und Gesundheit umsetzen. Finanziert werden zudem das Programm „Lebens- und Futtermittel", das die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen auf allen Stufen der Lebensmittelkette gewährleisten soll, und „Kreatives Europa", das Rahmenprogramm der EU zur Förderung der Kulturbranche und des audiovisuellen Sektors. Schließlich werden mit den Mitteln dieses Haushalts eine Reihe von Programmen abgedeckt, 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".

([1]) Der Rechtsakt zur Errichtung des AMIF ist auf der EUR-Lex-Website abrufbar.

([2]) 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.

([3]) „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung" (ISEC) und „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken" (CIPS).

([4]) Die Rechtsakte zur Errichtung dieser Instrumente sind auf der EUR-Lex-Website abrufbar: ISF „Grenzen und Visa" und ISF „Polizei".

([5]) Gesundheit: ECDC, EFSA, EMA; Inneres: Frontex, EASO, Europol, CEPOL, eu-LISA, EMCDDA; Justiz: Eurojust, FRA, EIGE.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

8.5. 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 2017:

a) eine Stichprobe von 15 *Vorgängen*, die so ausgewählt wurde, dass sie es dem Hof ermöglichen sollte, sich ein Bild von den im Jahr 2017 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 (d. h., der Hof nahm für die Rubrik 3 keine Schätzung der Fehlerquote vor). Grund für diese Entscheidung war das relativ geringe Zahlungsvolumen für die Politikbereiche dieser Rubrik im Jahr 2017 (rund 2 % aller Ausgaben aus dem Gesamthaushaltsplan). Die Stichprobe umfasste acht Vorgänge unter *geteilter Mittelverwaltung* mit den Mitgliedstaaten ([6]) und fünf Vorgänge unter *direkter Mittelverwaltung* durch die Kommission. Weitere zwei 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 Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen im Rahmen des Programms SOLID, des AMIF und des ISF zu liefern;

c) ob die im *Jährlichen Tätigkeitsbericht* der GD HOME enthaltenen Angaben zur *Ordnungsmäßigkeit* der Ausgaben weitgehend mit den Ergebnissen des Hofes übereinstimmten.

ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

8.6. Von den 15 untersuchten Vorgängen wiesen drei (20 %) *Fehler* auf, von denen zwei über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lagen: ein Vorgang unter geteilter Mittelverwaltung im Rahmen des AMIF in Frankreich (Fehler von 10 %) und ein Vorgang im Zusammenhang mit einem operativen Zuschuss, der dem EASO für im Jahr 2016 getätigte Ausgaben gezahlt und in die Rechnungslegung der Kommission für das Jahr 2017 aufgenommen wurde ([7]) (Fehler von 2,9 %). Wie in Ziffer 8.5 Buchstabe a angegeben, war diese Stichprobe nicht darauf ausgelegt, für die Ausgaben innerhalb dieser Rubrik repräsentativ zu sein. Daher berechnete der Hof keine Fehlerquote. Die Feststellung des Hofes bezüglich des AMIF-Vorgangs wird in ***Illustration 8.2*** erläutert.

8.6. *Der Fehler im Zusammenhang mit dem AMIF-Fonds in Frankreich wurde in der Jahresrechnung 2018 berichtigt (der Betrag wurde in der Jahresrechnung 2018 abgezogen).*

Der Fehler im Zusammenhang mit EASO wurde von den Prüfern des EuRH im Rahmen ihres jährlichen Audits 2016 in der Agentur festgestellt. Der Verwaltungsrat der Agentur ist sich des Fehlers bewusst und verfolgt den vom Exekutivdirektor vorgelegten Aktionsplan zur Behebung der vom EuRH festgestellten Mängel aufmerksam.

In der Jahresrechnung 2017 konnte die Kommission aus regulatorischen Gründen die fehlerhaft verbuchten EASO-Kosten nicht zurückweisen, stattdessen hat sie auf dieses Problem in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2017 hingewiesen (ein Vorbehalt aus Reputationsgründen wurde vom Anweisungsbefugten ausgesprochen).

([6]) Belgien, Estland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Litauen, Österreich und Schweden.

([7]) Der besondere Jahresbericht des Hofes, der dessen Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben des EASO für das Jahr 2016 enthält, ist auf der Website des Hofes abrufbar.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 8.2 — Fehler bezüglich des EU-Beitrags zum französischen Neuansiedlungsprogramm für Flüchtlinge

In Frankreich unterstützt der AMIF das nationale Neuansiedlungsprogramm mit einer Einmalzahlung von 10 000 Euro je Flüchtling, der in dem Land ankommt. Der Hof prüfte eine EU-Zahlung in Höhe von 100 000 Euro für die Neuansiedlung von zehn syrischen Flüchtlingen. Er stellte fest, dass nur neun der zehn Flüchtlinge tatsächlich in Frankreich ankamen, die französischen Behörden den Betrag in ihrem Zahlungsantrag jedoch nicht entsprechend verringerten. Der EU-Beitrag zum Neuansiedlungsprogramm fiel somit um 10 000 EUR zu hoch aus.

8.7. Zudem stellte der Hof fest, dass die Mitgliedstaaten die Erstattungsfähigkeit der von öffentlichen Stellen geltend gemachten Mehrwertsteuer uneinheitlich handhabten. Dieses Problem, das die Ausführung von EU-Ausgaben nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gefährdet, wird in ***Illustration 8.3*** beschrieben.

Illustration 8.3 — Uneinheitliche Vorgehensweisen bei der Erstattungsfähigkeit der von öffentlichen Stellen geltend gemachten Mehrwertsteuer

Gemäß den EU-Rechtsvorschriften kommt die nicht erstattungsfähige Mehrwertsteuer für eine EU-Kofinanzierung in Betracht. In Spanien wurden die Kosten für die Ausrüstung von Grenzpatrouillenschiffen mit Kommunikationssystemen zu 95 % aus dem Europäischen Außengrenzenfonds finanziert. Bei dem Begünstigten handelte es sich um eine mit nationalen Haushaltsmitteln finanzierte Strafverfolgungsbehörde. Als Ausgaben wurden Beträge angegeben, die von einem externen Auftragnehmer für Dienstleistungen in Rechnung gestellt worden waren und in denen die Mehrwertsteuer (zwischen 7 % und 21 %) enthalten war. Da die Strafverfolgungsbehörde keine Mehrwertsteuer zurückfordern kann, kam die Mehrwertsteuer nach Auffassung der spanischen Behörden für eine Finanzierung in Betracht. Von einem Dienstleister in Rechnung gestellte Mehrwertsteuern fließen jedoch automatisch dem nationalen Haushalt zu und stellen daher für den Mitgliedstaat keine Nettokosten dar. In diesem Fall überstieg der Gesamtbeitrag der EU zu dieser Maßnahme aufgrund des hohen Kofinanzierungssatzes von 95 % sogar die dem Mitgliedstaat tatsächlich entstandenen Nettokosten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 8.2 — Fehler bezüglich des EU-Beitrags zum französischen Neuansiedlungsprogramm für Flüchtlinge

Der Mitgliedstaat hat den Fehler bereits in der Jahresrechnung 2018 korrigiert und Korrekturmaßnahmen wie z. B. ein strenger gefasstes Prüfverfahren und die Schaffung einer integrierten IT-Lösung eingeführt.

Illustration 8.3 — Uneinheitliche Vorgehensweisen bei der Erstattungsfähigkeit der von öffentlichen Stellen geltend gemachten Mehrwertsteuer

Die Kommission erkennt an, dass die Behandlung auf der Ebene der Mitgliedstaaten von den nationalen Rechtsvorschriften abhängt.

Die Kommission wird in ihren Leitlinien für die Mitgliedstaaten klarstellen, wie das Risiko im Zusammenhang mit der Überschreitung des Kofinanzierungssatzes gemindert werden kann, wenn die Mehrwertsteuer gemäß den nationalen Vorschriften Teil einer höheren als der ursprünglich vorgesehenen Kofinanzierung sein könnte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

In Kroatien konnte ein ähnliches Ergebnis vermieden werden. Der Wiederaufbau von Grenzposten wurde dort vollständig aus der Schengen-Fazilität der EU finanziert. Begünstigter war das kroatische Innenministerium. Die Ausgaben umfassten Beträge, die von einem externen Auftragnehmer für Bauleistungen in Rechnung gestellt worden waren und die Mehrwertsteuer in Höhe von 25 % enthielten. Die kroatischen Behörden beachteten die Anweisungen der Kommission, nach denen die gemeinschaftliche Kofinanzierung die gesamten zuschussfähigen Ausgaben ohne Mehrwertsteuer nicht übersteigen darf. Sie zogen die Mehrwertsteuer nicht für eine EU-Finanzierung in Betracht und deckten sie mit nationalen Mitteln.

Der in Spanien eingetretene Fall veranschaulicht, welche potenziellen Risiken die Regelung birgt, bei öffentlichen Stellen, die aus nationalen Haushalten finanziert werden, die Mehrwertsteuer als förderfähigen Ausgabenposten anzuerkennen. Der Fall zeigt, dass der EU-Beitrag unter Umständen die einem Mitgliedstaat tatsächlich entstandenen Nettokosten übersteigen kann, wenn die EU bei Maßnahmen mit einem hohen EU-Kofinanzierungssatz, die von öffentlichen Stellen durchgeführt werden, auch die anfallende Mehrwertsteuer erstattet. Dies gefährdet die Verwaltung der EU-Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.

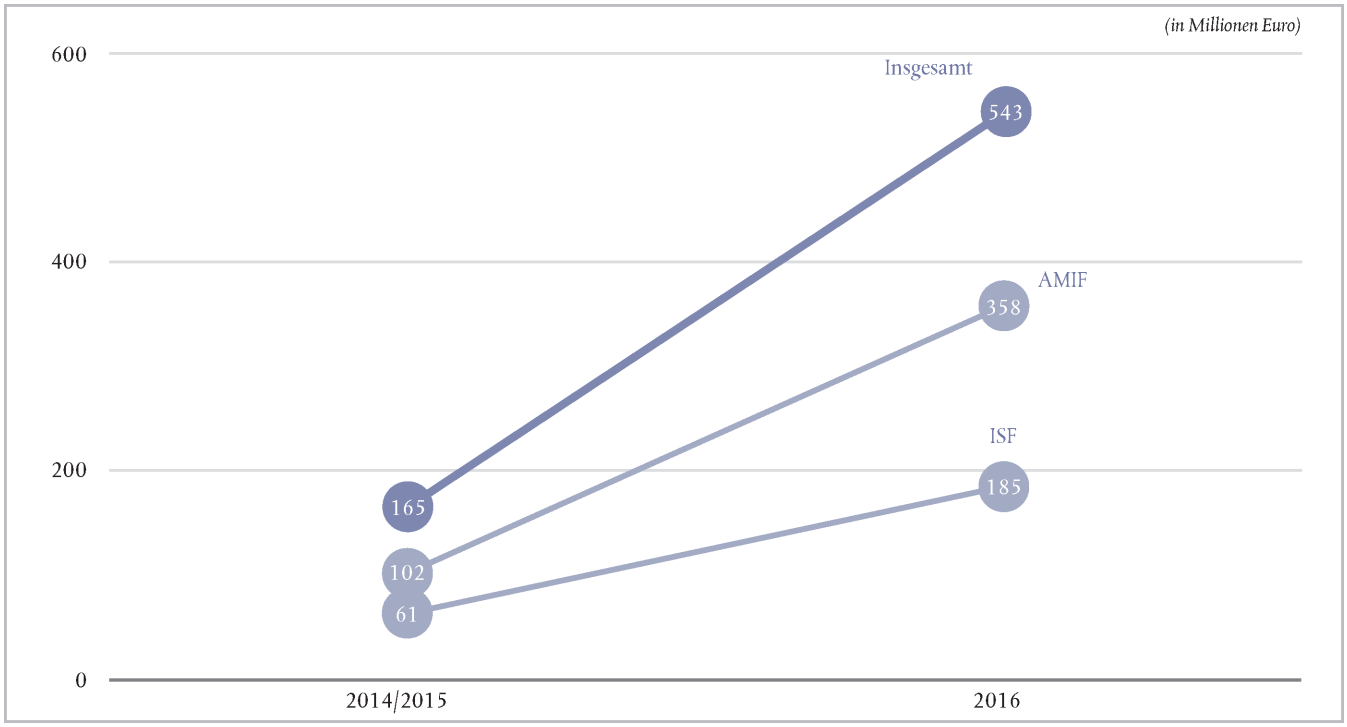
UNTERSUCHUNG AUSGEWÄHLTER SYSTEME

Geteilte Mittelverwaltung

AMIF und ISF

8.8. Drei Jahre nach Beginn des siebenjährigen Programmplanungszeitraums steigerten die Mitgliedstaaten die Ausführungsrate ihrer nationalen Programme deutlich. ***Illustration 8.4*** zeigt die jährlichen Zahlungen, die von den Mitgliedstaaten in ihrer Rechnungslegung für 2016 ausgewiesen und der Kommission zum Zwecke des Rechnungsabschlusses und der anschließenden Erstattung im Jahr 2017 gemeldet wurden.

Illustration 8.4 — Zahlungen zugunsten des AMIF und des ISF deutlich höher als im Haushaltsjahr 2016



BEMERKUNGEN DES HOFES

8.9. Der Hof analysierte die Verfahren, nach denen die Kommission für die jährliche Rechnungslegung von zehn nationalen AMIF- und ISF-Programmen, die von den Mitgliedstaaten ([8]) für das Haushaltsjahr 2016 eingereicht wurde, den Rechnungsabschluss vornahm. Er untersuchte die Vollständigkeit und Kohärenz der von der Kommission durchgeführten Bewertung a) der von den zuständigen Behörden eingereichten jährlichen Rechnungslegung und Durchführungsberichte und b) der von den Prüfbehörden vorgelegten Bestätigungsvermerke. Darüber hinaus untersuchte der Hof, ob die Kommission bei ihrer Bewertung Feststellungen aus früheren Prüfungen, u. a. des Hofes, berücksichtigt hatte. Der Hof stellte bei den Verfahren der Kommission keine erheblichen Mängel fest und stimmt ihren Rechnungsabschlussbeschlüssen zu.

([8]) ISF-Programme im Fall Estlands, Griechenlands, Italiens, Litauens und Österreichs; AMIF-Programme im Fall Frankreichs, Luxemburgs, Spaniens, Schwedens und des Vereinigten Königreichs.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.10. Im Einklang mit den für den AMIF und den ISF geltenden Berichtspflichten wurde in der jährlichen Rechnungslegung, für die von der Kommission im Jahr 2017 ein Rechnungsabschluss erstellt wurde, nicht zwischen Vorfinanzierungen (Vorschüssen), die von den Mitgliedstaaten zugunsten der Endbegünstigten geleistet wurden, und Zahlungen, die zur Erstattung tatsächlich entstandener Ausgaben geleistet wurden, unterschieden. Folglich ist es der Kommission nicht möglich, Informationen über die tatsächlich ausgegebenen Beträge zu erhalten. ***Illustration 8.5*** zeigt, wie die Aufsichtsfunktion der Kommission durch die derzeitige Lage geschwächt wird.

Illustration 8.5 — Der Kommission lagen unzureichende Informationen über die tatsächlichen Ausgaben aus dem AMIF und dem ISF vor

In Estland sind in den Finanzhilfevereinbarungen im Rahmen des AMIF und des ISF Vorschüsse in Höhe von 100 % der geplanten Kosten eines Projekts vorgesehen. Im Einklang mit den Berichtspflichten für den AMIF/ISF enthielt die der Kommission im Jahr 2016 übermittelte jährliche Rechnungslegung zu den ISF-Programmen Zahlungen in Höhe von 13 Millionen Euro. Dies entspricht rund 35 % der Gesamtzuweisungen im Förderzeitraum 2014-2020. Bei ihrem Prüfbesuch in Estland stellten die Prüfer des Hofes jedoch fest, dass es sich bei 12,7 Millionen Euro (97,6 % des gemeldeten Betrags) tatsächlich um Vorschüsse handelte, die an Endbegünstigte gezahlt worden waren.

Dies zeigt, dass die derzeit für den AMIF/ISF geltenden Berichtspflichten verhindern, dass die Kommission alle notwendigen Finanzinformationen erhält. Werden lediglich die geleisteten Zahlungen gemeldet, kann sich ein irreführendes Bild ergeben, was die tatsächliche Ausführung der Mittel betrifft. Dies wiederum schwächt die Aufsichtsfunktion der Kommission.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 8.5 — Der Kommission lagen unzureichende Informationen über die tatsächlichen Ausgaben aus dem AMIF und dem ISF vor

Die Kommission forderte die Mitgliedstaaten auf, die Angaben zu den verschiedenen Ausgabenarten bereits in den 2018 vorgelegten Rechnungsabschlüssen zu verbessern.

Die Aufschlüsselung zwischen Vorfinanzierungen und getätigten Ausgaben ist für die im Februar/März 2018 vorgelegten Rechnungsabschlüsse bereits vorgenommen worden (sowohl die Zwischen- als auch die Abschlusszahlungen sind gekennzeichnet, ferner werden standardmäßig die Vorschüsse an die Endbegünstigten ausgewiesen).

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.11. Der Hof untersuchte die Arbeit von fünf nationalen *Prüfbehörden* ([9]), die diese mit Blick auf die Bescheinigung der jährlichen Rechnungslegung der AMIF-/ISF-Programme für 2016 durchgeführt hatten. Die Feststellungen des Hofes sind ***Illustration 8.6*** zu entnehmen.

Illustration 8.6 — Systemmängel im Zusammenhang mit dem AMIF und dem ISF

Mitgliedstaaten	
Mangel	**Auswirkung**
Schwachstellen in den Prüfungsmaßnahmen der Prüfbehörden: — In Schweden dokumentierte die Prüfbehörde ihre Arbeit nicht ausreichend, sodass nicht ersichtlich war, welche Prüfungshandlungen tatsächlich durchgeführt wurden. — Sowohl in Schweden als auch in Frankreich wurde die Überwachung der Prüfungstätigkeiten von der Prüfbehörde nicht ordnungsgemäß dokumentiert, wie in den internationalen Prüfungsgrundsätzen vorgeschrieben. — In Estland umfasste die Prüfungsstrategie keine Beurteilung der Einschränkungen, die sich aus dem umfassenden Einsatz von Vorfinanzierungen für die Prüfung der jährlichen Rechnungslegung der AMIF-/ISF-Programme ergeben.	Erhöhtes Risiko für die Förderfähigkeit, Verwaltung und Kontrolle der finanzierten Maßnahmen.

SOLID

8.12. Der Hof bewertete die von der GD HOME durchgeführten Ex-post-Prüfungstätigkeiten, indem er zehn Ex-post-Konformitätsprüfungen ([10]) analysierte. Durch diese Prüfungen sollen vorschriftswidrige Ausgaben bei Programmen, die von der Kommission bereits abgeschlossen wurden, aufgedeckt und berichtigt werden. In den Feststellungen des Hofes wird auf einige Systemmängel hingewiesen, die Prüfungsergebnisse der Kommission werden jedoch nicht infrage gestellt.

([9]) Die Prüfbehörden Frankreichs und Schwedens für die AMIF-Programme; die Prüfbehörden Österreichs, Estlands und Litauens für die ISF-Programme.

([10]) Europäischer Integrationsfonds (EIF) und Europäischer Flüchtlingsfonds (EFF) in Spanien; EIF, EFF und Rückkehrfonds in Deutschland; EFF und EIF in Italien; EIF und EFF in Bulgarien; EIF in Griechenland.

Illustration 8.7 — Systemmängel im Zusammenhang mit dem Programm SOLID

Kommission		
Mangel	**Auswirkung**	**Antwort der Kommission**
Outsourcing von Prüfungsarbeiten zum Programm SOLID: — Bei der Berichterstattung über die Ex-post-Konformitätsprüfungen sind nach wie vor Verzögerungen festzustellen: Berichte, die Feststellungen zu im Jahr 2007 durchgeführten Projekten enthielten, wurden 2013 einer Ex-post-Prüfung unterzogen. Ende 2017 hatten die Mitgliedstaaten den Prüfungsergebnissen jedoch noch immer nicht zugestimmt und sie nach wie vor nicht angenommen.	Verzögerungen führen dazu, dass die Mitgliedstaaten die Ursachen der in den Prüfungsfeststellungen aufgeführten Mängel nicht zum geeigneten Zeitpunkt beheben können. Der Rückstand bei den Ex-post-Prüfungen zum SOLID-Programm hat Auswirkungen auf die Prüfungstätigkeiten bezüglich des AMIF und des ISF, die von denselben Kommissionsbediensteten durchgeführt werden.	**Outsourcing von Prüfungsarbeiten zum Programm SOLID — Bekämpfung der Hauptursachen der in der Prüfung festgestellten Mängel** *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. Falls erforderlich, wurden von der Kommission nach einer Analyse der von den Mitgliedstaaten für jedes jährliche Rechnungsabschlusspaket vorgelegten Unterlagen systematische Empfehlungen zur Behebung von Mängeln ausgesprochen. Eine Ex-post-Prüfung bietet die letzte Gelegenheit, den korrekten Betrag zu ermitteln, der von den Mitgliedstaaten für ein bestimmtes Jahresprogramm auf den Unionshaushalt hätte angerechnet werden müssen.* **Outsourcing von Prüfungsarbeiten zum Programm SOLID — Prüfungsmaßnahmen im Zusammenhang mit AMIF und ISF** *Im Falle des AMIF/ISF ermöglicht die angewandte Prüfmethodik einen schnelleren Berichterstattungsprozess, und es ist nicht damit zu rechnen, dass es zu Verzögerungen in dieser Hinsicht kommen wird. In ihrem Prüfungsplan für 2018 plant die GD HOME, bis zu sieben Systemprüfungen zu den Fonds AMIF/ISF durchzuführen, im Vergleich zu drei Systemprüfungen, die 2017 zu diesen Fonds durchgeführt wurden. Darüber hinaus wurden gezielte Maßnahmen ergriffen, um die noch offenen Ex-post-Prüfungen zum Programm SOLID umgehend durchzuführen. Die GD HOME verbessert derzeit die bestehende Methodik für SOLID-Audits mit dem Ziel, sowohl die Prüftätigkeit als auch den Berichterstattungsprozess zu straffen. Es ist ein vorrangiges Ziel der GD HOME, den Rückstand unverzüglich zu beheben.*
— Die Qualitätskontrollverfahren für ausgelagerte Prüfungsarbeiten waren unzureichend dokumentiert.	Gefährdung der Qualität der Ex-post-Konformitätsprüfungen.	**Qualitätskontrollverfahren für ausgelagerte Prüfarbeiten** *Wie mit den Prüfern des ERH vereinbart, hat die GD Home ihre Überwachung der von den externen Auftragnehmern durchgeführten Ex-post-Arbeiten verbessert. Die GD Home hat eine Überprüfung einer Stichprobe von Prüfakten vorgenommen und führte die Prüfungen auf der Grundlage der verfügbaren Belegunterlagen erneut durch. Die GD HOME gelangte zu dem Schluss, dass die vom externen Auftragnehmer durchgeführten Prüfungen zufriedenstellend waren. Um die verstärkte Aufsicht über ihren externen Auftragnehmer aufrechtzuerhalten, beabsichtigt die GD HOME, im Laufe des Jahres 2018 eine ähnliche Maßnahme durchzuführen.*
— Die Kontrollverfahren zur Ermittlung von Doppel-/Mehrfachfinanzierungen sind nicht erschöpfend.	Risiko, dass Doppelfinanzierung nicht erkannt wird.	**Kontrollverfahren für Doppel-/Mehrfachfinanzierung** *Auch wenn es keine konkrete Aufforderung gibt, nach der der Prüfer die Doppelfinanzierung formell prüfen muss, ist es bei eingehenden Prüfungen auf der Einnahmenseite möglich, in gewissem Umfang potenzielle Doppelfinanzierungen aufzudecken, da die Prüfer die Herkunft der gesamten Einnahmen ermitteln müssen.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen

8.13. Der Hof überprüfte den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD HOME und fand dabei keine Angaben, die im Widerspruch zu seinen eigenen Feststellungen stehen. Allerdings reicht die begrenzte Stichprobe von 15 Vorgängen für das Jahr 2017 nicht aus, um dem Hof einen Vergleich zwischen seinen Prüfungsergebnissen und den Angaben der GD Home zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu ermöglichen.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

8.14. Angesichts des Prüfungsumfangs dieser MFR-Rubrik (siehe Ziffer 8.5) ist eine quantifizierbare Schlussfolgerung wie bei anderen Kapiteln dieses Berichts nicht möglich. Bei seiner Untersuchung ausgewählter Systeme stellte der Hof jedoch zwei wichtige Aspekte fest, bei denen Verbesserungsbedarf besteht.

Empfehlungen

8.15. Die Kommission sollte folgende Maßnahmen ergreifen:

— **Empfehlung 1**: Sie sollte den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand geben, in denen die Verwendung von EU-Mitteln im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung erläutert wird. Insbesondere sollte in den Durchführungsleitlinien für den AMIF/ISF festgelegt werden, dass in Fällen, in denen EU-Maßnahmen von öffentlichen Stellen durchgeführt werden, die EU-Kofinanzierung die gesamten zuschussfähigen Ausgaben ohne Mehrwertsteuer nicht übersteigen darf.

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

— **Empfehlung 2**: Sie sollte von den Mitgliedstaaten verlangen, dass sie die Beträge, die sie in der jährlichen Rechnungslegung zu ihren nationalen AMIF- und ISF-Programmen melden, nach Wiedereinziehungen, Vorfinanzierungen und tatsächlich getätigten Ausgaben aufschlüsseln. Zudem sollte sie in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht ab 2018 die tatsächlichen Ausgaben je Fonds angeben.

Die Kommission nimmt die Empfehlung an und hat sie in Bezug auf folgende Aspekte teilweise umgesetzt:

— *bessere Informationen der Mitgliedstaaten über die Art der Beträge zum Zeitpunkt der Erstellung ihres Jahresabschlusses und*

— *Bereitstellung von Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Berichterstattung über Wiedereinziehungen (herausgegeben am — 8. Dezember 2017).*

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
Teil 1 — Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	9.6-9.19
Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen	9.12-9.19
Prüfung der Systeme der GD NEAR	9.12-9.18
Prüfung der Systeme der GD DEVCO	9.19
Teil 2 — Leistungsaspekte bei Projekten der Rubrik „Europa in der Welt“	9.20-9.23
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	9.24-9.26
Empfehlungen	9.25-9.26

Anhang 9.1 — Operative Ausgaben 2017 nach Delegation

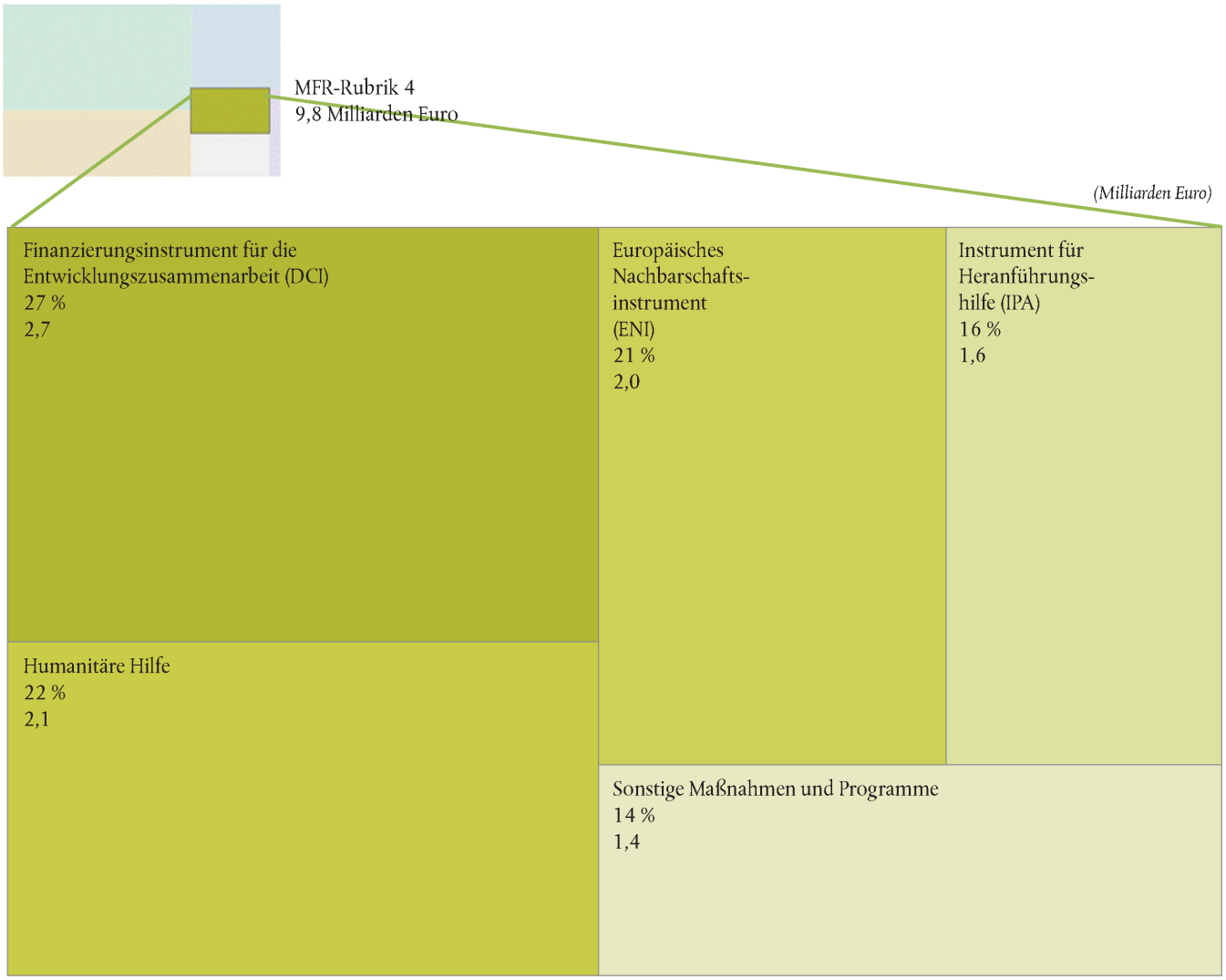
Anhang 9.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Rubrik „Europa in der Welt“

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 2017.

Illustration 9.1 — MFR-Rubrik „Europa in der Welt“ — Aufschlüsselung 2017



Zahlungen des Jahres insgesamt	9,8
– *Vorschüsse* ([1])	- 6,5
+ *abgerechnete Vorschüsse* ([1])	4,9
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	**8,2**

([1]) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 15 von ***Anhang 1.1***).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2017 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. Diese Maßnahmen dienen der

— 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 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 Konfliktlösung, Friedenserhaltung und Stärkung der internationalen Sicherheit;

— Förderung von Interessen der EU und gemeinsamen Interessen im Ausland durch Unterstützung der externen Dimension der EU-Politik.

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 2017 beliefen sich die Zahlungen für die Rubrik „Europa in der Welt“ auf 9,8 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 (siehe ***Anhang 9.1***).

([1]) Beispielsweise Bau-/Liefer-/Dienstleistungsaufträge, Zuschüsse, Sonderdarlehen, Darlehensgarantien und Finanzhilfe, 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 2017 Folgendes:

a) Eine Stichprobe von insgesamt 56 Vorgängen, von denen vier aus der Analyse der Restfehlerquote übernommen wurden. Der Hof untersuchte folglich eine Stichprobe von 52 Vorgängen, die so ausgewählt wurde, dass sie es dem Hof ermöglichen sollte, sich ein Bild von den im Jahr 2017 zulasten des Gesamthaushaltsplans als Ganzes getätigten Ausgaben zu machen. Sie war nicht darauf ausgelegt, für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb dieser MFR-Rubrik repräsentativ zu sein (d. h., der Hof nahm für die Rubrik 4 keine Schätzung der Fehlerquote vor). Bei einem Teil der Grundgesamtheit, auf die sich die von der GD NEAR und der GD DEVCO 2017 durchgeführten Analysen der Restfehlerquote erstreckten (9 %), berücksichtigte der Hof die angepassten Ergebnisse ([2]) dieser Analysen. Die in der Stichprobe enthaltenen Vorgänge umfassten 21 Vorgänge der GD NEAR, 16 Vorgänge der GD DEVCO, sieben Vorgänge der GD ECHO und acht sonstige Vorgänge.

b) Wo der Hof Fehler aufdeckte, untersuchte er die zugehörigen Systeme, um zu ermitteln, aufgrund welcher Mängel die Fehler auftreten konnten.

c) Der Hof führte leistungsbezogene Kontrollen bei sieben Projekten in zwei EU-Delegationen durch. Die GD NEAR hatte drei dieser Projekte durchgeführt, die GD DEVCO die anderen vier Projekte.

d) Der Hof bewertete, ob die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD DEVCO und der GD NEAR enthaltenen Angaben zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben weitgehend mit seinen Ergebnissen übereinstimmten.

([2]) Der Hof überprüfte Analysen von Restfehlerquoten und gelangte zu dem Schluss, dass die Methode zur Erstellung dieser Analysen nur sehr wenige Vor-Ort-Kontrollen vorsieht. Außerdem sind im Rahmen der Analysen der Restfehlerquoten sowohl der GD DEVCO als auch der GD NEAR nur in begrenztem Umfang Untersuchungen von Vergabeverfahren vorgesehen. Daher passte der Hof in diesem Jahr das Ergebnis der Analyse der Restfehlerquote um Fehlerquoten bezüglich der Einhaltung von Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge an. Grundlage für die Anpassung bildeten die Feststellungen des Hofes im Zusammenhang mit den Zuverlässigkeitserklärungen der Jahre 2014-2016 in der Rubrik „Europa in der Welt".

TEIL 1 — ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

9.6. Bei den 52 untersuchten Vorgängen ermittelte der Hof sechs quantifizierbare Fehler (von denen 8 % der geprüften Vorgänge betroffen waren), die Auswirkungen auf die dem EU-Haushalt angelasteten Beträge hatten. Außerdem stellte der Hof sechs Fälle von Nichteinhaltung rechtlicher oder finanzieller Vorschriften fest, beispielsweise das Fehlen einer finanziellen Sicherheit. Wie in Ziffer 9.5 Buchstabe a angegeben, war diese Stichprobe nicht darauf ausgelegt, für die Ausgaben innerhalb dieser MFR-Rubrik repräsentativ zu sein. Daher berechnete der Hof keine Fehlerquote. Bei der Untersuchung dieser Vorgänge ermittelte der Hof Fälle von wirksamen internen Kontrollsystemen. Ein Beispiel dafür ist ***Illustration 9.2*** zu entnehmen. Die Feststellungen, die nicht förderfähige Ausgaben betreffen, sind in den ***Illustrationen 9.3 und 9.4*** erläutert.

Illustration 9.2 — Beispiel für ein wirksames internes Kontrollsystem

GD DEVCO

Der Hof prüfte Ausgaben, die von einer NRO im Rahmen eines mit der Kommission abgeschlossenen Zuschussvertrags erklärt wurden. Die vom Hof geprüften Ausgaben waren von der Kommission akzeptiert worden. Das geförderte Projekt hatte zum Ziel, invasive Vogelarten in sechs Inselstaaten im Pazifischen Ozean unter Kontrolle zu halten. Der EU-Zuschuss belief sich auf 1,16 Millionen Euro.

Eine von einem externen Prüfer auf Projektebene durchgeführte Prüfung der Rechnungsführung zeigte, dass erklärte Ausgaben in Höhe von 15 909 Euro nicht förderfähig waren (Belegunterlagen fehlten, und es wurden Fehler im Zusammenhang mit der MwSt. festgestellt). Die Kommission korrigierte diesen Fehler bei der Abschlusszahlung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Illustration 9.3 — Nicht getätigte Ausgaben, die von der Kommission akzeptiert wurden

GD DEVCO — Irak

Der Hof prüfte die Ausgaben, die eine internationale Organisation im Rahmen einer mit der Kommission abgeschlossenen Beitragsvereinbarung erklärte. Dieses Projekt zum Kapazitätsaufbau regionaler Behörden hatte ein Budget von 11,5 Millionen Euro (100 % EU-finanziert) und eine Dauer von 3,5 Jahren.

Der Hof untersuchte die in den ersten zwei Jahren der Projektlaufzeit getätigten Ausgaben. In diesem Zeitraum hatte die internationale Organisation Ausgaben in Höhe von 7,6 Millionen Euro geltend gemacht, die von der Kommission akzeptiert worden waren. Die Kontrollen des Hofes ergaben, dass sich die tatsächlichen Ausgaben für diesen Zeitraum auf 6 Millionen Euro beliefen. Bei der Differenz von 1,6 Millionen Euro handelte es sich um buchmäßig erfasste gebundene Mittel, die noch nicht ausgegeben worden waren. Dieser Betrag wird als nicht förderfähig erachtet, da noch keine Ausgaben entstanden waren.

Illustration 9.4 — Nicht förderfähige Ausgaben im Zusammenhang mit Wechselkursverlusten

GD DEVCO — Projekte mit zentraler Mittelverwaltung

Der Hof prüfte den endgültigen Ausgabenbetrag, den eine internationale Organisation im Rahmen einer mit der Kommission abgeschlossenen Beitragsvereinbarung erklärte. Im Rahmen der Vereinbarung sollte der politische Dialog über die nationalen Gesundheitspolitiken, -strategien und -pläne in 28 Zielländern gefördert werden. Die vom Hof geprüften Ausgaben waren von der Kommission akzeptiert worden. Der EU-Zuschuss belief sich auf 5 Millionen Euro.

Die für die Umsetzung zuständige Organisation hatte im Zusammenhang mit Gehaltszahlungen an die Mitarbeiter Wechselkursverluste erlitten. Die Verluste waren über das Gehaltsabrechnungssystem dem Projektbudget angelastet worden. Diese Kosten waren nicht förderfähig.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Illustration 9.3 — Nicht getätigte Ausgaben, die von der Kommission akzeptiert wurden

Diese Feststellung bezieht sich auf einen Zwischenbericht und steht im Zusammenhang mit der Abschlusszahlung; im Abschluss-Finanzbericht werden nur die tatsächlich getätigten Ausgaben dargestellt. Die Feststellung des Hofes wird bei der Berechnung der nächsten Zahlung oder Restzahlung berücksichtigt.

Illustration 9.4 — Nicht förderfähige Ausgaben im Zusammenhang mit Wechselkursverlusten

Die Kommission sorgt für die erforderlichen Folgemaßnahmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.7. In zwei Bereichen wurde der Grad der Fehleranfälligkeit der Vorgänge durch die Zahlungsbedingungen begrenzt. Den ersten dieser Bereiche bildete die Budgethilfe ([3]). Der zweite Bereich umfasste Fälle, in denen die „hypothetische Strategie" bei von mehreren Gebern finanzierten Projekten, die von internationalen Organisationen durchgeführt wurden, angewendet wurde ([4]).

9.8. Budgethilfe ist ein finanzieller 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 Verbesserungen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements) erfüllt waren, bevor sie die Mittel auszahlte.

9.9. 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 ([5]).

9.10. Im Rahmen der „hypothetischen Strategie" — wenn die Beiträge der Kommission und anderer Geber zu von mehreren Gebern finanzierten Projekten verschmelzen und nicht an spezifische identifizierbare Ausgaben gebunden sind — geht die Kommission davon aus, dass die Förderfähigkeitsregeln der EU eingehalten wurden, solange der gemeinsam aufgebrachte Gesamtbetrag 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 berücksichtigt ([6]).

9.11. Die vom Hof untersuchten 10 Vorgänge mit mehreren Gebern, bei denen die „hypothetische Strategie" zum Tragen kam, und die beiden untersuchten Budgethilfevorgänge wiesen keine Fehler auf.

([3]) Im Jahr 2017 wurden aus dem Gesamthaushaltsplan Budgethilfezahlungen in Höhe von 955 Millionen Euro finanziert.

([4]) Im Jahr 2017 wurden aus dem Gesamthaushaltsplan Zahlungen an internationale Organisationen in Höhe von 3,1 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.

([5]) Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Budgethilfe untersucht der Hof in einigen seiner Sonderberichte, zuletzt in den Sonderberichten Nr. 32/2016 „EU-Hilfe für die Ukraine" und Nr. 30/2016 „Wirksamkeit der EU-Unterstützung für vorrangige Sektoren in Honduras".

([6]) 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

Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen

Prüfung der Systeme der GD NEAR

Im Zuge der Prüfung von Vorgängen aufgedeckte Systemmängel

9.12. Im Zusammenhang mit Partnerschaftsverträgen („Twinning"), bei denen die Mitgliedstaaten Mitarbeiter für die Durchführung eines Projekts entsenden, stellte der Hof fest, dass eine EU-Delegation die bisherigen Gehälter der Ständigen Twinningberater nicht überprüft hatte. Der Verwaltung, die den Ständigen Twinningberater entsendet, wird ein Betrag erstattet, der dem Gehalt des Beraters während der Dauer der Abstellung entspricht. Bei einem Projekt stellte der Hof fest, dass das Gehalt des Ständigen Twinningberaters während seiner Abstellung höher war als der Betrag, den er erhalten hätte, wenn er weiter für die Verwaltung im Mitgliedstaat gearbeitet hätte.

Analyse der Restfehlerquote für 2017

9.13. Im Jahr 2017 ließ die GD NEAR ihre dritte Analyse der Restfehlerquote von einem externen Auftragnehmer durchführen. Mit der Analyse wurde darauf abgezielt, zu einer Schätzung zu gelangen, wie viele Fehler im Zuständigkeitsbereich der GD NEAR durch ihr internes Kontrollsystem nicht verhindert worden waren bzw. aufgedeckt, aber nicht korrigiert worden waren.

9.14. Die Analyse umfasste die Untersuchung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen im Zusammenhang mit Verträgen, die im Zeitraum von September 2016 bis August 2017 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 ist. Dennoch ermittelte der Hof bei seiner Untersuchung der Analyse einige Bereiche mit Verbesserungsbedarf. Die GD NEAR nimmt keine Schichtung der Grundgesamtheit vor, um Bereiche mit höherer Fehleranfälligkeit (z. B. Zuschüsse) eingehender zu behandeln oder Bereichen, in denen das Risiko nachweislich niedriger ist (z. B. Budgethilfe), weniger Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Der Hof ist der Auffassung, dass einer der Fehler, die der Auftragnehmer fallen ließ, hätte aufrechterhalten werden sollen. Außerdem besteht Verbesserungsbedarf in Bezug auf den Ermessensspielraum der Auftragnehmer bezüglich der Schätzung von Fehlerquoten in einzelnen Vorgängen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.15. Die Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote für 2017 durch die GD NEAR sind ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht zu entnehmen ([7]). Auf der Grundlage dieser Analyse wird die Restfehlerquote für diese GD auf insgesamt 0,67 % geschätzt, d. h., sie liegt unter der von der Kommission festgelegten Wesentlichkeitsschwelle von 2 %.

Jährlicher Tätigkeitsbericht

9.16. In Bezug auf das Haushaltsjahr 2017 untersuchte der Hof den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2017 der GD NEAR.

9.17. Die GD NEAR hatte erhebliche Bemühungen unternommen, um den Empfehlungen des Hofes in Bezug auf die überhöhte Angabe der Korrekturkapazität nachzukommen, und bei der Analyse von Einziehungsanordnungen einen vorsichtigen Ansatz angewendet. Konkret hatte die GD NEAR bei der Berechnung der Korrekturkapazität korrekterweise nur die Beträge berücksichtigt, die wiedereingezogen worden waren, da im Nachhinein Unregelmäßigkeiten und Fehler ermittelt wurden.

9.18. Der Jährliche Tätigkeitsbericht 2017 der GD NEAR enthält keinen Abschnitt, in dem auf die Einschränkungen der Analyse der Restfehlerquote hingewiesen wird.

Prüfung der Systeme der GD DEVCO

9.19. Die Prüfung von Vorgängen ergab, dass die Systeme der Kommission einige Schwachstellen bei den Kontrollen der Vergabeverfahren auf zweiter Ebene (Beschaffungsverfahren, die von Begünstigten durchgeführt werden) aufwiesen. Bei zwei Projekten stellte der Hof fest, dass die Zuschussempfänger bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen nicht im Einklang mit den Grundsätzen der Transparenz und des fairen Wettbewerbs gehandelt hatten. In einem der Fälle legten sie keine Nachweise vor, um die direkte Vergabe zu begründen. Im anderen Fall konnten sie nicht nachweisen, dass alle Bieter gleich behandelt worden waren.

9.20. Der Hof führte zusätzliche Kontrollen der Systeme der GD DEVCO durch, einschließlich ihrer Analyse der Restfehlerquote und ihres Jährlichen Tätigkeitsberichts 2017. Die Einzelheiten dieser Kontrollen werden im Jahresbericht des Hofes über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds vorgestellt (siehe Ziffern 30-42).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.19. *Die Kommission möchte hervorheben, dass im Hinblick auf eine der ermittelten Schwächen in dem betreffenden Land eine Krisensituation erklärt worden war, was flexible Verfahren rechtfertigte. Gleichwohl ist die Bedeutung von Belegunterlagen den betreffenden Parteien deutlich gemacht worden.*

Die zweite Schwäche wurde im Rahmen eines Vertrags ermittelt, der auf das Jahr 2010 zurückgeht. Seitdem wurden im Zuge der DEVCO-Aktionspläne verschiedene Maßnahmen ergriffen, mit denen u. a. diese Art von Schwächen angegangen wurden, sodass derartige Fehler weniger werden dürften.

([7]) Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD NEAR für 2017, S. 40 f.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

TEIL 2 — LEISTUNGSASPEKTE BEI PROJEKTEN DER RUBRIK „EUROPA IN DER WELT“

9.21. In diesem Jahr beurteilte der Hof bei sieben der in der Stichprobe enthaltenen Vorgänge neben der Ordnungsmäßigkeit auch Leistungsaspekte. Er wählte abgeschlossene Projekte aus und führte im Zuge seiner Besuche bei EU-Delegationen Vor-Ort-Kontrollen durch.

9.22. Für jedes Projekt beurteilte er, ob es klare Output- und Wirkungsindikatoren gab. Darüber hinaus überprüfte der Hof, ob die Outputziele wie geplant erreicht wurden, was Quantität, Qualität und den zeitlichen Verlauf betraf. Er führte zusätzliche Kontrollen der akzeptierten Projektkosten durch, um zu überprüfen, ob sie mit den genehmigten finanziellen Angeboten übereinstimmten.

9.23. Bei allen untersuchten Projekten gab es klare und relevante Leistungsindikatoren. Ihr logischer Rahmen war gut strukturiert, und ihre Outputziele waren realistisch und erreichbar. Der Hof ermittelte jedoch einige Probleme, die der Projektleistung abträglich waren (siehe ***Illustration 9.5***).

Illustration 9.5 — Probleme in Bezug auf die Leistung besuchter Projekte

a) In zwei Fällen waren die Transportkosten von Waren (Wahlurnen und -zettel) viel höher als der Wert der Waren selbst. Im ersten Fall beliefen sich die Transportkosten von Waren im Wert von 78 000 Euro auf 152 000 Euro. Im zweiten Fall beliefen sich die Transportkosten von Waren im Wert von 70 150 Euro auf 131 500 Euro.

b) Das Hauptziel eines Projekts war, in Schulen in abgelegenen Gegenden Latrinen zu bauen. Als der Hof die Projekte besuchte, stellte er fest, dass das EU-Projekt zwar korrekt umgesetzt worden war, den Schulen aber Grundausstattung fehlte, wie Tische und Stühle, die für den Schuljahresbeginn erforderlich waren.

c) Ein Brückenbauprojekt hätte innerhalb eines Zeitraums von 32 Monaten abgeschlossen werden müssen, dauerte aber 64 Monate, da es bei einem parallelen Projekt, das von den örtlichen Behörden umgesetzt wurde, zu unvorhergesehenen Verzögerungen kam.

Illustration 9.5 — Probleme in Bezug auf die Leistung besuchter Projekte

a) *Die Kommission möchte hervorheben, wie heikel Wahlen sind. Die politischen Parteien verlangten ausdrücklich, dass sensible Wahlunterlagen außer Landes gebracht werden sollten, um Betrug zu vermeiden, allerdings nicht in Nachbarländer, weil dort angeblich mit bestimmten politischen Parteien/Kandidaten sympathisiert wurde. Darüber hinaus werden sensible Wahlunterlagen von einer begrenzten Zahl spezialisierter Unternehmen hergestellt, die pünktlich, sicher und mit hoher Qualität liefern. Eine öffentliche Ausschreibung außerhalb der bestehenden langfristigen Vereinbarungen hätte vielleicht zu keinen besseren Ergebnissen geführt und die Auslieferung der Unterlagen innerhalb des Zeitplans der Wahlen verzögern können.*

b) *In dem Projekt waren weder Stühle noch Tische oder sonstige Schulmöbel vorgesehen, sondern lediglich Latrinen, die zur Verbesserung grundlegender Hygienestandards dringend benötigt wurden. Zwar würde die Kommission gern weitere Aspekte der Schulinfrastruktur finanzieren, doch sind die Maßnahmen sehr fokussiert und begrenzt.*

Das Schulsystem Guinea-Bissaus ist äußerst dürftig ausgestattet. Fehlendes Schulmobiliar ist gang und gäbe. Außerhalb der Unterrichtsperioden stehen in den Klassenräumen der Schulen kaum Möbel zur Verfügung, um Diebstahl zu vermeiden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

9.24. Angesichts des Prüfungsumfangs dieser MFR-Rubrik (siehe Ziffer 9.5) ist eine quantifizierbare Schlussfolgerung wie bei anderen Kapiteln dieses Berichts nicht möglich. Bei seiner Untersuchung ausgewählter Vorgänge und Systeme stellte der Hof jedoch drei wichtige Aspekte fest, bei denen Verbesserungsbedarf besteht.

Empfehlungen

9.25. ***Anhang 9.2*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den zwei Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 ([8]) ausgesprochen hatte. Die Kommission hat beide Empfehlungen vollständig umgesetzt.

9.26. Auf der Grundlage seiner Feststellungen für 2017 spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

— **Empfehlung 1 (GD NEAR)** — Analyse der Restfehlerquote: Für die Analyse der Restfehlerquote 2019 und danach sollte die GD NEAR dem mit der Analyse betrauten Auftragnehmer präzisere Anleitungen zur Kontrolle der Vergabeverfahren auf zweiter Ebene an die Hand geben.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

— **Empfehlung 2 (GD NEAR)** — Analyse der Restfehlerquote: Im Zuge der Analyse der Restfehlerquote 2019 und danach sollte die GD NEAR die Grundgesamtheit für die Restfehlerquote nach dem inhärenten Risiko der Projekte schichten, wobei mehr Gewicht auf Zuschüsse mit direkter Mittelverwaltung und weniger auf Budgethilfevorgänge gelegt werden sollte.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Sie wird mit dem mit der Analyse betrauten Auftragnehmer Möglichkeiten der Schichtenbildung in der Grundgesamtheit für die Restfehlerquote ausloten, dabei aber die Notwendigkeit berücksichtigen, eine solide und repräsentative Stichprobe beizubehalten.

— **Empfehlung 3 (GD NEAR)** — Analyse der Restfehlerquote: Die GD NEAR sollte im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2018 und danach auf die Einschränkungen der Analyse der Restfehlerquote hinweisen.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

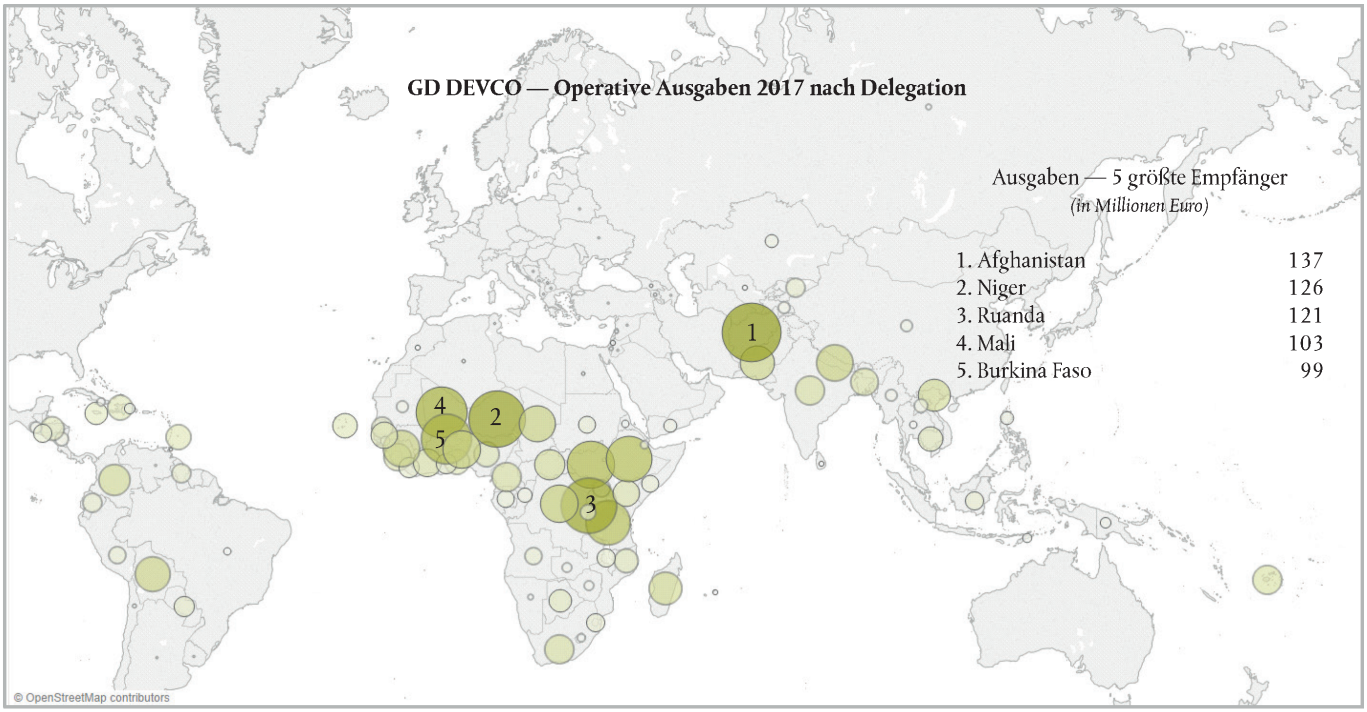
— **Empfehlung 4 (GD DEVCO)**: Die GD DEVCO sollte bis 2020 die vorhandenen Leitlinien für Begünstigte von im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung umgesetzten Projekten überarbeiten, um sicherzustellen, dass die geplanten Aktivitäten zeitnah ausgeführt werden und zum praktischen Nutzen der Projektoutputs beitragen, damit eine optimale Mittelverwendung gegeben ist.

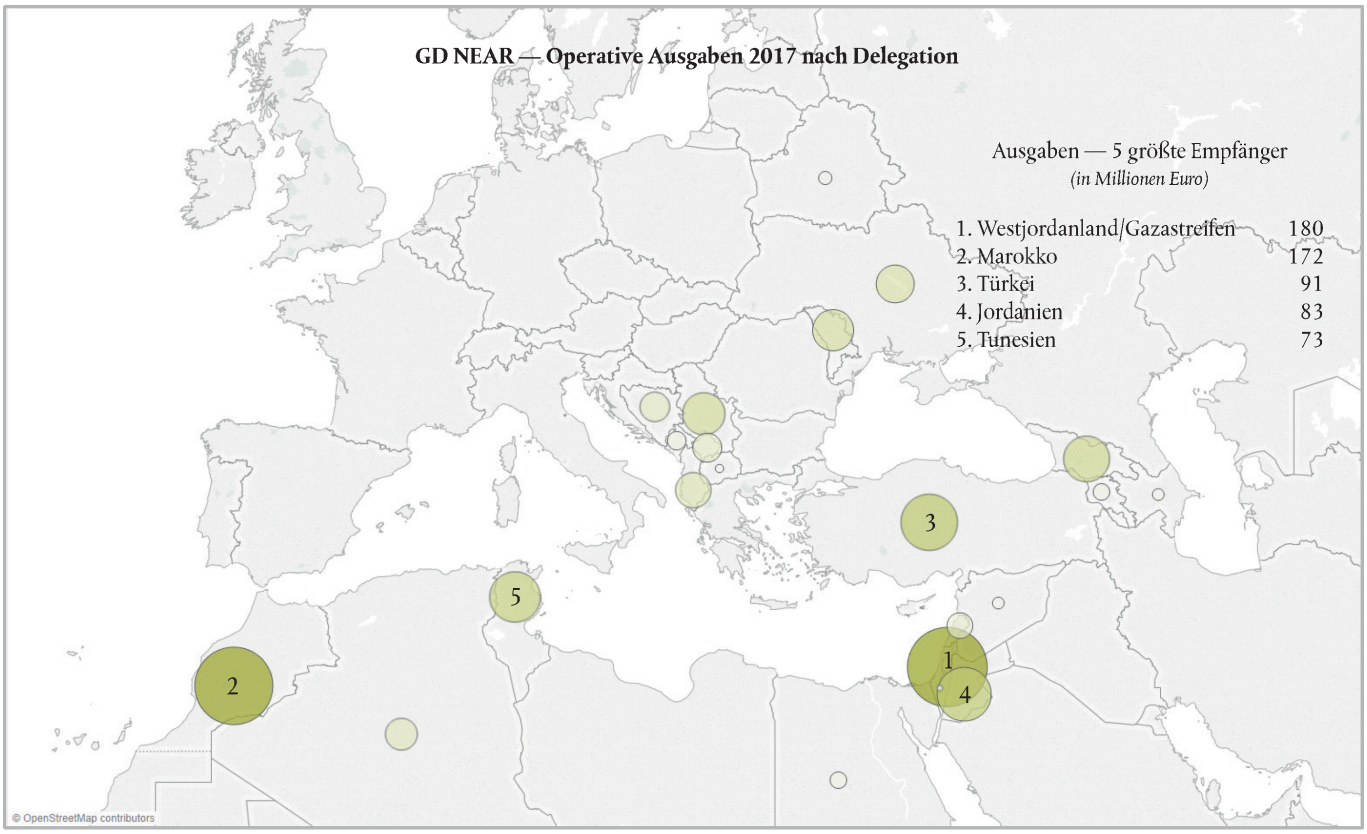
Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

([8]) Der Hof wählte für die diesjährige Weiterverfolgungsprüfung seinen Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014, weil die Kommission normalerweise für die Umsetzung seiner Empfehlungen genügend Zeit gehabt haben müsste.

ANHANG 9.1

OPERATIVE AUSGABEN 2017 NACH DELEGATION





Quellen: Kartenhintergrund ©*OpenStreetMap contributors* unter der Lizenz Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA), und Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der konsolidierten Jahresrechnung 2017 der Europäischen Union.

ANHANG 9.2

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE RUBRIK „EUROPA IN DER WELT“

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antworten der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
	Empfehlung 1: Die Kommission und insbesondere EuropeAid sollten interne Kontrollverfahren einrichten und umsetzen, um sicherzustellen, dass Vorfinanzierungen auf der Grundlage tatsächlich entstandener Ausgaben endgültig abgerechnet werden, ohne dass rechtliche Verpflichtungen berücksichtigt werden.	x						
2014	**Empfehlung 2:** Die Kommission und insbesondere EuropeAid sollten die Ex-ante-Kontrollen bei Finanzhilfevereinbarungen stärken, indem EuropeAid wie vorgesehen durch entsprechende Maßnahmen die im Jahresbericht über die EEF zum Haushaltsjahr 2011 vorgelegte Empfehlung operativ umsetzt, welche risikobasierte Pläne und die systematische Weiterverfolgung der Prüfbesuche sowie der Vor-Ort-Kontrollen betrifft.	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 einzelnen Organen und Einrichtungen	10.8-10.13
Europäisches Parlament	10.9-10.11
Europäische Kommission	10.12
Europäischer Rechnungshof	10.13
Schlussfolgerung und Empfehlungen	10.14-10.16
Schlussfolgerung	10.14
Empfehlungen	10.15-10.16

Anhang 10.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Rubrik „Verwaltung“

Anhang 10.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Rubrik „Verwaltung“

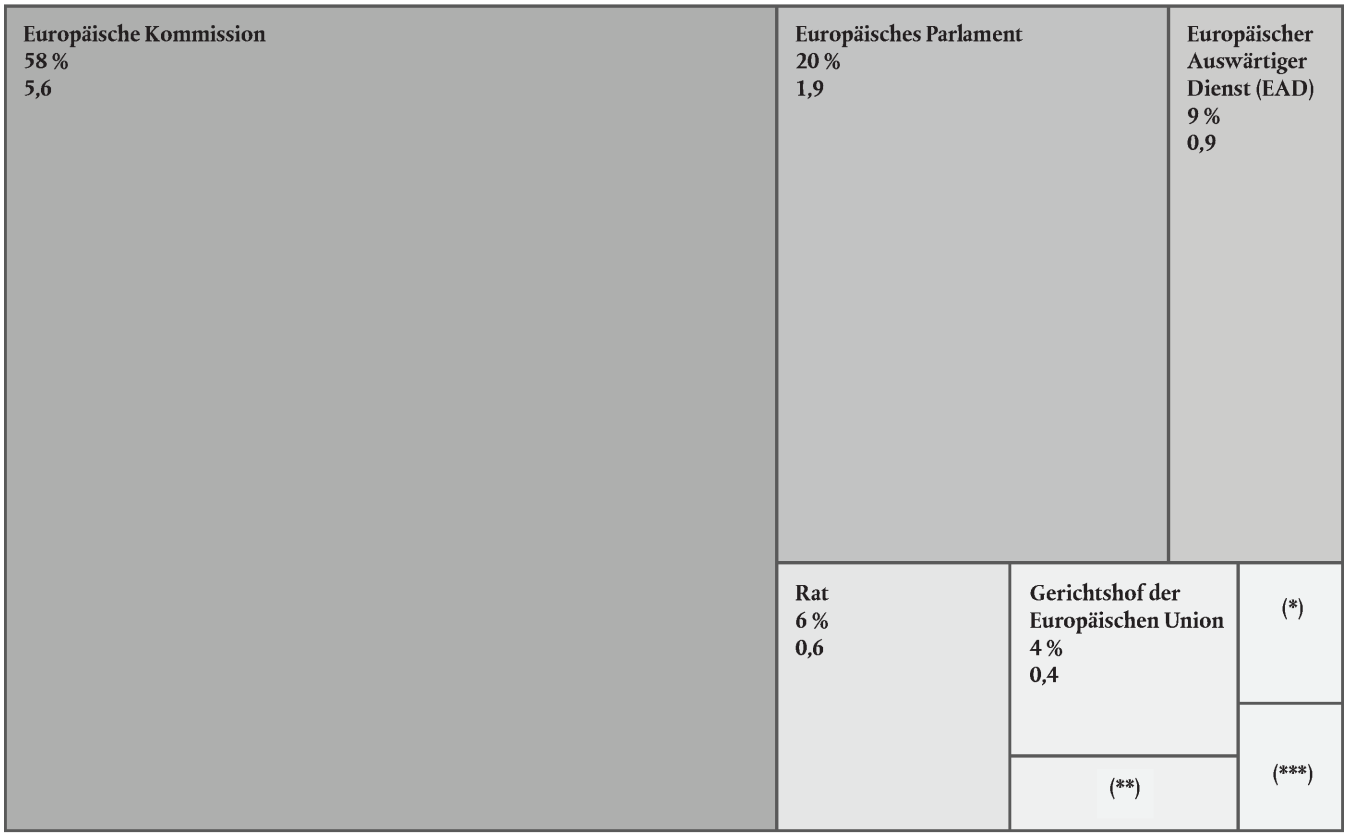
BEMERKUNGEN DES HOFES

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 und Einrichtungen in dieser Rubrik im Jahr 2017.

Illustration 10.1 — MFR-Rubrik 5 — Aufschlüsselung 2017

(Milliarden Euro)



(*) Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) 1 % — 0,1
(**) Europäischer Rechnungshof 1 % — 0,1
(***) Sonstige (Ausschuss der Regionen, Europäischer Bürgerbeauftragter und Europäischer Datenschutzbeauftragter) 1 % — 0,1

Zahlungen des Jahres insgesamt	**9,7**
- Vorschüsse ([1])	*- 0,1*
+ abgerechnete Vorschüsse ([1])	*0,1*
Prüfungspopulation insgesamt	**9,7**

([1]) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 15 von ***Anhang 1.1***).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2017 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 55 Vorgängen (im Einklang mit Ziffer 13 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) 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 ([3]) — enthaltenen Angaben zur *Ordnungsmäßigkeit* der Ausgaben weitgehend mit den Ergebnissen des Hofes übereinstimmten.

10.5. Die Ausgaben des Europäischen Rechnungshofs werden von einer externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft ([4]). Die Ergebnisse dieser Prüfung des Jahresabschlusses des Hofes für das am 31. Dezember 2017 endende Haushaltsjahr sind Ziffer 10.13 zu entnehmen.

([2]) Die besonderen Jahresberichte des Hofes über Agenturen und sonstige Einrichtungen werden im Amtsblatt veröffentlicht.

([3]) 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.

([4]) PricewaterhouseCoopers, *Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises*.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

10.6. In ***Anhang 10.1*** sind die Ergebnisse der Prüfung von *Vorgängen* überblicksmäßig dargestellt. Von den 55 untersuchten Vorgängen wiesen neun (16 %) *Fehler* auf. Auf der Grundlage der quantifizierten drei Fehler (siehe Ziffern 10.11-10.12) schätzt der Hof die Fehlerquote auf 0,5 % ([5]).

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 Prüfungs*ergebnissen* des Hofes.

BEMERKUNGEN ZU EINZELNEN ORGANEN UND EINRICHTUNGEN

10.8. Der Hof ermittelte keine konkreten den Rat, den Gerichtshof der Europäischen Union, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen, den Europäischen Bürgerbeauftragten, den Europäischen Datenschutzbeauftragten oder den Europäischen Auswärtigen Dienst betreffenden Probleme.

([5]) 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 1,2 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Europäisches Parlament

10.9. Von den acht Vorgängen des Europäischen Parlaments, die der Hof untersuchte, standen zwei im Zusammenhang mit Arbeiten an Gebäuden, die im Rahmen eines Auftrags ausgeführt wurden, der auf ein Vergabeverfahren zurückging. Im ersten Fall erlangte das Europäische Parlament keine ausreichenden Nachweise dafür, dass der Auftragnehmer einem technischen und fachlichen Auswahlkriterium entsprach, das die Qualifikationen und Berufserfahrungen der mit der Ausführung der Arbeiten befassten Mitarbeiter betraf. Im zweiten Fall sollte derjenige Bieter, der das preisgünstigste Angebot vorlegte, den Zuschlag für die Rahmenvereinbarung erhalten. Der Auftragswert ergab sich aus zwei Komponenten: den Kosten der Arbeiten und der Bruttogewinnspanne des Auftragnehmers, ausgedrückt als Prozentsatz dieser Kosten. Die Bieter wurden lediglich aufgefordert, ihre Bruttogewinnspannen anzugeben, und nur die Bruttogewinnspannen wurden bei der finanziellen Bewertung der Angebote berücksichtigt. Die Kosten der Arbeiten waren nicht Teil des Ausschreibungsverfahrens, sondern wurden vom Parlament geschätzt. Um sicherzustellen, dass bei der Umsetzung der Rahmenvereinbarung die Arbeiten auf Wettbewerbsbasis in Auftrag gegeben wurden, überprüfte der Hof, wie das Parlament die auf den Auftragsscheinen angegebenen Einheitspreise festgelegt hatte. Er stellte fest, dass das Parlament für einige Arbeiten nicht mehr als ein Angebot eingeholt hatte. Dieser Ansatz kann zur Folge haben, dass die Arbeiten nicht zum günstigsten Preis beschafft werden.

10.9. *Im ersten Fall stützte das Parlament den Beschluss auf die gemäß den Anwendungsbestimmungen eingereichten Unterlagen, wird die Bemerkungen des Hofs in künftigen Verfahren jedoch ordnungsgemäß berücksichtigen; im zweiten Fall wurden Maßnahmen getroffen, um die wettbewerbsfähigsten Preise im Rahmen dieses komplizierten Auftrags zu erlangen; in der Zwischenzeit hat das Parlament das Verfahren durch eine intensivere Nutzung von Rahmenverträgen mit einem erneuten Aufruf zum Wettbewerb verbessert.*

10.10. Ein Vorgang in der beim Europäischen Bürgerbeauftragten gezogenen Stichprobe des Hofes betraf ein unter Federführung des Europäischen Parlaments durchgeführtes Vergabeverfahren zur Auswahl eines Reisebüros. Gemäß einem Auswahlkriterium mussten die Bieter einen Jahresumsatz haben, der dem fünffachen geschätzten jährlichen Wert des Auftrags entsprach, für den sie ein Angebot vorlegten ([6]). Der Hof ist der Auffassung, dass dieses Kriterium übermäßig strikt ist und möglicherweise kleinere Unternehmen davon abgehalten hat, ein Angebot vorzulegen.

10.10. *Das Parlament nimmt die Anmerkungen des Hofs zur Kenntnis; inzwischen wird — unter anderem im laufenden Verfahren für einen neuen Auftrag — im Anschluss an die Änderung der Haushaltsordnung 2016 ein Schwellenwert angewandt, der zweimal dem geschätzten jährlichen Auftragswert entspricht. Es wird darauf hingewiesen, dass die Anforderungen des Auftrags nur von einer begrenzten Anzahl von Unternehmen erfüllt werden konnten, die seinerzeit alle das Kriterium erfüllten — eine Einschränkung des Wettbewerbs erfolgte also nicht.*

([6]) Gemäß dem im Jahr 2013 zum Zeitpunkt des Vergabeverfahrens geltenden Artikel 146 Absatz 5 der Anwendungsbestimmungen für die Haushaltsordnung („Auswahlkriterien“) müssen der „Umfang der vom Auftraggeber verlangten Informationen, die Bewerber oder Bieter zum Nachweis ihrer finanziellen, wirtschaftlichen, technischen und beruflichen Leistungsfähigkeit vorzulegen haben, sowie die Mindestanforderungen gemäß Absatz 2 […] im Verhältnis zum Auftragsgegenstand stehen […]“. Der Hof ist der Auffassung, dass das Zwei- bis Dreifache des geschätzten jährlichen Werts des Auftrags ein angemessenes Kriterium darstellt. In Artikel 147 Absatz 1 der ab 1. Januar 2016 geltenden Anwendungsbestimmungen für die Haushaltsordnung („Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit“) wird dieser Punkt geklärt und lediglich vorgeschrieben, dass „[…] der Mindestjahresumsatz nicht das Zweifache des geschätzten jährlichen Auftragswerts übersteigen [darf], außer in hinreichend begründeten Fällen im Zusammenhang mit der Art der Beschaffung, die der Auftraggeber in den Auftragsunterlagen erläutert“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.11. Bei einem mit der Zahlung von Zuschüssen an Besuchergruppen zusammenhängenden Vorgang, den der Hof untersuchte, wurden Probleme mit der Ausgabenerklärung aufgedeckt, die eine dieser Gruppen vorlegte: Die in den Belegunterlagen ausgewiesenen Beträge entsprachen nicht den in der Ausgabenerklärung geltend gemachten Beträgen ([7]). In einem anderen Fall ermittelte der Hof nicht förderfähige Ausgaben einer Gruppe, die einen Antrag für einen Teil einer Reise nach Brüssel stellte, der nicht im Zusammenhang mit ihrem Besuch beim Europäischen Parlament stand.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

10.11. *Das Parlament nimmt zur Kenntnis, dass für eine der Gruppen einige der Belege nicht den Ausgabenaufstellungen entsprachen. Deshalb hat das Parlament ein Programm zur nachträglichen Überprüfung eingerichtet, um die Belege zu kontrollieren. Für Ausgaben, die nicht ordnungsgemäß begründet oder zuschussfähig sind, wird eine Einziehungsanordnung ausgestellt.*

In Bezug auf die Zuschussfähigkeit der Ausgaben im Zusammenhang mit Besuchen ist das Parlament der Ansicht, dass die Zuschussfähigkeit bewertet werden sollte, indem die Gesamtziele des Besucherprogramms, das erweiterte Angebot für Besucher gemäß der vom Präsidium des Parlaments im April 2015 genehmigten Besucherstrategie des EP und die logistischen Beschränkungen für die Organisation des Transports der Besuchergruppen berücksichtigt werden.

Europäische Kommission

10.12. Wie in früheren Jahren ([8]) ermittelte der Hof eine geringe Anzahl von Fehlern im Zusammenhang mit den Personalkosten und einige Mängel bei der Verwaltung der Familienzulagen durch das PMO. Der Hof wies die Leitungsebene der Kommission auf diese Mängel hin.

ANTWORT DER KOMMISSION

10.12. *Für die Angabe/Aktualisierung personenbezogener Daten, auch solchen zu Familienzulagen, sind in erster Linie die Bediensteten verantwortlich.*

Die Kommission hat ihrerseits bereits mehrere Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Aktualisierung der persönlichen Situation und der Verwaltung der Familienzulagen ergriffen.

Europäischer Rechnungshof

10.13. Laut Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers ([9]) „vermittelt der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage des Europäischen Rechnungshofs […] zum 31. Dezember 2017 sowie der Ergebnisse seiner Vorgänge, seiner Cashflows und der Veränderungen des Nettovermögens für das an diesem Stichtag endende Jahr“.

([7]) Gemäß Artikel 20 Absatz 2 der Regelung über den Empfang von Besuchergruppen müssen Gruppen ihre abschließende Ausgabenerklärung spätestens dreißig Tage nach dem Besuch einreichen. Es ist jedoch nicht vorgeschrieben, zu diesem Zeitpunkt Belegunterlagen (z. B. Rechnungen Dritter, Bordkarten) vorzulegen. Diese Unterlagen müssen drei Jahre lang aufbewahrt und dem Parlament nur im Fall von Ex-post-Kontrollen vorgelegt werden.

([8]) Siehe Ziffer 9.12 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015 und Ziffer 9.13 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

([9]) Siehe den in Ziffer 10.5 erwähnten Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers zum Jahresabschluss.

BEMERKUNGEN DES HOFES

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung

10.14. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben in der Rubrik „Verwaltung" keine wesentliche Fehlerquote aufwiesen. Für diese MFR-Rubrik ergab die Prüfung von Vorgängen eine geschätzte Gesamtfehlerquote von 0,5 % (siehe ***Anhang 10.1***).

Empfehlungen

10.15. ***Anhang 10.2*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den drei Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 ausgesprochen hatte. Zwei dieser Empfehlungen unterzog der Hof keiner Weiterverfolgung, da er Vorgänge dieser Art im Zuge seiner Prüfungsarbeiten für 2017 nicht untersuchte. Die betroffenen Organe und Einrichtungen hatten die dritte Empfehlung weitgehend umgesetzt.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

10.16. Auf der Grundlage dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2017 spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

— **Empfehlung 1:** Im Kontext der Überarbeitung der *Haushaltsordnung* sollte das Europäische Parlament die Leitlinien für *Anweisungsbefugte* zur Gestaltung und Kontrolle der Auswahl- und Zuschlagskriterien im Rahmen von Vergabeverfahren verbessern (siehe Ziffern 10.9-10.10).

Das Parlament weist darauf hin, dass Themen wie die Festlegung von Verfahren und die Prüfung der Erfüllung der Auswahlkriterien Bestandteil angemessener Leitlinien sind. Allgemeine Probleme betreffend eine Ausweitung des Wettbewerbs sind Gegenstand einer Bewertung der Dienststelle Koordinierung der Vergabe öffentlicher Aufträge des Parlaments, die derzeit einschlägige Fragen vor dem Hintergrund des Sonderberichts Nr. 17/2016 des Hofs bewertet.

— **Empfehlung 2:** Im Zuge der nächsten Überarbeitung der Regelung über den Empfang von Besuchergruppen sollte das Europäische Parlament das Verfahren zur Einreichung von Ausgabenerklärungen straffen, indem es Besuchergruppen vorschreibt, zusammen mit den Kostenerstattungsanträgen Belegunterlagen einzureichen (siehe Ziffer 10.11).

Das Parlament nimmt diese Empfehlung zur Kenntnis, die bei einer Überprüfung der Regelung in Betracht gezogen werden wird; in der Zwischenzeit werden Häufigkeit und Intensität der Kontrollen an das jeweilige Risiko angepasst.

ANTWORT DER KOMMISSION

— **Empfehlung 3:** Die Europäische Kommission sollte ihre Systeme zur Verwaltung der im Statut vorgesehenen Familienzulagen so bald wie möglich verbessern, indem sie die Erklärungen der Bediensteten zu den anderweitig gezahlten Zulagen verstärkt auf Kohärenz überprüft (siehe Ziffer 10.12).

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und hat bereits Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltung der Familienzulagen ergriffen.

ANHANG 10.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IN DER RUBRIK „VERWALTUNG“

	2017	2016
GRÖßE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	**55**	100
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	**0,5 %**	0,2 %
Obere Fehlergrenze	1,2 %	
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				
2014	**Empfehlung 1 (Europäisches Parlament):** *Europäische politische Parteien* Das Europäische Parlament sollte seine Kontrollen der von europäischen politischen Parteien an deren angeschlossene Organisationen erstatteten Kosten verstärken. Außerdem sollte das Europäische Parlament hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Aufträge angemessene Vorschriften für die politischen Parteien ausarbeiten und deren Anwendung durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung überwachen (siehe Ziffern 9.11 und 9.17 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014).					X		
	Empfehlung 2 (EWSA): *Auftragsvergabe* Der EWSA sollte Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung verbessern (siehe Ziffern 9.12 und 9.17 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014).					X		
	Empfehlung 3 (Organe und Einrichtungen): *Gehälter und Familienzulagen* Die Organe und Einrichtungen sollten ihre Überwachungssysteme für die zeitnahe Aktualisierung der persönlichen Situation von Bediensteten, die sich auf die Berechnung von Familienzulagen auswirken kann, verbessern (siehe Ziffern 9.13 und 9.17 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014).		X					

(*) Im Zuge seiner Prüfungsarbeiten für 2017 untersuchte der Hof Vorgänge dieser Art nicht. In kommenden Jahren wird eine Weiterverfolgung dieser Empfehlungen erfolgen.

JAHRESBERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM RAHMEN DES ACHTEN, NEUNTEN, ZEHNTEN UND ELFTEN EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2017

(2018/C 357/02)

Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 2017

INHALT

	Ziffer
Einleitung	1-5
Kurzbeschreibung der Europäischen Entwicklungsfonds	2-5
Kapitel I — Finanzielle Ausführung des achten, neunten, zehnten und elften EEF	6-10
Kapitel II — Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zu den EEF	11-41
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zum achten, neunten, zehnten und elften EEF — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers	I-XXI
Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung	11-41
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	11-14
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	15
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	16-28
Jährlicher Tätigkeitsbericht und sonstige Governance-Regelungen	29-41
Schlussfolgerung und Empfehlungen	42-47
Schlussfolgerung	42-45
Empfehlungen	46-47

Anhang 1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen für die Europäischen Entwicklungsfonds

Anhang 2 — Im Rahmen der EEF im Jahr 2017 geleistete Zahlungen nach Hauptregionen

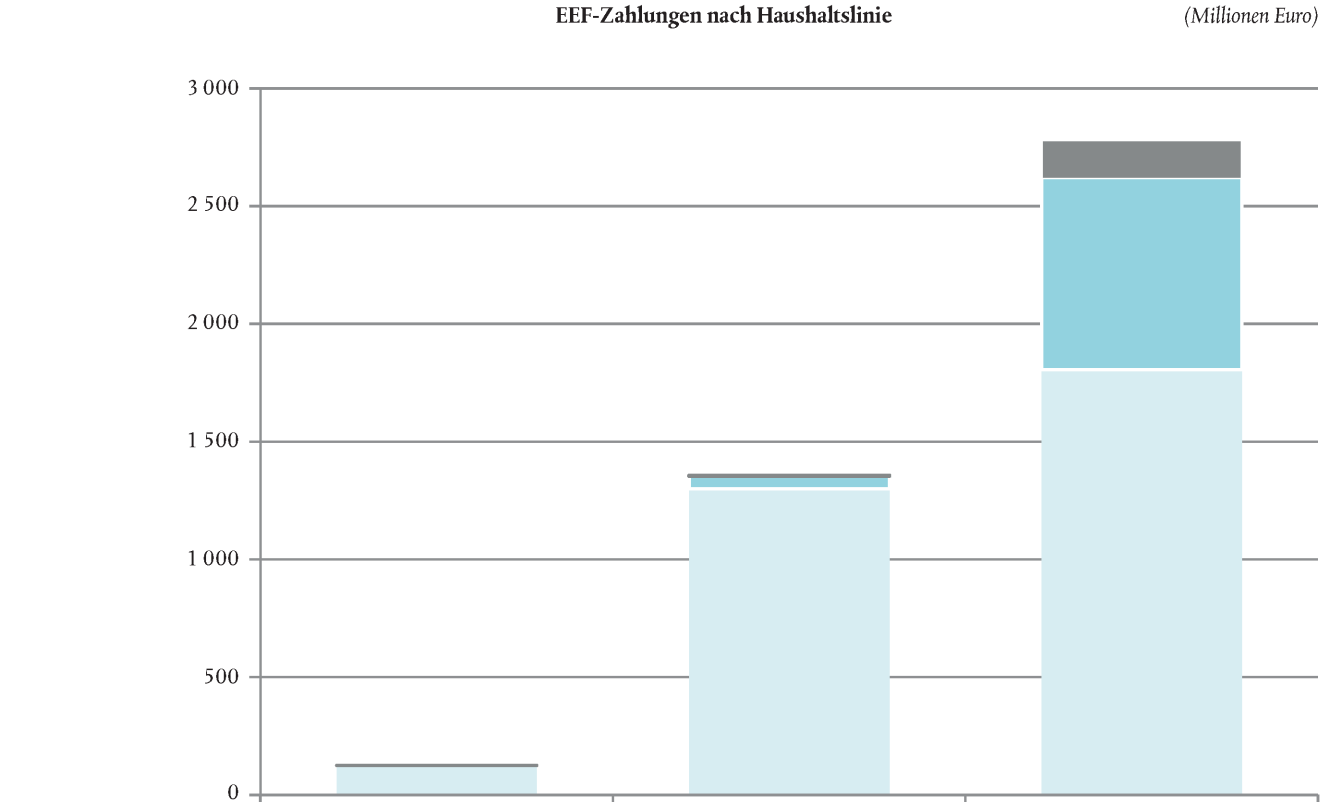
Anhang 3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Europäischen Entwicklungsfonds

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 2017.

Illustration 1 — Europäische Entwicklungsfonds — Finanzübersicht 2017



	Neunter EEF	Zehnter EEF	Elfter EEF
Verwaltung	1	2	153
Budgethilfe		54	815
Projekte	125	1 300	1 806
Insgesamt	126	1 356	2 774

Tabelle 1 — Europäische Entwicklungsfonds — Kerndaten 2017

	(Millionen Euro)
Zahlungen insgesamt	**4 256**
- Vorschüsse und EEF-Beiträge zu EU-Treuhandfonds	*- 2 648*
+ abgerechnete Vorschüsse und EEF-Beiträge zu EU-Treuhandfonds	*1 876*
Prüfungspopulation	**3 484**

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der konsolidierten Jahresrechnungen 2017 des achten, neunten, zehnten und elften EEF und des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2017 der GD DEVCO.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kurzbeschreibung der Europäischen Entwicklungsfonds

2. Die EEF wurden 1959 ins Leben gerufen und sind das wichtigste Hilfeinstrument der Europäischen Union (EU) 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 *Entlastung*sbehörde; hiervon ausgenommen ist lediglich die Investitionsfazilität, die von der EIB verwaltet wird und daher außerhalb der Prüfungszuständigkeit 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 vom 18. Februar 2008 über die Finanzregelung für den 10. Europäischen Entwicklungsfonds (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 Umsetzungsmethoden ([4]) ausgeführt, die in 79 Ländern zum Einsatz kommen.

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 ([5]) (2015-2020) trat am 1. März 2015 in Kraft ([6]). Der elfte EEF ist mit 30 506 Millionen Euro ([7]) 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 2017 sowie die kumulierte Verwendung zu entnehmen.

([3]) Ausgenommen sind 4 % der im Jahr 2017 im Rahmen der EEF getätigten Ausgaben, die von der Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO) verwaltet wurden.

([4]) Wie Bau-/Liefer-/Dienstleistungsaufträge, Finanzhilfen, Budgethilfen, Leistungsprogramme.

([5]) ABl. L 210 vom 6.8.2013, S. 1.

([6]) Zwischen 2013 und 2015 wurden Mittel im Rahmen der Überbrückungsfazilität gebunden.

([7]) Davon werden 1 139 Millionen Euro von der EIB verwaltet.

Illustration 2 — Verwendung der EEF-Mittel zum 31. Dezember 2017

(Millionen Euro)

	Stand Ende 2016		Haushaltsvollzug im Haushaltsjahr 2017 (netto) ([6])					Stand Ende 2017					
	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])	**76 896**		**-7**	**-37**	**-119**	**191**	**28**	**10 385**	**15 430**	**21 488**	**29 621**	**76 924**	
B — VERWENDUNG													
1 **Globale Mittelbindungen** ([4])	**60 097**	**78,2 %**	**-9**	**-38**	**-5**	**5 807**	**5 755**	**10 382**	**15 391**	**21 052**	**19 027**	**65 852**	**85,6 %**
2 **Einzelmittelbindungen** ([5])	**53 032**	**69,0 %**	**-3**	**-20**	**550**	**5 684**	**6 211**	**10 376**	**15 289**	**20 125**	**13 453**	**59 243**	**77,0 %**
3 **Zahlungen**	**45 339**	**59,0 %**	**-1**	**111**	**1 277**	**2 770**	**4 157**	**10 375**	**15 164**	**17 753**	**6 206**	**49 498**	**64,3 %**
C — Noch abzuwickelnde Mittelbindungen (B1-B3)	**14 758**	**19,2 %**						**7**	**227**	**3 299**	**12 821**	**16 354**	**21,3 %**
D — Noch verfügbare Mittel (A-B1)	**16 799**	**21,8 %**						**3**	**39**	**436**	**10 594**	**11 072**	**14,4 %**

([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 2017 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. Im Jahr 2017 bemühte sich die GD DEVCO weiter darum, alte Vorfinanzierungen und noch abzuwickelnde Mittelbindungen abzubauen, wobei die Zielvorgabe bei 25 % lag ([8]) (siehe ***Illustration 3***).

Illustration 3 — Zentrale Leistungsindikatoren (KPI) zur Verringerung alter Vorfinanzierungen, alter noch abzuwickelnder Mittelbindungen und alter abgelaufener Verträge

Die Zielvorgabe der GD DEVCO wurde übertroffen, da alte Vorfinanzierungen in ihrem gesamten Zuständigkeitsbereich um 37,60 % (32,58 % für den EEF) und alte noch abzuwickelnde Mittelbindungen um 38,49 % (37,63 % für den EEF) reduziert wurden.

Die für die EEF festgelegte Vorgabe, den Anteil der abgelaufenen Verträge ([9]) an allen offenen Verträgen unter 15 % zu halten, wurde zwar verfehlt (18,75 %), doch das Gesamtziel wurde erreicht (14,95 %). Der Hauptgrund für den geringeren Prozentsatz bei EEF-Verträgen besteht darin, dass sich die Abrechnung alter abgelaufener Verträge im Rahmen des EEF technisch komplexer gestaltet, wenn Beträge zu Einziehungsanordnungen nicht vereinnahmt wurden. Im September 2017 leitete die GD DEVCO ein neues Verfahren ein, um dieses Problem anzugehen. Der Hof wird dieses neue Verfahren im Rahmen seiner jährlichen Prüfung zum Haushaltsjahr 2018 weiterverfolgen.

10. Die Kommission verfügt zwar über einen KPI für alte Vorfinanzierungen, hat jedoch keinen KPI eingerichtet, um zu überwachen, wie lange die an EU-Treuhandfonds (den Treuhandfonds Bêkou und den Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika) gezahlten Vorschüsse bereits bestehen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10. *Gemäß den Rechnungsführungsvorschriften werden die EEF-Beiträge zu den Treuhandfonds der EU in den Jahresrechnungen der EEF ausgewiesen. Sie werden jährlich überwacht und kontrolliert. Darüber hinaus wird die RAL ([1])-Absorptionsdauer der EU-Treuhandfonds, die sich direkt auf die Alterung dieser Beiträge auswirkt, in Echtzeit im Wege des vierten KPI (RAL-Absorptionskapazität) überwacht. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass korrekt überwacht wird, ob die Beiträge aus den EEF zu den EU-Treuhandfonds zu lange bestehen, und dass die Schaffung eines zusätzlichen KPI nicht erforderlich ist.*

([8]) Dieses Ziel wurde sowohl für den gesamten Zuständigkeitsbereich als auch speziell für die EEF festgelegt.

([9]) Ein Vertrag gilt als abgelaufen, wenn er mehr als 18 Monate nach dem Ende seines Durchführungszeitraums immer noch offen ist.

([1]) Unter RAL („reste à liquider“) sind sämtliche noch abzuwickelnde Mittelbindungen zu verstehen, d. h. Verpflichtungen, die eingegangen wurden, für die aber noch keine Zahlungen erfolgt sind.

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 2017 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 27. Juni 2018 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 2017 endende Jahr die Vermögens- und Finanzlage der EEF zum 31. Dezember 2017, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows sowie die Veränderungen ihres 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 2017 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 2017 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 gemäß diesen Normen und Anforderungen sowie 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 2017 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 4,5 %.

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 2.8), die weitgehend auf Schätzungen beruhen, überprüft. Ende des Jahres 2017 beliefen sich die von Begünstigten getätigten, aber noch nicht gemeldeten förderfähigen Ausgaben nach Schätzungen der Kommission auf 4 653 Millionen Euro (Jahresende 2016: 3 903 Millionen Euro).

IX. Wir haben die Berechnung dieser Schätzungen untersucht und eine Stichprobe von 36 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.

Mögliche Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union auf die EEF-Jahresrechnungen 2017

X. Am 29. März 2017 teilte das Vereinigte Königreich dem Europäischen Rat förmlich seine Absicht mit, aus der Europäischen Union auszutreten. Am 19. März 2018 veröffentlichte die Kommission einen Entwurf des Austrittsabkommens, in dem die in den Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich erzielten Fortschritte dargelegt wurden. Gemäß diesem Entwurf des Austrittsabkommens bleibt das Vereinigte Königreich bis zum Abschluss des elften EEF und aller vorangehenden nicht abgeschlossenen EEF Vertragspartei des EEF und erfüllt dieselben Pflichten im Rahmen des Internen Abkommens, mit dem der elfte EEF eingerichtet wurde, sowie die Pflichten, die sich aus den vorangehenden EEF bis zu deren Abschluss ergeben.

XI. In dem Entwurf des Austrittsabkommens ist zudem festgelegt, dass in Fällen, in denen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Abkommens Mittel aus Projekten im Rahmen des zehnten EEF oder vorangehender EEF nicht gebunden oder freigegeben wurden, der Anteil des Vereinigten Königreichs an diesen Mitteln nicht wiederverwendet wird. Dasselbe gilt für den Anteil des Vereinigten Königreichs an Mitteln, die im Rahmen des elften EEF nach dem 31. Dezember 2020 nicht gebunden oder freigegeben wurden. Die Verhandlungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union sind nach wie vor im Gange, sodass der endgültige Wortlaut des Abkommens noch nicht bestätigt wurde.

XII. Auf dieser Grundlage gelangen wir zu der Schlussfolgerung, dass die Jahresrechnungen zum 31. Dezember 2017 die gegebene Lage — vorbehaltlich des Ergebnisses des Austrittsprozesses — korrekt widerspiegeln.

Verantwortlichkeiten des Managements

XIII. 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 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.

XIV. Bei der Aufstellung der EEF-Jahresrechnungen ist die Kommission dafür verantwortlich, die Fähigkeit der EEF zur Fortführung der Geschäftstätigkeit zu beurteilen, relevante Sachverhalte anzugeben sowie dafür, den Rechnungslegungsgrundsatz der Fortführung der Geschäftstätigkeit anzuwenden, es sei denn, sie beabsichtigt, entweder die Einrichtung zu liquidieren oder Geschäftstätigkeiten einzustellen, oder hat keine realistische Alternative dazu.

XV. 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

XVI. Unsere Ziele sind, hinreichende Sicherheit darüber zu erlangen, ob die EEF-Jahresrechnungen frei von wesentlichen falschen Darstellungen sind und die 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 der Prüfung sämtliche Fälle von wesentlichen falschen Darstellungen oder Verstößen gegen Rechtsvorschriften, die möglicherweise vorliegen, zwangsläufig aufgedeckt wurden. 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 von Nutzern getroffenen wirtschaftlichen Entscheidungen beeinflussen.

XVII. 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. Wir planen und führen Prüfungshandlungen als Reaktion auf diese Risiken durch und erlangen Prüfungsnachweise, die ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unser Prüfungsurteil zu dienen. Fälle von wesentlichen falschen Darstellungen oder Verstößen gegen Rechtsvorschriften, die aus dolosen Handlungen resultieren, sind schwerer aufzudecken als Fälle, die aus Irrtümern resultieren, da dolose Handlungen betrügerisches Zusammenwirken, Fälschungen, beabsichtigte Unvollständigkeiten, irreführende Darstellungen oder das Außerkraftsetzen interner Kontrollen beinhalten können. Daher ist das Risiko, dass solche Fälle nicht aufgedeckt werden, höher;

— gewinnen wir ein Verständnis von dem für die Prüfung relevanten internen Kontrollsystem, um geeignete Prüfungshandlungen zu planen, 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 aufgrund von Ereignissen oder Gegebenheiten eine wesentliche Unsicherheit besteht, die bedeutsame Zweifel an der Fähigkeit der EEF zur Fortführung der Geschäftstätigkeit aufwerfen können. Falls wir die Schlussfolgerung treffen, dass eine solche wesentliche Unsicherheit besteht, sind wir verpflichtet, in unserem Vermerk 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 erlangten Prüfungsnachweise. Zukünftige Ereignisse oder Gegebenheiten können die Einrichtung jedoch dazu veranlassen, ihre Geschäftstätigkeit nicht fortzuführen;

— beurteilen wir die Gesamtdarstellung, den Aufbau und den Inhalt der Jahresrechnungen einschließlich aller Angaben und bewerten, ob die Jahresrechnungen die zugrunde liegenden Vorgänge und Ereignisse in einer Weise wiedergeben, dass eine sachgerechte Gesamtdarstellung erreicht wird.

XVIII. Wir tauschen uns mit dem Management unter anderem über den geplanten Umfang und die geplante zeitliche Einteilung der Prüfung sowie über bedeutsame Prüfungsfeststellungen, einschließlich Feststellungen zu etwaigen bedeutsamen Mängeln im internen Kontrollsystem, aus.

XIX. Hinsichtlich der Einnahmen untersuchen wir sämtliche Beiträge der Mitgliedstaaten und eine Stichprobe anderer Arten von Einnahmenvorgängen.

XX. Hinsichtlich der Ausgaben untersuchen wir die Zahlungsvorgänge, sobald 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, sobald der Mittel*empfänger* deren ordnungsgemäße Verwendung nachgewiesen und das Organ oder die Einrichtung diesen Nachweis durch Abrechnung der Vorauszahlung — noch im selben Jahr oder auch später — akzeptiert hat.

XXI. 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 waren und daher für den aktuellen Zeitraum die besonders wichtigen Prüfungssachverhalte sind. Wir beschreiben diese Sachverhalte in unserem Vermerk, es sei denn, Gesetze oder andere Rechtsvorschriften schließen eine Offenlegung 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.

12. Juli 2018

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

Europäischer Rechnungshof

12, rue Alcide De Gasperi, Luxemburg, LUXEMBURG

BEMERKUNGEN DES HOFES

Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

11. Der Prüfungsansatz und die Prüfungsmethoden des Hofes sind in ***Anhang 1.1*** des Jahresberichts des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2017 beschrieben. Im Zusammenhang mit der diesjährigen Prüfung der EEF ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen.

12. 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 21. Juni 2018 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.

13. Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge durch den Hof umfasste folgende Schritte:

a) die Untersuchung sämtlicher Beiträge der Mitgliedstaaten und einer Stichprobe anderer Arten von Einnahmenvorgängen;

b) die Untersuchung einer Stichprobe von 128 Vorgängen. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der im Rahmen des EEF geleisteten Zahlungen repräsentativ ist. Sie umfasste 100 von 23 EU-Delegationen ([13]) bewilligte Zahlungen und 28 von den zentralen Kommissionsdienststellen ([14]) genehmigte Zahlungen. Da ein Teil der Prüfungspopulation des Hofes Gegenstand der von der GD DEVCO 2017 durchgeführten Analyse der *Restfehlerquote* war, nahm der Hof in seine Stichprobe 14 weitere Vorgänge auf, auf welche — nach einer Anpassung — die Ergebnisse ([15]) dieser Studie angewandt wurden. Die Stichprobe umfasste insgesamt 142 Vorgänge, was dem Assurance-Modell (Modell zur Erlangung von Prüfungssicherheit) des Hofes entspricht;

([11]) Siehe Artikel 44 der Verordnung (EU) 2015/323.
([12]) Siehe Artikel 43 der Verordnung (EU) 2015/323.
([13]) Afrikanische Union, Angola, Äthiopien, Barbados, Burkina Faso, Demokratische Republik Kongo, Fidschi, Haiti, Jamaika, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Niger, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal, Sierra Leone, Simbabwe, Sudan, Südsudan und Tansania.
([14]) GD DEVCO: 19 Zahlungen; GD ECHO: 9 Zahlungen im Bereich der humanitären Hilfe.
([15]) Der Hof überprüfte Analysen von Restfehlerquoten und gelangte zu dem Schluss, dass die Methode zur Erstellung dieser Analysen nur sehr wenige Vor-Ort-Kontrollen und eine im Umfang begrenzte Untersuchung von Vergabeverfahren vorsieht. Daher passte der Hof in diesem Jahr das Ergebnis der Analyse der Restfehlerquote um Fehlerquoten bezüglich der Einhaltung von Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge an. Grundlage für die Anpassung bildeten die Feststellungen des Hofes im Zusammenhang mit den Zuverlässigkeitserklärungen der Jahre 2014-2016.

c) wenn Fehler aufgedeckt worden waren, eine Analyse der betreffenden Systeme, um die Mängel zu ermitteln;

d) eine Bewertung der von der GD DEVCO und den EU-Delegationen verwendeten Systeme, 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 oben genannte Analyse der Restfehlerquote;

e) eine Analyse des *Jährlichen Tätigkeitsberichts* der GD DEVCO;

f) die Weiterverfolgung der früheren Empfehlungen des Hofes.

14. 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 2017 beziehen sich auf den gesamten Zuständigkeitsbereich der GD DEVCO.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

15. In den vergangenen beiden Jahren 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 ([16]) wurden im Jahr 2017 ähnliche Fälle ermittelt. Zwar wurden in den endgültigen EEF-Jahresrechnungen Korrekturen in Höhe von 5,1 Millionen Euro ([17]) vorgenommen, es ist jedoch wahrscheinlich, dass im nicht überprüften Teil der Grundgesamtheit ähnliche Fehler aufgetreten sind.

([16]) Der Hof prüfte 17 Einziehungsanordnungen (mit einem Gesamtwert von 16,7 Millionen Euro) und stellte fest, dass drei Einziehungsanordnungen (0,4 Millionen Euro) fälschlicherweise als Einnahmen und nicht als Wiedereinziehung nicht in Anspruch genommener Mittel aus Vorfinanzierungen erfasst worden waren.

([17]) Von diesem Korrekturbetrag entfallen 1,1 Millionen Euro auf von der GD DEVCO aufgedeckte Fehler und 4 Millionen Euro auf später von den Prüfern des Hofes ermittelte Fehler.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

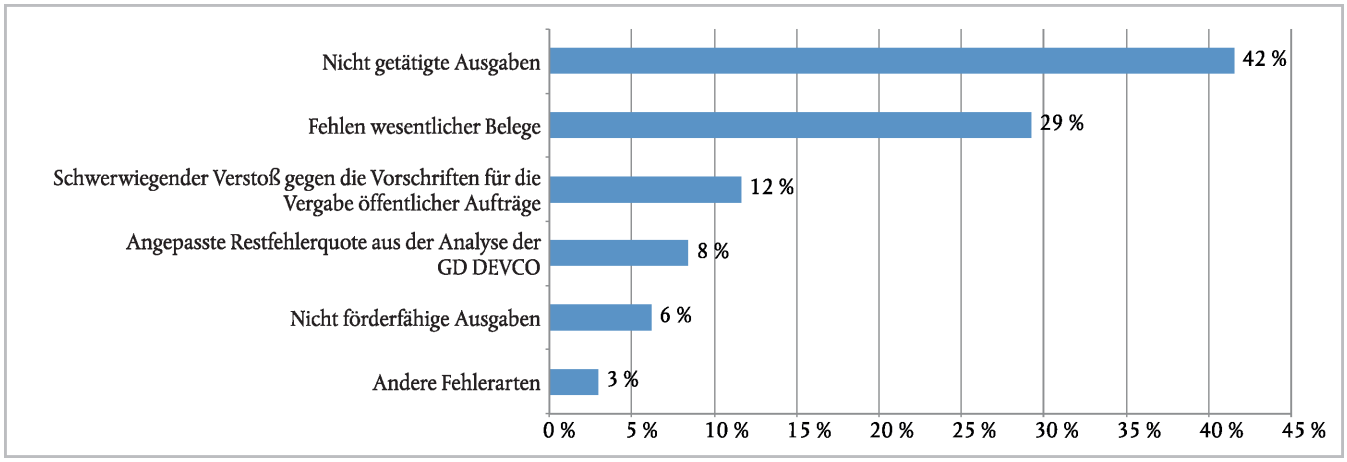
Einnahmen

16. Die Einnahmenvorgänge wiesen keine wesentliche Fehlerquote auf.

Zahlungen

17. In ***Anhang 1*** sind die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen überblicksmäßig dargestellt. Von den 128 untersuchten Zahlungsvorgängen wiesen 37 (29 %) Fehler auf. Auf der Grundlage der quantifizierten 30 Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote auf 4,5 % ([18]). In diesem Wert sind die angepassten Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote 2017 berücksichtigt. ***Illustration 4*** enthält eine Aufschlüsselung der für 2017 geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart. ***Illustration 5*** enthält Beispiele für diese Fehler.

Illustration 4 — Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

([18]) 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 1,2 % (untere Fehlergrenze) und 7,8 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

18. Von den 118 untersuchten projektbezogenen ([19]) Zahlungsvorgängen wiesen 37 (31 %) Fehler auf (30 quantifizierbare und acht nicht quantifizierbare Fehler). Bei den 30 mit quantifizierbaren Fehlern behafteten Zahlungsvorgängen handelte es sich in zehn Fällen (33 %) 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, Beitragsvereinbarungen* mit internationalen Organisationen und *Übertragungsvereinbarungen* mit Kooperationsagenturen der EU-Mitgliedstaaten betrafen, mehr Fehler als bei anderen Formen der Unterstützung ([20]). Von den 75 untersuchten Vorgängen dieser Art wiesen 27 (36 %) quantifizierbare Fehler auf, die 70 % der geschätzten Fehlerquote ausmachten.

Illustration 5 — Beispiele für quantifizierbare und nicht quantifizierbare Fehler in Vorgängen im Zusammenhang mit Projekten

a) *Nicht getätigte Ausgaben (quantifizierbarer Fehler)*

Für ein Projekt im Bereich Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen im Sudan erkannte die Kommission fälschlicherweise 2 Millionen Euro mehr an als der Durchführungspartner, eine internationale Organisation, als Ausgaben geltend gemacht hatte.

Bei der Überprüfung einzelner Ausgabenposten stellte der Hof fest, dass drei von ihnen Fehler aufwiesen, da der geltend gemachte Betrag nicht tatsächlich in voller Höhe angefallen war. Aus dem Fehler bei der Abrechnung und den ermittelten nicht förderfähigen Kosten ergab sich eine Fehlerquote von 51,57 % der geprüften Gesamtkosten.

b) *Fehlen wesentlicher Belege (quantifizierbarer Fehler)*

Bei einem Projekt im Bereich Biodiversität in Angola, das von einer internationalen Organisation durchgeführt wurde, prüfte der Hof Posten im Zusammenhang mit Bauaufträgen. Die Belege reichten weder aus, um die Ausgaben zu überprüfen, noch ermöglichten sie einen Prüfpfad im Hinblick auf die in Rechnung gestellten Beträge und durchgeführten Arbeiten. Bei den Vor-Ort-Prüfungen des Hofes wurden in Bezug auf Größe, Gestaltung und verwendete Materialien erhebliche Abweichungen zwischen den Auftragsvorgaben und den abgeschlossenen Arbeiten festgestellt. Aus den nicht förderfähigen Kosten ergab sich eine Fehlerquote von 28,83 % der geprüften Gesamtkosten.

([19]) Projektbezogene Zahlungen enthalten keine Budgethilfezahlungen.

([20]) Wie Bau-/Liefer-/Dienstleistungsaufträge.

BEMERKUNGEN DES HOFES

c) *Fehler im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe — fehlende Dokumentation des öffentlichen Vergabeverfahrens (quantifizierbarer Fehler)*

Bei der Prüfung der Ausgaben eines Projekts, das von einer Organisation zur Unterstützung der Entwicklung des privaten Sektors in AKP-Ländern durchgeführt wurde, war es dem Hof aufgrund fehlender Dokumentation nicht möglich, die Förderfähigkeit eines Vergabeverfahrens zu überprüfen. Der Hof forderte Dokumente (wie Kostenanfrage, Leistungsbeschreibung, erhaltene Angebote, Bewertungsberichte oder Vergabebekanntmachung) an, erhielt jedoch keine derartigen Unterlagen. Aus den nicht förderfähigen Kosten ergab sich eine Fehlerquote von 10,00 % der geprüften Gesamtkosten.

d) *Nicht förderfähige Ausgaben (quantifizierbarer Fehler)*

Bei den Ausgaben für einen von einer internationalen Einrichtung verwalteten Treuhandfonds ermittelte der Hof zwei nicht förderfähige Kostenpositionen. Eine Position bestand aus indirekten Kosten, die als direkte Kosten gemeldet worden waren, die andere Position stand in keinem direkten Zusammenhang zu den Tätigkeiten der Maßnahme bzw. war nicht notwendig für deren Abschluss. Aus den nicht förderfähigen Kosten ergab sich eine Fehlerquote von 20,00 % der geprüften Gesamtkosten.

e) *Nicht förderfähige Ausgaben (quantifizierbarer Fehler und nicht quantifizierbarer Fehler)*

Bei einem Projekt zur Förderung der Entwicklung lokaler Unternehmen in Tansania, das von einer privaten Einrichtung koordiniert wurde, ermittelte der Hof drei mit Fehlern behaftete Kostenpositionen. Eine Position enthielt die MwSt., die laut Auftragsbedingungen nicht förderfähig ist, und war nicht vollständig durch Dokumente wie eine Rechnung oder einen Vertrag belegt. Aus den nicht förderfähigen Kosten ergab sich eine Fehlerquote von 1,84 % der geprüften Gesamtkosten.

Eine andere Kostenposition, die als Gehaltszahlungen gemeldet worden war, beruhte nicht auf den tatsächlichen Bruttogehältern, sondern auf einer Schätzung. Kosten können nur dann als förderfähig betrachtet werden, wenn sie getätigt wurden und identifizierbar sowie überprüfbar sind. Bei der dritten Kostenposition konnte nicht überprüft werden, ob der Betrag vollständig gezahlten Gehaltskosten entspricht oder ob der Begünstigte einen Gewinn einbehalten hat. Diese Einschränkungen führten dazu, dass beide Kostenpositionen einen nicht quantifizierbaren Fehler aufwiesen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

20. In acht Fällen quantifizierbarer Fehler und drei Fällen nicht quantifizierbarer Fehler verfügte die Kommission über ausreichende Informationen, um die Fehler zu verhindern bzw. vor Anerkennung der Ausgaben aufzudecken und zu berichtigen. Hätte die Kommission alle ihr vorliegenden Informationen angemessen genutzt, wäre die geschätzte Fehlerquote um 1,8 Prozentpunkte niedriger ausgefallen. Bei zwei weiteren Vorgängen stellte der Hof Fehler fest, die die externen Prüfer oder Überwachungsbeauftragten hätten aufdecken müssen. Diese Fehler trugen 0,1 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei ([21]).

21. Darüber hinaus waren insgesamt 15 Vorgänge, die quantifizierbare Fehler ([22]) 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. Der von der Europäischen Investitionsbank verwaltete Infrastruktur-Treuhandfonds für Afrika (AITF) ist ein Treuhandfonds, zu dem die Kommission einen Beitrag leistet. Die GD DEVCO verwendet die geprüften und ungeprüften Jahresabschlüsse des Fonds mindestens einmal pro Jahr als Grundlage, um getätigte Ausgaben anzuerkennen. Die Jahresabschlüsse des Fonds werden gemäß den IFRS ([23]) aufgestellt und enthalten Schätzungen ([24]). Sie umfassen somit nicht nur tatsächlich getätigte Ausgaben. Darüber hinaus bezieht sich der von der GD DEVCO verwendete Prüfungsbericht auf eine Prüfung der Rechnungsführung, mit der ein Prüfungsurteil zu den Jahresabschlüssen des Fonds abgegeben werden soll. Ihr Zweck besteht nicht in der Ermittlung nicht förderfähiger Ausgaben.

23. Bei der Prüfung von AITF-Vorgängen ermittelte der Hof sowohl quantifizierbare als auch nicht quantifizierbare Fehler, die auf die Verwendung von Schätzungen oder darauf zurückzuführen waren, dass bei bestimmten Ex-ante-Kontrollen nicht förderfähige Kosten vor deren Anerkennung nicht aufgedeckt wurden.

([21]) In neun Fällen (1,1 Prozentpunkte) war die Kommission selbst für den Fehler verantwortlich und in vier Fällen (0,8 Prozentpunkte) wurde der Fehler von den Begünstigten verursacht.

([22]) Diese Fehler trugen 1,7 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei.

([23]) International Financial Reporting Standards (Internationale Rechnungslegungsstandards).

([24]) Die Aufstellung von Abschlüssen nach IFRS erfordert bestimmte kritische Schätzungen. Darüber hinaus muss das Management der EIB bei der Anwendung der Rechnungslegungsregeln des Treuhandfonds von seinem Beurteilungsspielraum Gebrauch machen. Absatz 2.2 — Wesentliche Ermessensentscheidungen und Schätzungen in den Jahresabschlüssen des AITF zum 31. Dezember 2015.

BEMERKUNGEN DES HOFES

24. In zwei Bereichen wurde der Grad der Fehleranfälligkeit der Vorgänge durch die Zahlungsbedingungen begrenzt. Den ersten dieser Bereiche bildete die Budgethilfe ([25]). Der zweite Bereich umfasste Fälle, in denen die „hypothetische Strategie" bei von mehreren Gebern finanzierten Projekten, die von internationalen Organisationen durchgeführt wurden, angewandt wurde ([26]).

25. Budgethilfe ist ein finanzieller 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 Verbesserungen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements) erfüllt waren, bevor sie die Mittel auszahlte.

26. 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 ([27]).

27. Im Rahmen der „hypothetischen Strategie" — wenn die Beiträge der Kommission und anderer Geber zu von mehreren Gebern finanzierten Projekten verschmelzen und nicht an spezifische identifizierbare Ausgaben gebunden sind — geht die Kommission davon aus, dass die Förderfähigkeitsregeln der EU eingehalten wurden, solange der gemeinsam aufgebrachte Gesamtbetrag 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 berücksichtigt ([28]).

([25]) Die im Rahmen der EEF geleisteten Budgethilfezahlungen beliefen sich im Jahr 2017 auf 880 Millionen Euro.

([26]) Die im Rahmen der EEF geleisteten Zahlungen an von internationalen Organisationen durchgeführte und von mehreren Gebern finanzierte Projekte beliefen sich im Jahr 2017 auf 812 Millionen Euro. Der Hof kann nicht angeben, auf welchen Anteil dieses Betrags die hypothetische Strategie angewandt wird, da die Kommission dies nicht getrennt überwacht.

([27]) Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Budgethilfe untersucht der Hof in einigen seiner Sonderberichte, zuletzt in den Sonderberichten Nr. 32/2016 „EU-Hilfe für die Ukraine" und Nr. 30/2016 „Wirksamkeit der EU-Unterstützung für vorrangige Sektoren in Honduras".

([28]) 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

28. Die vom Hof untersuchten 15 Vorgänge mit mehreren Gebern, bei denen die „hypothetische Strategie“ zum Tragen kam, und die zehn untersuchten Budgethilfevorgänge wiesen keine Fehler auf. Werden diese Vorgänge aus der geprüften Stichprobe ausgeklammert, beträgt die geschätzte Fehlerquote 6,5 % ([29]).

Jährlicher Tätigkeitsbericht und sonstige Governance-Regelungen

29. 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.

30. Im vergangenen Jahr berichtete der Hof über die zufriedenstellenden Fortschritte in Bezug auf den Aktionsplan 2015. Zehn Maßnahmen waren abgeschlossen, fünf teilweise umgesetzt und eine Maßnahme war im Gange.

31. In ihrem Aktionsplan für 2016 befasste sich die GD DEVCO weiterhin mit Bereichen, die ein hohes Risiko aufweisen: die indirekte Mittelverwaltung über internationale Organisationen und Finanzhilfen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung. Mit Stand von März 2018 waren zehn Maßnahmen abgeschlossen, zwei teilweise umgesetzt ([30]) und zwei Maßnahmen waren im Gange.

32. Sechs neue gezielte Maßnahmen wurden in den Aktionsplan 2017 aufgenommen. Diese Maßnahmen sollen beispielsweise dazu beitragen, die Zahl der Fehler im Zusammenhang mit Leistungsprogrammen zu verringern. Sie umfassten auch Änderungen, die an den Vertragsvorlagen für die Übertragungsvereinbarungen und Säulenbewertungen vorzunehmen waren, um den Änderungen in der neuen Finanzregelung Rechnung zu tragen.

33. 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 nach wie vor ein Zeichen für Schwachstellen in diesen Kontrollen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

33. *Ende März 2018 wurde die überarbeitete Leistungsbeschreibung für die Ausgabenüberprüfung angenommen, die zur Verbesserung der Ex-ante-Kontrollen beitragen soll.*

([29]) Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe von 117 Vorgängen. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 2,8 % (untere Fehlergrenze) und 10,2 % (obere Fehlergrenze) liegt.

([30]) Unterrichtung der Begünstigten darüber, dass die GD DEVCO vor der Genehmigung der Ausgaben detaillierte Belege anfordern könnte; Einrichtung eines Schwerpunktreferats zur Koordinierung der Beziehungen mit internationalen Organisationen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Analyse der Restfehlerquote 2017

34. Die GD DEVCO führte 2017 zum sechsten 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 ([31]). Im zweiten Jahr in Folge ergab die Analyse eine geschätzte Restfehlerquote, die unter der von der Kommission festgelegten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lag ([32]).

35. Die GD DEVCO hat aus ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2017 den Abschnitt gestrichen, in dem auf die Einschränkung der Analyse der Restfehlerquote in Bezug auf den Umfang der Untersuchung von Vergabeverfahren hingewiesen wurde, obwohl diese Einschränkung fortbesteht.

36. Bei der Analyse der Restfehlerquote 2017 lag die Zahl der Vorgänge, bei denen keine vertiefte Prüfung vorgenommen worden war, da man voll und ganz auf frühere Prüfungsarbeiten vertraute, deutlich höher (67 % der Vorgänge) als bei vorherigen Analysen (siehe ***Illustration 6***), obwohl es laut Handbuch zur Ermittlung der Restfehlerquote nur in seltenen Fällen zulässig ist, voll und ganz auf frühere Prüfungsarbeiten zu vertrauen ([33]). Bei den meisten Vorgängen im Zusammenhang mit der Analyse der Restfehlerquote ([34]), die der Hof stichprobenmäßig überprüfte, gelangte er zu dem Schluss, dass es nicht korrekt bzw. nicht hinreichend gerechtfertigt war, voll und ganz auf frühere Prüfungsarbeiten zu vertrauen. Darüber hinaus wurden die im Rahmen früherer Kontrolltätigkeiten ermittelten Fehler nicht auf den nicht überprüften Teil der Grundgesamtheit hochgerechnet, weshalb in der Analyse davon ausgegangen wird, dass der nicht überprüfte Teil der Grundgesamtheit keine Fehler aufweist. Dies hat Auswirkungen auf die Restfehlerquote.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

35. *Nach Ansicht der Kommission sei es etwas übertrieben, den Umfang der Untersuchung der Vergabeverfahren als wesentlichen Unterschied herauszustellen, da die mit der Durchführung der Analyse der Restfehlerquote betrauten Auftragnehmer tatsächlich Teile der Vergabeverfahren untersuchen: Sie prüfen die grundlegenden Belege (z. B. die Bekanntmachung, Berichte über die Angebotseröffnung, Bewertungsberichte, Vergabeentscheidung usw.), die Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote schreibt jedoch keine erneute Durchführung des Auswahlverfahrens vor (weder auf der Ebene der Kommission noch auf der Ebene des Empfängers). In einigen Fällen können die Auftragnehmer aufgrund ihrer Berufserfahrung und einer Risikoanalyse beschließen, das Vergabeverfahren im Detail zu analysieren.*

36. *Bei der Analyse der Restfehlerquote für das Jahr 2017 wurde pflichtgemäßes Ermessen ausgeübt, wenn Raum für Interpretationen bestand oder solche erforderlich waren.*

Nach dieser Erfahrung wird die Kommission eine Weiterentwicklung der Methode in Erwägung ziehen, um sich auf frühere Prüfungsarbeiten in mehr als außergewöhnlichen Fällen, in denen internationale Standards angewandt wurden, zu stützen.

([31]) EEF und Gesamthaushaltsplan der EU.

([32]) 2015: 2,2 %; 2016: 1,7 % und 2017: 1,18 %.

([33]) DG DEVCO Residual Error Rate: Instruction Manual for Annual Measurement Exercise, S. 26.

([34]) Die Überprüfung des Hofes ergab, dass es bei 26 der 41 überprüften Vorgänge nicht gerechtfertigt war, voll und ganz auf frühere Prüfungsarbeiten zu vertrauen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

37. Neben dem deutlichen Anstieg der Fälle, in denen voll und ganz auf frühere Prüfungsarbeiten vertraut wurde, ermittelte der Hof bei seiner Überprüfung auch Fehler und Unstimmigkeiten bei der Berechnung und Hochrechnung einzelner Fehler. Diese Fehler ähneln denen, die der Hof in seinem Jahresbericht 2014 über die EEF aufgezeigt hat ([35]).

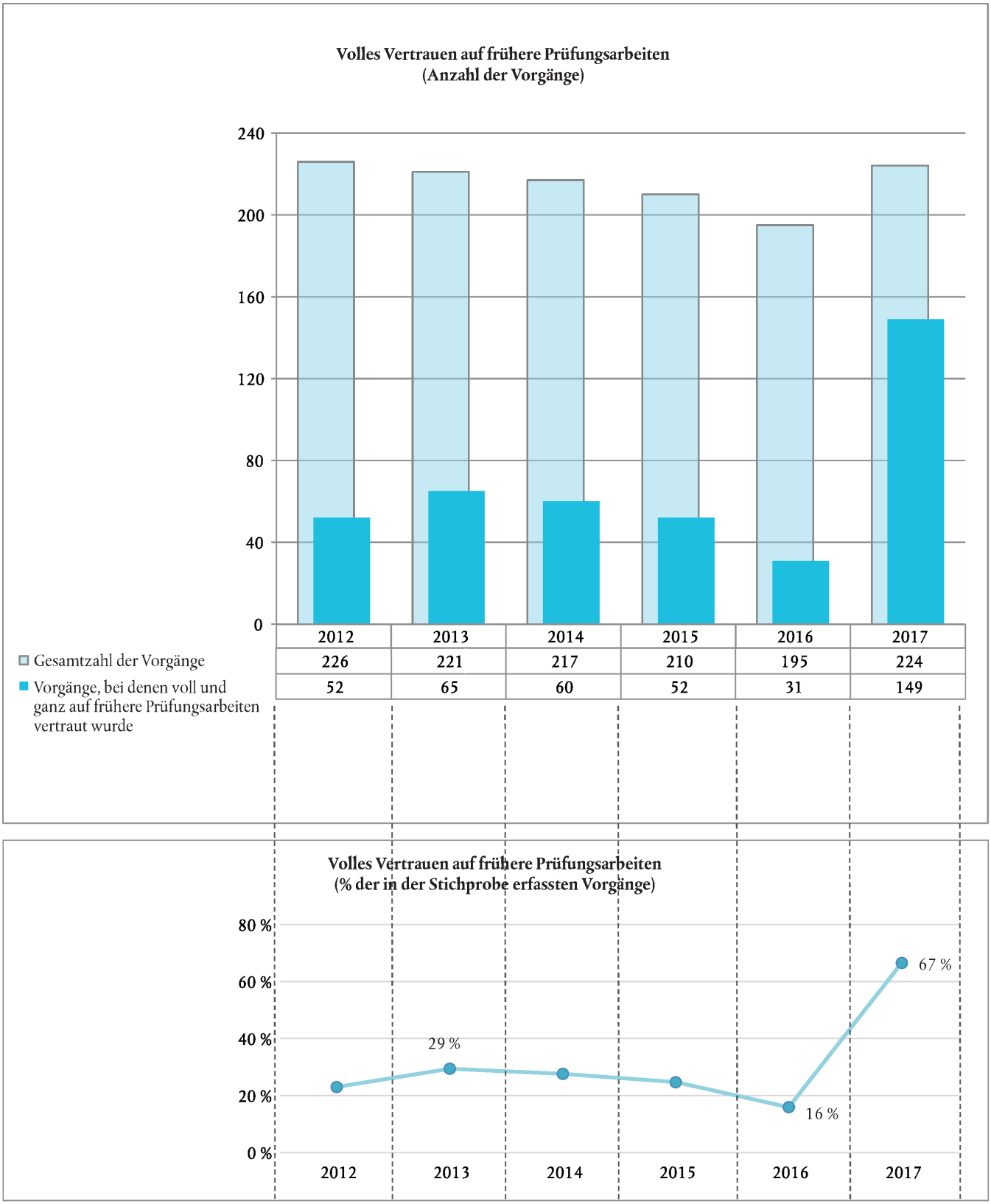
38. Die Kommission hat die Arbeit des Auftragnehmers, der die Analyse der Restfehlerquote durchführte, nicht ordnungsgemäß überwacht, und war deshalb nicht in der Lage, diese Probleme zu verhindern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

38. *Es fanden regelmäßige Sitzungen statt, bei denen der Fortschritt der Studie im Detail verfolgt wurde. Die Kommission hat dem mit der Durchführung der Analyse der Restfehlerquote betrauten Auftragnehmer innerhalb der Grenzen, die sich aus der absoluten Notwendigkeit seiner Unabhängigkeit und seines pflichtgemäßen Ermessens ergeben, Leitlinien an die Hand gegeben. Dennoch schlägt die Kommission vor, ihre Überwachung weiter zu verbessern, um spezifischere Aspekte, etwa die Zahl der Fälle, in denen voll und ganz auf frühere Prüfungsarbeiten vertraut wurde, genauer verfolgen zu können.*

([35]) Siehe Ziffer 43 des Jahresberichts 2014 des Hofes über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) (ABl. C 373 vom 10.11.2015, S. 289).

Illustration 6 — Entwicklung der Zahl der Vorgänge, bei denen voll und ganz auf frühere Prüfungsarbeiten vertraut wurde, 2012-2017



2017 waren sowohl relativ (67 %) als auch absolut (149 Vorgänge) die meisten Vorgänge zu verzeichnen, bei denen voll und ganz auf frühere Prüfungsarbeiten vertraut wurde. Der Prozentsatz der Vorgänge, bei denen voll und ganz auf frühere Prüfungsarbeiten vertraut wurde, nahm 2017 im Vergleich zu 2016 deutlich zu und überstieg auch bei Weitem den vorherigen Höchststand von 2013.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Analyse des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2017

39. Die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors der GD DEVCO von 2016 enthielt zwei Vorbehalte; einer davon betraf Finanzhilfen im Rahmen der direkten und indirekten Mittelverwaltung, die indirekte Mittelverwaltung mit internationalen Organisationen, Entwicklungsagenturen und Leistungsprogramme. Der im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2017 ([36]) in die Zuverlässigkeitserklärung aufgenommene Vorbehalt betrifft ausschließlich Finanzhilfen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung.

40. Dieser Vorbehalt stützt sich auf die Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote. Wäre bei der Analyse der Restfehlerquote ein ebenso vorsichtiger Ansatz zur Anwendung gekommen wie in den Vorjahren, wäre das Ergebnis der Analyse — und damit die Zuverlässigkeitserklärung — wahrscheinlich anders ausgefallen.

41. Die GD DEVCO schätzte den Gesamtrisikobetrag bei Zahlung auf 82,96 Millionen Euro ([37]). Es wird davon ausgegangen, dass 13,08 Millionen Euro dieses Betrags (16 %) in den kommenden Jahren im Zuge der Kontrollen der GD DEVCO korrigiert werden ([38]).

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung

42. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Jahresrechnungen der EEF für das am 31. Dezember 2017 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.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

40. *Der Vorbehalt stützt sich nicht allein auf das Ergebnis der Analyse der Restfehlerquote. Er ergibt sich aus einer Risikoanalyse, die auf den Zuverlässigkeitserklärungen des Hofes und den Analysen der Restfehlerquote der vergangenen drei Jahre beruht. Daher kann nicht der Schluss gezogen werden, dass der bei der zur Prüfung stehenden Analyse der Restfehlerquote verfolgte Ansatz wahrscheinlich zu einem anderen Ergebnis in Bezug auf die Vorbehalte geführt hätte.*

Ferner betraf der Vorbehalt im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2017 tatsächlich nur Finanzhilfen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung, während in den Vorjahren die Kombination von Fehlerquoten und Risikobewertungen zu Vorbehalten in weiteren Ausgabenbereichen führte. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Kontrollmaßnahmen verringert wurden. In der Beschreibung des Vorbehalts wird erläutert, dass — auch wenn der Vorbehalt ausschließlich Finanzhilfen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung betrifft — die Maßnahmen in Bezug auf die anderen Ausgabenbereiche, d. h. die Maßnahmen der vergangenen Jahre, fortgesetzt werden.

([36]) Siehe Kapitel 2.1.5 des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2017.

([37]) 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.

([38]) Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2017 der GD DEVCO, S. 59.

BEMERKUNGEN DES HOFES

43. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass für das am 31. Dezember 2017 endende Haushaltsjahr

a) die im Rahmen der EEF erhobenen Einnahmen keine wesentliche Fehlerquote aufwiesen;

b) die Zahlungsvorgänge im Rahmen der EEF eine wesentliche Fehlerquote aufwiesen (siehe Ziffern 17-28). Die vom Hof vorgenommene Prüfung von Vorgängen ergab — die angepassten Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote eingeschlossen — eine geschätzte Fehlerquote von 4,5 % (siehe ***Anhang 1***).

44. Was die Analyse der Restfehlerquote betrifft, gelangt der Hof in Anbetracht des weniger vorsichtigen Ansatzes sowie der Art, der Relevanz und des Ausmaßes der bei seiner eigenen Überprüfung ermittelten Fehler zu dem Schluss, dass die Ergebnisse der diesjährigen Analyse nicht mit den Ergebnissen der Vorjahre verglichen werden können. Die ermittelten Schwachstellen wirken sich auf die Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote 2017 aus (siehe Ziffern 36-38).

45. Derzeit besteht Unstimmigkeit zwischen dem Haushaltsverfahren (EP ist nicht beteiligt) und dem Rechenschaftsprozess (EP ist teilweise an der Entlastung beteiligt) (siehe Ziffer 3 Buchstabe c)). Durch die mögliche künftige Aufnahme der EEF in den Gesamthaushaltsplan der EU könnten die Risiken im Zusammenhang mit dieser Unstimmigkeit gemindert werden (künstliche jährliche Haushaltsentlastung und fehlende Haushaltsbefugnis des EP).

Empfehlungen

46. ***Anhang 3*** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den vier Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014 ([39]) ausgesprochen hatte und von denen die GD DEVCO die Empfehlungen 1, 2 und 4 vollständig umgesetzt hatte ([40]). Auf der Grundlage seiner Überprüfung der Analyse der Restfehlerquote 2017 vertritt der Hof die Ansicht, dass Empfehlung 3 nicht umgesetzt wurde (siehe Ziffer 37).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

44. *Es kann nicht der Schluss gezogen werden, dass ein anderer Ansatz automatisch zu einem anderen Ergebnis in Bezug auf die Fehlerquote geführt hätte.*

46. *Die Kommission hält die Empfehlung für vollständig umgesetzt: Es wurde eine neue Version der Methode und des Handbuchs zur Ermittlung der Restfehlerquote herausgegeben, worin die vom Hof angesprochenen Punkte behandelt werden.*

([39]) Der Hof wählte für die diesjährige Weiterverfolgungsprüfung seinen Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014, weil die Kommission normalerweise für die Umsetzung seiner Empfehlungen genügend Zeit gehabt haben müsste.

([40]) Anhand dieser Weiterverfolgung sollte überprüft werden, ob aufgrund der Empfehlungen des Hofes Korrekturmaßnahmen eingeleitet worden waren, jedoch nicht, wie wirksam diese Maßnahmen umgesetzt wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

47. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2017 spricht der Hof folgende Empfehlungen aus, die ab 2019 umgesetzt werden sollten:

— **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte die Durchführung der Analyse der Restfehlerquote genau überwachen und sich insbesondere vergewissern, dass Entscheidungen dahin gehend, voll und ganz auf frühere Prüfungsarbeiten zu vertrauen, vollständig im Einklang mit der Methode zur Erstellung der Analyse stehen und gerechtfertigt sind (siehe Ziffer 36).

— **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte im Jährlichen Tätigkeitsbericht wieder auf die Einschränkungen der Analyse der Restfehlerquote hinweisen (siehe Ziffer 35).

— **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte entscheidende Schritte unternehmen, um die Leitlinien zur Anerkennung von Ausgaben faktisch durchzusetzen, damit die Abrechnung überhöhter Beträge vermieden wird (siehe ***Illustration 5***).

— **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass bei AITF-Vorgängen ausschließlich entstandene Kosten als Ausgaben anerkannt werden (siehe Ziffer 22).

— **Empfehlung 5:** Die Kommission sollte einen zentralen Leistungsindikator einführen, um zu überwachen, wie lange die an die Treuhandfonds geleisteten Vorschüsse bereits bestehen (siehe Ziffer 10).

— **Empfehlung 6:** Die Kommission sollte im Rahmen der derzeitigen Studien für die Zeit nach dem Cotonou-Abkommen eine sachdienliche Lösung für die Unstimmigkeiten zwischen dem Haushaltsverfahren und dem Rechenschaftsprozess der EEF vorschlagen (siehe Ziffer 45).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission schlägt vor, ihre Überwachung weiter zu verbessern, um spezifischere Aspekte, etwa die Zahl der Fälle, in denen voll und ganz auf frühere Prüfungsarbeiten vertraut wurde, genauer verfolgen zu können.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und wird prüfen, wie die entsprechenden Leitlinien präzisiert und durchgesetzt werden können.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission wird Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass die in den Jahresabschlüssen des AITF ausgewiesenen Schätzungen als Ausgaben akzeptiert werden.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nicht zu.

Gemäß den Rechnungsführungsvorschriften werden die EEF-Beiträge zu den Treuhandfonds der EU in den Jahresrechnungen der EEF ausgewiesen. Sie werden jährlich überwacht und kontrolliert. Darüber hinaus wird die RAL-Absorptionsdauer der EU-Treuhandfonds, die sich direkt auf die Alterung dieser Beiträge auswirkt, in Echtzeit im Wege des vierten KPI (RAL-Absorptionskapazität) überwacht. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass ordnungsgemäß überwacht wird, ob die Beiträge aus den EEF zu den EU-Treuhandfonds zu lange bestehen, und dass die Schaffung eines zusätzlichen KPI nicht erforderlich ist.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Da die Kommission bereits einen Vorschlag vorgelegt hat, erachtet sie die Empfehlung für umgesetzt.

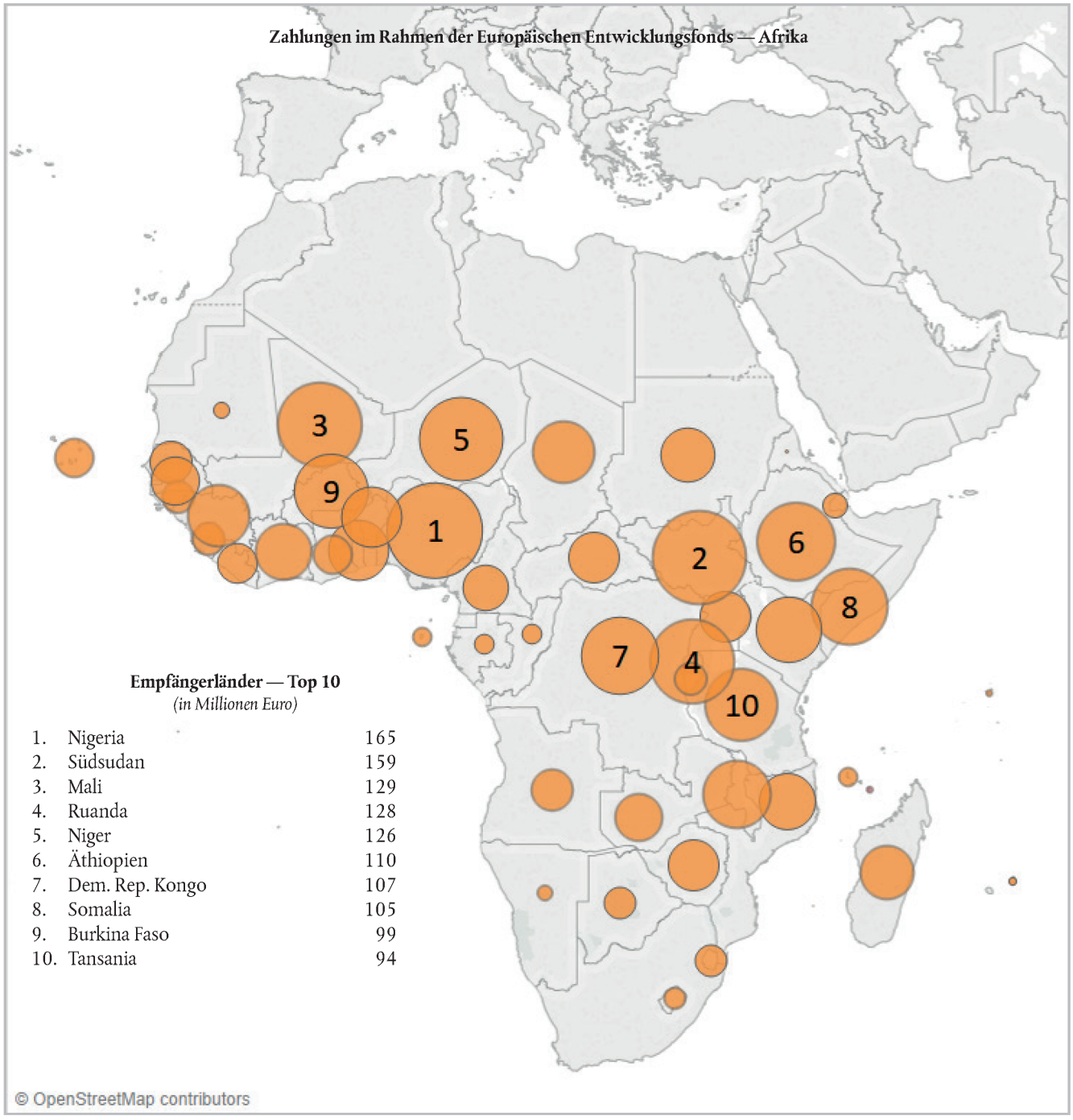
ANHANG 1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS

	2017	2016
GRÖßE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Gesamtzahl der Vorgänge	**142**	143
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	**4,5 %**	3,3 %
Obere Fehlergrenze	7,8 %	
Untere Fehlergrenze	1,2 %	

ANHANG 2

IM RAHMEN DER EEF IM JAHR 2017 GELEISTETE ZAHLUNGEN NACH HAUPTREGIONEN

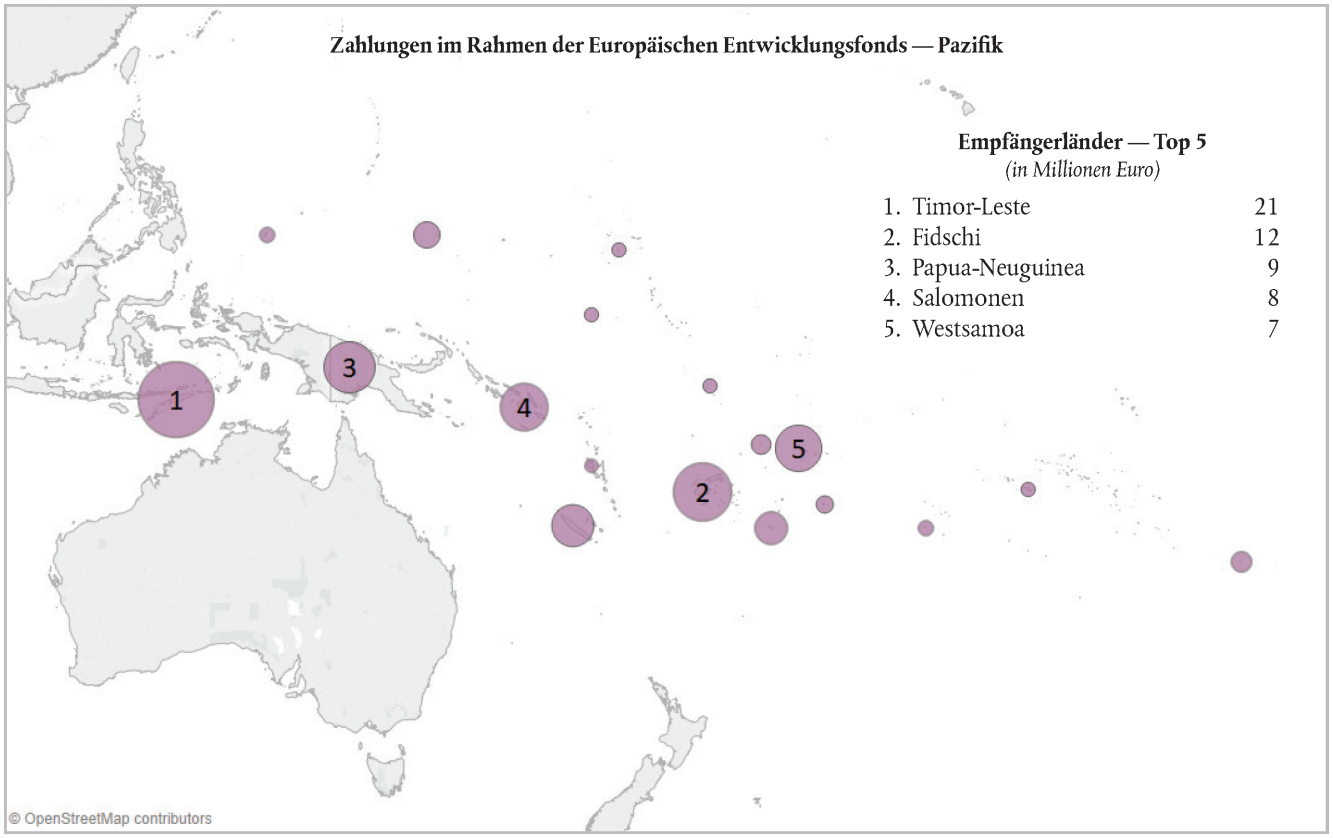


Quellen: Kartenhintergrund ©OpenStreetMap contributors unter der Lizenz Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) und Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der konsolidierten Jahresrechnungen 2017 des achten, neunten, zehnten und elften EEF.

Zahlungen im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds — Karibik



Zahlungen im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds — Pazifik



Quellen: Kartenhintergrund ©OpenStreetMap contributors unter der Lizenz Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) und Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der konsolidierten Jahresrechnungen 2017 des achten, neunten, zehnten und elften EEF.

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				
2014	**Empfehlung 1:** EuropeAid sollte interne Kontrollverfahren einrichten und umsetzen, um sicherzustellen, dass Vorfinanzierungen auf der Grundlage tatsächlich entstandener Ausgaben endgültig abgerechnet werden, ohne dass rechtliche Verpflichtungen berücksichtigt werden.	x						
	Empfehlung 2: EuropeAid sollte die systematische Überprüfung ausbauen, dass die Partnerländer bei Umrechnung von Budgethilfezahlungen in ihre Landeswährungen den korrekten Wechselkurs verwenden.	x						
	Empfehlung 3: EuropeAid sollte (in Zusammenarbeit mit dem für die Analyse der Restfehlerquote zuständigen Auftragnehmer) sicherstellen, dass die vom Hof aufgezeigten Probleme gelöst werden.				x			
	Empfehlung 4: EuropeAid sollte die Indikatoren im Hinblick auf die Zielwerte, an denen Effizienz und Kostenwirksamkeit der Kontrollen bewertet werden, sowie seinen Kostenansatz, seine Verfahren und Managementinformationssysteme zur Messung des Nutzens der Kontrollen verbessern.	x						

ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE