

IV

*(Informationen)*INFORMATIONEN DER ORGANE UND EINRICHTUNGEN
DER EUROPÄISCHEN UNION

RECHNUNGSHOF



Der Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften hat im Einklang mit Artikel 248 Absätze 1 und 4 EG-Vertrag, mit den Artikeln 129 und 143 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1525/2007 des Rates vom 17. Dezember 2007, sowie mit den Artikeln 139 und 156 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 des Rates vom 18. Februar 2008 über die Finanzregelung für den 10. Europäischen Entwicklungsfonds seine

JAHRESBERICHTE**zum Haushaltsjahr 2007****in seiner Sitzung vom 24. und 25. September 2008 verabschiedet.**

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

Mitglieder des Rechnungshofs:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Präsident), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIK, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadeschda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

JAHRESBERICHT ÜBER DIE AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS

(2008/C 286/01)

INHALT

	<i>Seite</i>
Allgemeine Einleitung	7
Kapitel 1 — Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen	9
Kapitel 2 — Internes Kontrollsystem der Kommission	39
Kapitel 3 — Haushaltsführung	65
Kapitel 4 — Einnahmen	81
Kapitel 5 — Landwirtschaft und natürliche Ressourcen	101
Kapitel 6 — Kohäsion	139
Kapitel 7 — Forschung, Energie und Verkehr	157
Kapitel 8 — Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung	175
Kapitel 9 — Bildung und Unionsbürgerschaft	195
Kapitel 10 — Wirtschaft und Finanzen	209
Kapitel 11 — Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	227
Anhang I — Finanzinformationen zum Gesamthaushaltsplan	245
Anhang II — Vom Rechnungshof seit dem letzten Jahresbericht verabschiedete Sonderberichte	271

ALLGEMEINE EINLEITUNG

0.1. Der Europäische Rechnungshof ist gemäß dem Vertrag für die Prüfung der EU-Finzen zuständig. Als externer Prüfer der EU trägt er zur Verbesserung des EU-Finanzmanagements bei und fungiert zugleich als unabhängiger Hüter der finanziellen Interessen der Unionsbürger. Ausführlichere Informationen über den Rechnungshof sind seinem jährlichen Tätigkeitsbericht zu entnehmen, der ebenso wie die Sonderberichte des Hofes zu spezifischen Themen und die Stellungnahmen zu Vorschlägen für Rechtsvorschriften auf der Website des Hofes www.eca.europa.eu abrufbar ist.

0.2. Dieses Dokument zum Haushaltsjahr 2007 umfasst den 31. Jahresbericht des Hofes über die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union. Die Antworten der Kommission und gegebenenfalls anderer EU-Organe und -Einrichtungen werden zusammen mit dem Bericht veröffentlicht. Der Jahresbericht zu den Europäischen Entwicklungsfonds wird getrennt vorgelegt.

0.3. Der Gesamthaushaltsplan der EU wird jährlich vom Rat und vom Europäischen Parlament festgestellt. Der Jahresbericht des Hofes bildet eine Grundlage für das Entlastungsverfahren, mit dem das jährliche Haushaltsverfahren abgeschlossen wird. Zentrales Element des Jahresberichts ist die Erklärung des Hofes über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Europäischen Gemeinschaften sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.

0.4. Kapitel 1 des Berichts enthält die Zuverlässigkeitserklärung und die zugehörigen Ausführungen. Kapitel 2 betrifft das interne Kontrollsystem der Kommission und Kapitel 3 die Haushaltsführung der Kommission im Zusammenhang mit dem Haushaltsplan 2007. Die übrigen Kapitel — d. h. die Kapitel 4 bis 11 — beziehen sich einerseits auf die Einnahmen des Haushalts und andererseits auf die verschiedenen Ausgabenbereiche, wobei mehrere Politikbereiche zu Themenkreisen zusammengefasst wurden.

0.5. Die Kapitel 4 bis 11 enthalten jeweils Folgendes:

- eine Zusammenfassung und Analyse der Ergebnisse der im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung durchgeführten Prüfungsarbeiten in Form spezifischer Beurteilungen zum jeweiligen Haushaltsbereich;
- eine Darstellung der Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen, welche der Hof und die Entlastungsbehörde aufgrund früherer Prüfungen vorgebracht haben.

0.6. Die spezifischen Beurteilungen beruhen in erster Linie auf einer Bewertung der Funktionsweise der wichtigsten für die Einnahmen und Ausgaben maßgeblichen Überwachungs- und Kontrollsysteme und den Ergebnissen der Prüfungen zugrunde liegender Vorgänge durch den Hof. Die Gesamtbeurteilung all dieser Elemente durch den Hof bildet die Grundlage für die Zuverlässigkeitserklärung.

0.7. Zusätzlich zu den Empfehlungen zu spezifischen Bereichen, die in den einzelnen Kapiteln zu den Einnahmen und Ausgaben enthalten sind, spricht der Hof in den Ziffern 1.52-1.54, 2.41, 2.42, 3.29, 3.32 und 3.33 für mehrere Bereiche geltende Empfehlungen aus.

In seinem Beitrag zur derzeit laufenden, von der Kommission im Jahr 2007 eingeleiteten Überprüfung des EU-Haushalts geht der Hof von einem umfassenderen Ansatz aus. In diesem Beitrag vertritt er die Auffassung, dass die Überprüfung die Qualität der EU-Haushaltsvorgänge — d. h. Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und optimaler Mitteleinsatz — sowie Ausgabenprioritäten und Ausgewogenheit betreffen sollte. Des weiteren

- begrüßt der Hof den Standpunkt der Kommission, wonach sich die EU-Ausgaben auf eine Bewertung des damit verbundenen Mehrwerts für die Union stützen müssen und fordert, dieses Kriterium deutlicher hervorzuheben;
- zählt er einige wichtige Grundsätze auf, die bei der Ausgestaltung der EU-Ausgabenregelungen Beachtung finden sollten, nämlich Klarheit der Ziele, Streben nach Vereinfachung, Realitätssinn, Transparenz und Rechenschaftspflicht;
- empfiehlt er den politischen Entscheidungsträgern, bereit zu sein, eine grundlegende Neugestaltung der Ausgabenprogramme zu erwägen, beispielsweise indem diese nach dem Output ausgerichtet werden; außerdem sollte kritisch darüber nachgedacht werden, welcher Ermessensspielraum den nationalen, regionalen und lokalen Stellen bei der Verwaltung von Programmen einzuräumen ist und wie das Konzept des hinnehmbaren Risikos stärker berücksichtigt werden kann;
- unterstreicht er, dass es noch viele Möglichkeiten zur Vereinfachung und Klärung des zur Finanzierung des Haushalts dienenden Eigenmittelsystems gibt.

0.8. Für die Ausführung des Haushaltsplans ist die Kommission verantwortlich. Die Mitgliedstaaten arbeiten jedoch mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden. Tendenziell kommt den Mitgliedstaaten und häufig auch den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) auf nationaler Ebene eine immer wichtigere Rolle bei der Überwachung und Kontrolle der EU-Mittel zu. So waren die Mitgliedstaaten im Jahr 2007 erstmals zur Vorlage von jährlichen Zusammenfassungen der verfügbaren Prüfungsergebnisse und Erklärungen verpflichtet.

0.9. In seiner Stellungnahme Nr. 6/2007 vertritt der Hof die Auffassung, dass die jährlichen Zusammenfassungen sowie freiwillige Initiativen einiger Mitgliedstaaten zur Abgabe von Erklärungen und die Entscheidung einiger nationaler Rechnungsprüfungsorgane, diese zu prüfen, ein Anreiz dafür sein können, die Verwaltung und Kontrolle der EU-Mittel zu verbessern. In Bezug auf das Jahr 2007 hat der Hof festgestellt, dass die Kommission

das Verfahren zur Vorlage der jährlichen Zusammenfassungen angemessen überwacht hat (siehe Ziffern 2.19-2.20). Wegen der uneinheitlichen Darstellung und der häufig fehlenden Erklärung über ihre Vollständigkeit und Genauigkeit liefern die jährlichen Zusammenfassungen allerdings noch keine zuverlässige Bewertung der Funktionsweise der Überwachungs- und Kontrollsysteme.

0.10. Der Hof ist darum bemüht, die von den nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) im Zusammenhang mit den nationalen Erklärungen geleistete Prüfungsarbeit unter den in seiner Stellungnahme genannten Bedingungen zu nutzen. Grundsätzlich ist der Hof bestrebt, die Zusammenarbeit mit den nationalen ORKB zu verbessern, einerseits durch Entwicklung von speziell auf den EU-Kontext zugeschnittenen gemeinsamen Prüfungsnormen und -maßstäben in Zusammenarbeit mit den ORKB und andererseits durch bilaterale Zusammenarbeit mit einzelnen ORKB. Ein neueres positives Beispiel für diese Zusammenarbeit ist der Sonderbericht (Nr. 8/2007) über die

Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Mehrwertsteuer, in dem auf die Berichte mehrerer ORKB Bezug genommen wird.

0.11. Seit dem Jahr 2005 ist der Gesamthaushaltsplan durchgehend nach den im Rahmen der tätigkeitsbezogenen Budgetierung vorgegebenen Politikbereichen gegliedert. In diesem Jahr hat der Hof die Struktur seines Jahresberichts abgeändert, um dieser Entwicklung und der Einführung eines neuen Finanzrahmens Rechnung zu tragen. Dieses Jahr beziehen sich die einzelnen spezifischen Beurteilungen erstmals auf die im Rahmen der tätigkeitsbezogenen Budgetierung bestehenden Gruppen von Politikbereichen, wie in Tabelle 1.2 dargestellt. Dadurch ergaben sich zwei neue spezifische Beurteilungen, nämlich zu Bildung und Unionsbürgerschaft sowie zu Wirtschaft und Finanzen (vormals Teil der internen Politikbereiche). Außerdem entstand eine weitere neue Beurteilung (Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung), indem zwei spezifische Beurteilungen (Heranführungshilfe und externe Politikbereiche) zusammengefasst wurden.

KAPITEL 1

Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes	I-XII
Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	VII-VIII
Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge	IX-XII
Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung	1.1-1.54
Einleitung	1.1-1.5
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	1.6-1.31
Allgemeiner Hintergrund	1.6-1.8
Prüfungsumfang und -ansatz	1.9
Weitere unternommene Schritte zur Intensivierung der Umstellung auf die periodengerechte Rechnungsführung	1.10-1.18
Konsolidierte Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2007	1.19-1.20
Konsolidierte Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2007	1.21-1.26
Konsolidierte Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis	1.27-1.28
Sonstige Angelegenheiten	1.29-1.31
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung 2007 zugrunde liegenden Vorgänge	1.32-1.54
Neue Gliederung der spezifischen Beurteilungen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	1.32
Ansatz des Hofes	1.33-1.37
Allgemeiner Überblick über die Ergebnisse der Prüfungen in Bezug auf das Haushaltsjahr 2007	1.38-1.41
Bewertung der erzielten Fortschritte bei der Einrichtung eines wirksamen internen Kontrollrahmens der Gemeinschaft	1.42-1.54

DEM EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND DEM RAT VORGELEGTE ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG DES HOFES

I. Gemäß Artikel 248 EG-Vertrag prüfte der Hof

- a) die „Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften“ ⁽¹⁾, die aus den „Konsolidierten Jahresabschlüssen“ ⁽²⁾ und den „Konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug“ ⁽³⁾ für das am 31. Dezember 2007 abgeschlossene Haushaltsjahr besteht,
- b) die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge.

Verantwortung des Managements

II. Im Einklang mit den Artikeln 268 bis 280 des EG-Vertrags und mit der Haushaltsordnung ist das Management ⁽⁴⁾ für die Erstellung und die den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Darstellung der „Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften“ sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der dieser Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge verantwortlich:

- a) Die Verantwortung des Managements für die „Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften“ umfasst die Konzeption, Umsetzung und Pflege interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Erstellung und die den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Darstellung von Rechnungsabschlüssen angemessen sind, die keine wesentlichen Falschaussagen aufgrund von Betrug oder Fehlern enthalten, die Auswahl und Anwendung geeigneter Rechnungsführungsstrategien auf der Grundlage der vom Rechnungsführer der Kommission ⁽⁵⁾ festgelegten Rechnungsführungsvorschriften sowie die Abgabe von Schätzungen bei der Abschlusserstellung, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind. Gemäß Artikel 129 der Haushaltsordnung billigt die Kommission die „Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften“, nachdem der Rechnungsführer der Kommission sie auf der Grundlage der von den übrigen Organen ⁽⁶⁾ und Einrichtungen ⁽⁷⁾ vorgelegten Informationen konsolidiert und einen Begleitvermerk zu den konsolidierten Rechnungsabschlüssen abgefasst hat, in dem er u. a. erklärt, dass er über angemessene Gewähr dafür verfügt, dass diese in allen wesentlichen Punkten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der Europäischen Gemeinschaften vermitteln.

⁽¹⁾ Die „Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften“ wird in Band I des Jahresabschlusses der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2007 vorgelegt.

⁽²⁾ Die „Konsolidierten Jahresabschlüsse“ umfassen die Vermögensübersicht, die Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis (einschließlich Segmentberichterstattung), die Cashflow-Tabelle, die Tabelle der Veränderungen des Eigenkapitalbestands sowie eine Zusammenfassung wichtiger Rechnungsführungsvorschriften und sonstige Erläuterungen.

⁽³⁾ Die „Konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug“ umfassen die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug sowie eine Zusammenfassung der Haushaltsgrundsätze und sonstige Erläuterungen.

⁽⁴⁾ Auf der Ebene der europäischen Organe und Einrichtungen umfasst das Management die Mitglieder der Organe und Einrichtungen, die Direktoren der Agenturen, die bevollmächtigten und nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten, die Rechnungsführer sowie die Leiter der Finanz-, Prüfungs- oder Kontrollreferate. Auf der Ebene der Mitglied- und Empfängerstaaten umfasst das Management die Anweisungsbefugten, die Rechnungsführer sowie die Leiter der Zahlstellen, bescheinigenden Stellen und Durchführungseinrichtungen.

⁽⁵⁾ Die vom Rechnungsführer der Kommission festgelegten Rechnungsführungsvorschriften beruhen auf den vom Internationalen Wirtschaftsprüferverband (*International Federation of Accountants* — IFAC) herausgegebenen internationalen Normen des öffentlichen Rechnungswesens (*International Public Sector Accounting Standards* — IPSAS) oder im Falle von Vorgängen, für die keine IPSAS-Normen vorliegen, auf den einschlägigen internationalen Rechnungsführungsgrundsätzen (*International Accounting Standards* — IAS) bzw. den vom internationalen Ausschuss für Rechnungsführungsgrundsätze (*International Accounting Standards Board*) herausgegeben internationalen Bilanzierungsgrundsätzen (*International Financial Reporting Standards* — IFRS). Die „Konsolidierten Rechnungsabschlüsse“ für das Haushaltsjahr 2007 werden (wie seit dem Haushaltsjahr 2005 üblich) im Einklang mit der Haushaltsordnung auf der Grundlage dieser vom Rechnungsführer der Kommission erlassenen Rechnungsführungsvorschriften erstellt, mit denen die Grundsätze der periodengerechten Rechnungsführung an das spezifische Gemeinschaftsumfeld angepasst werden, während die „Konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug“ weiterhin in erster Linie auf Kassenvorgängen beruhen.

⁽⁶⁾ Die Rechnungsabschlüsse werden, bevor sie vom Organ angenommen werden, vom Rechnungsführer unterzeichnet, der damit bescheinigt, dass er hinreichende Gewähr dafür bieten kann, dass diese Abschlüsse ein wahrheitsgetreues und vollständiges Bild der Finanzlage des Organs vermitteln (Artikel 61 der Haushaltsordnung).

⁽⁷⁾ Die Rechnungsabschlüsse werden vom jeweiligen Direktor erstellt und zusammen mit der Stellungnahme des jeweiligen Verwaltungsrats dem Rechnungsführer der Kommission übermittelt. Zusätzlich werden sie vom jeweiligen Rechnungsführer unterzeichnet, der damit bescheinigt, dass er hinreichende Gewähr dafür bieten kann, dass diese Abschlüsse ein wahrheitsgetreues und vollständiges Bild der Finanzlage der jeweiligen Einrichtung vermitteln (Artikel 61 der Haushaltsordnung).

- b) Die Art und Weise, wie das Management seine Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge wahrnimmt, hängt vom jeweiligen Mittelbewirtschaftungsmodus ab. Bei der direkten zentralen Mittelverwaltung werden die Haushaltsvollzugsaufgaben von den Kommissionsdienststellen wahrgenommen. Bei der geteilten Mittelverwaltung werden Haushaltsvollzugsaufgaben an die Mitgliedstaaten, bei der dezentralen Mittelverwaltung an Drittstaaten und bei der indirekten zentralen Mittelverwaltung an sonstige Stellen übertragen. Im Rahmen der gemeinsamen Verwaltung werden die Haushaltsvollzugsaufgaben von der Kommission gemeinsam mit internationalen Organisationen wahrgenommen (Artikel 53 bis 57 der Haushaltsordnung). Die Haushaltsvollzugsaufgaben sind unter Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung wahrzunehmen und erfordern die Konzeption, Umsetzung und Pflege wirksamer und effizienter interner Kontrollstrukturen einschließlich einer angemessenen Aufsicht und geeigneter Maßnahmen zur Verhütung von Unregelmäßigkeiten und Betrug sowie gegebenenfalls rechtlicher Schritte zur Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter oder widerrechtlich verwendeter Mittel. Unabhängig vom Mittelbewirtschaftungsmodus trägt die Kommission die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Rechnungen der Europäischen Gemeinschaften zugrunde liegenden Vorgänge (Artikel 274 EG-Vertrag).

Verantwortung des Prüfers

III. Der Hof ist dafür verantwortlich, auf der Grundlage seiner Prüfung dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Der Hof führte seine Prüfung gemäß den Internationalen Rechnungsprüfungsgrundsätzen und den Internationalen Berufsgrundsätzen für Abschlussprüfer der IFAC sowie den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden der INTOSAI durch, soweit diese im Kontext der Europäischen Gemeinschaften anwendbar sind. Aufgrund dieser Vorschriften ist der Hof verpflichtet, die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass er angemessene Gewähr dafür erlangt, dass die „Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften“ keine wesentlichen Falschaussagen enthält und die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

IV. Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prüfungsnachweisen für die Beträge und Angaben in den konsolidierten Rechnungsabschlüssen sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Abschlüssen zugrunde liegenden Vorgänge. Die gewählten Prüfungshandlungen liegen im Ermessen des Prüfers ebenso wie die Bewertung der Risiken wesentlicher Falschaussagen in den konsolidierten Rechnungsabschlüssen und wesentlicher Verstöße innerhalb der zugrunde liegenden Vorgänge gegen die Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaften aufgrund von Betrug oder Fehlern. Bei der Risikobewertung berücksichtigt der Prüfer die für die Erstellung und die den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Darstellung der konsolidierten Rechnungsabschlüsse relevanten internen Kontrollstrukturen sowie die zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme, um für die gegebenen Umstände geeignete Prüfungshandlungen zu konzipieren. Eine Prüfung umfasst auch eine Bewertung der Zweckmäßigkeit der angewandten Rechnungsführungsstrategien und der Plausibilität der bei der Abschlusserstellung vorgenommenen Schätzungen sowie eine Bewertung der Gesamtdarstellung der endgültigen Rechnungsabschlüsse und der Jährlichen Tätigkeitsberichte.

V. Im Falle der Einnahmen war der Umfang der Prüfungsarbeiten des Hofes eingeschränkt. Zum einen basieren die MwSt.- und BNE-Eigenmittel auf makroökonomischen Statistiken, deren zugrunde liegende Angaben vom Hof nicht direkt geprüft werden können, zum anderen kann sich die Prüfung der traditionellen Eigenmittel nicht auf Einfuhren erstrecken, die nicht der zollamtlichen Überwachung unterlagen.

VI. Nach Ansicht des Hofes sind die erlangten Prüfungsnachweise als Grundlage für seine Zuverlässigkeitserklärung hinreichend und zweckmäßig.

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

VII. Nach Ansicht des Hofes vermittelt die „Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften“ in allen wesentlichen Punkten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der Gemeinschaften zum 31. Dezember 2007 sowie der Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows für das abgeschlossene Haushaltsjahr im Einklang mit der Haushaltsordnung und den vom Rechnungsführer der Kommission festgelegten Rechnungsführungsvorschriften.

VIII. Ohne das in Ziffer VII formulierte Prüfungsurteil infrage zu stellen, weist der Hof darauf hin, dass die Qualität der Finanzinformationen einiger Generaldirektionen der Kommission (insbesondere zu Vorfinanzierungen, zur zugehörigen Periodenabgrenzung und zu Rechnungen/Kostenaufstellungen) und dezentraler Einrichtungen, deren Jahresabschlüsse dem Konsolidierungskreis unterliegen, (insbesondere zu den Anlagewerten der Europäischen GNSS⁽⁸⁾ -Aufsichtsbehörde) weiterhin durch teilweise auf die komplexen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zurückzuführende Mängel in den Rechnungsführungssystemen gefährdet ist. Infolgedessen wurde nach Vorlage der vorläufigen Rechnungsabschlüsse eine Reihe von Berichtigungen vorgenommen.

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge

IX. Nach Ansicht des Hofes weisen die Einnahmen sowie die Mittelbindungen und Zahlungen in den Themenkreisen „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ sowie „Wirtschaft und Finanzen“ keine wesentlichen Fehler auf. In diesen Bereichen werden die Überwachungs- und Kontrollsysteme so angewandt, dass das Risiko rechtswidriger und vorschriftswidriger Vorgänge angemessen beherrscht wird.

X. Nach Ansicht des Hofes sind in den übrigen Ausgabenbereichen die Zahlungen weiterhin in wesentlichem, wenn auch unterschiedlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Die Kommission sowie die Mitglied- und sonstigen Empfängerstaaten müssen weitere Anstrengungen zur Einrichtung geeigneter Überwachungs- und Kontrollsysteme unternehmen, um die Handhabung des Risikos rechtswidriger und vorschriftswidriger Vorgänge zu verbessern. Diese Bereiche fallen in die Themenkreise „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“, „Kohäsion“, „Forschung, Energie und Verkehr“, „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ sowie „Bildung und Unionsbürgerschaft“.

- a) In Bezug auf den Themenkreis „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ stellte der Hof fest, dass die Vorgänge, die den gemeldeten Ausgaben für diesen Themenkreis zugrunde liegen, insgesamt in wesentlichem Ausmaß mit Rechtmäßigkeits- und/oder Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet sind. Auf der Grundlage seiner Prüfungsarbeiten gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme hinsichtlich der Gewährleistung der Einhaltung der Rechtsvorschriften der EU nur bedingt wirksam sind. Allerdings gelangt der Hof zu dem Schluss, dass das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) das Risiko vorschriftswidriger Ausgaben weiterhin wirksam begrenzt, sofern es sachgerecht umgesetzt wird und genaue und vollständige Daten in das System eingegeben werden.
- b) In Bezug auf den Themenkreis „Kohäsion“ stellte der Hof fest, dass die Erstattung der Ausgaben für Projekte im Rahmen von Kohäsionsmaßnahmen in wesentlichem Ausmaß mit Rechtmäßigkeits- und/oder Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet ist. Auf der Grundlage seiner Prüfungsarbeiten gelangt der Hof zu dem Schluss, dass das Überwachungssystem der Kommission und die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Verhinderung überhöhter oder nicht förderfähiger Ausgaben im Allgemeinen nur bedingt wirksam sind.
- c) In Bezug auf den Themenkreis „Forschung, Energie und Verkehr“ stellte der Hof fest, dass die Zahlungen für die in diesen Themenkreis fallenden Politikbereiche in wesentlichem Ausmaß mit Rechtmäßigkeits- und/oder Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet sind. Auf der Grundlage seiner Prüfungsarbeiten gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission trotz gewisser Verbesserungen hinsichtlich der Eindämmung des Risikos überhöhter oder nicht förderfähiger Ausgaben nur bedingt wirksam sind.
- d) In Bezug auf den Themenkreis „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ stellte der Hof fest, dass die Vorgänge, die den Ausgaben für diesen Themenkreis zugrunde liegen, in wesentlichem Ausmaß mit Rechtmäßigkeits- und/oder Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet sind, die überwiegend auf der Ebene der Durchführungseinrichtungen auftreten. Auf der Grundlage seiner Prüfungsarbeiten gelangt der Hof zu dem Schluss, dass trotz Verbesserungen auf Kommissionsebene die Überwachungs- und Kontrollsysteme hinsichtlich der Gewährleistung der Förderfähigkeit der Ausgaben und der Angemessenheit der Belege nur bedingt wirksam sind.

⁽⁸⁾ Global Navigation Satellite Systems (Globales Satellitennavigationssystem).

- e) In Bezug auf den Themenkreis „Bildung und Unionsbürgerschaft“ stellte der Hof fest, dass die Zahlungen für diesen Themenkreis in wesentlichem Ausmaß mit Rechtmäßigkeits- und/oder Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet sind. Auf der Grundlage seiner Prüfungsarbeiten gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme hinsichtlich der Gewährleistung der Richtigkeit der gemeldeten Ausgaben nur bedingt wirksam sind.

XI. Der Hof hebt folgende Sachverhalte hervor:

- a) Ein unverhältnismäßig hoher Anteil der geschätzten Gesamtfehlerquote für den Themenkreis „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ entfällt auf den Bereich Ländliche Entwicklung. Nach Schätzungen des Hofes liegt die Fehlerquote bei den Ausgaben des EGFL knapp unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle, während die Fehlerquote bei den Ausgaben des ELER deutlich darüber liegt.
- b) In den Themenkreisen „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“, „Kohäsion“, „Forschung, Energie und Verkehr“ sowie „Bildung und Unionsbürgerschaft“ wirken sich komplizierte oder unklare rechtliche Anforderungen (wie etwa Förderkriterien) in erheblichem Maße auf die Rechtmäßigkeit und/oder Ordnungsmäßigkeit der den Ausgaben zugrunde liegenden Vorgänge aus.

XII. Der Hof hat weitere Fortschritte in den Überwachungs- und Kontrollsystemen der Kommission festgestellt, insbesondere bezüglich der Auswirkungen der Vorbehalte auf die in den Erklärungen der Generaldirektoren gelieferte Zuverlässigkeitsgewähr einerseits und hinsichtlich der stärkeren Übereinstimmung dieser Erklärungen mit den Feststellungen des Hofes andererseits. Der Hof stellt jedoch fest, dass die Kommission noch nicht unter Beweis stellen kann, dass mit ihren Maßnahmen zur Verbesserung der Überwachungs- und Kontrollsysteme das Fehlerrisiko in weiten Bereichen des Haushalts wirksam eingedämmt wurde.

24. und 25. September 2008

Vítor Caldeira da SILVA CALDEIRA

Präsident

Europäischer Rechnungshof
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburg

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

AUSFÜHRUNGEN ZUR ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

Einleitung

1.1. Gemäß Artikel 248 EG-Vertrag legt der Rechnungshof dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor. Dem Vertrag zufolge kann der Hof seine Zuverlässigkeitserklärung durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der EU ergänzen.

1.2. Anhand der Arbeiten zur Ermittlung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Europäischen Gemeinschaften sollen genügend zweckmäßige beweiskräftige Anhaltspunkte für die Beurteilung gesammelt werden, inwieweit die Einnahmen, Ausgaben, Vermögenswerte und Schulden vorschriftsgemäß erfasst wurden und die Jahresrechnung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage zum 31. Dezember 2007 und der Ergebnisse der Vorgänge und Cashflows für das an diesem Datum endende Haushaltsjahr vermittelt (siehe Ziffern 1.6-1.31).

1.3. Anhand der Prüfungsarbeiten zur Ermittlung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung 2007 zugrunde liegenden Vorgänge sollen genügend beweiskräftige Anhaltspunkte direkter oder indirekter Art zur Abgabe eines Prüfungsurteils darüber gesammelt werden, ob die Vorgänge im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften oder Vertragsbestimmungen gehandhabt und die entsprechenden Beträge richtig berechnet wurden (siehe Ziffern 1.32-1.54 dieses Kapitels zu horizontalen Angelegenheiten und die Kapitel 2 sowie 4 bis 11 zu näheren Einzelheiten).

1.4. Der Hof bewertete erneut die von der Kommission erzielten Fortschritte bei der Stärkung ihres internen Kontrollsystems sowie bei der Weiterverfolgung der Aktionspläne, die im Zusammenhang mit dem Fahrplan zur Schaffung eines Integrierten Internen Kontrollrahmens angenommen wurden (siehe Kapitel 2).

1.5. Da die Kommission über eine Reihe von Jahren keinerlei Indikatoren vorgelegt hat und als Ergänzung zu den für 2007 vorgelegten Indikatoren ⁽⁹⁾ liefert der Hof zusätzlich bestimmte Indikatoren zur Überwachung der Fortschritte bei der Verbesserung der internen Kontrolle sowohl auf globaler Ebene als auch auf der Ebene der einzelnen Einnahmen- und Ausgabenbereiche (siehe Anhänge dieses Kapitels und der Kapitel 2 sowie 4 bis 11).

⁽⁹⁾ Siehe Ziffer 1.5 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006 sowie Kapitel 2 dieses Jahresberichts.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung**Allgemeiner Hintergrund**

1.6. Die Bemerkungen des Hofes erstrecken sich auf die gemäß Artikel 129 der Haushaltsordnung vom 25. Juni 2002 ⁽¹⁰⁾ vom Rechnungsführer der Kommission erstellte und von der Kommission angenommene Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2007, die dem Hof am 28. Juli 2008 übermittelt wurde. Die Jahresrechnung besteht aus den „Konsolidierten Jahresabschlüssen“, die insbesondere die Vermögensübersicht umfassen, in der die Vermögenswerte und Schulden zum Jahresende ausgewiesen sind, der Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis und den „Konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug“, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahrs erstrecken.

1.7. Mit der Jahresrechnung für 2007 wird die Jahresrechnung zum dritten Mal nach den Grundsätzen der periodengerechten Rechnungsführung vorgelegt, welche die Europäischen Gemeinschaften im Jahr 2005 gemäß der Haushaltsordnung (insbesondere Artikel 123 bis 138) einführten. Im Vergleich zu den Jahresrechnungen für 2005 und 2006 wurden folgende größere Änderungen vorgenommen:

- Der Konsolidierungskreis wurde von 16 Agenturen im Jahr 2005 auf 26 Agenturen im Jahr 2007 erweitert (im Jahr 2006 umfasste er 24 Agenturen).
- Die Angaben zu den verschiedenen Formen der Wiedereinziehung zu Unrecht getätigter Ausgaben durch die Kommission wurden neu gegliedert.
- Es wurde eine Abstimmung zwischen der Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis und dem Haushaltsergebnis vorgelegt.
- In diesem Jahr haben die Rechnungsführer der übrigen Organe und Einrichtungen dem Rechnungsführer der Kommission erstmals ordnungsgemäß unterzeichnete „Übermittlungsschreiben“ vorgelegt, die in den meisten Fällen im Wesentlichen der vom Rechnungsführer der Kommission abgegebenen Managementerklärung ⁽¹¹⁾ ähnelten.

⁽¹⁰⁾ Gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 (ABl. L 390 vom 30.12.2006, S. 1), sind die endgültigen Rechnungen vor dem 31. Juli des auf das abgeschlossene Haushaltsjahr folgenden Jahres zu übermitteln.

⁽¹¹⁾ Mit diesen Schreiben soll das Management erklären, dass die Jahresabschlüsse hinreichend aussagekräftig und angemessen sind und keine wesentlichen Sachverhalte ausgelassen wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.8. Der Rechnungsführer der Kommission legte dem Hof eine Managementerklärung vor, in der er bestätigt, dass die konsolidierten Rechnungen mit bestimmten Einschränkungen vollständig und zuverlässig sind (siehe hierzu allerdings Ziffern 1.29 und 1.31) und dass die meisten lokalen Systeme der Kommission validiert wurden (siehe hierzu allerdings Ziffern 1.13-1.16).

Prüfungsumfang und -ansatz

1.9. Die Umstellung auf die periodengerechte Rechnungsführung und die damit verbundenen erheblichen Änderungen in Gliederung und Inhalt der Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften erfordern einen mehrjährigen Anpassungsprozess für die Kommission. Bei seiner Prüfung der Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2007 richtete der Hof besonderes Augenmerk auf die im Zuge der laufenden Modernisierung des Rechnungsführungssystems der Gemeinschaften ⁽¹²⁾ vorgenommenen Änderungen. Die Prüfung erstreckte sich schwerpunktmäßig auf folgende Aspekte ⁽¹³⁾:

- Bewertung, ob die innerhalb der Kommission zur Behebung der beanstandeten Mängel im neuen Bilanzierungsrahmen und in den Rechnungsführungssystemen einiger Organe und Generaldirektionen getroffenen Maßnahmen ⁽¹⁴⁾ zur Erlangung hinreichender Sicherheit dafür beitragen, dass die Rechnungen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln. Dies geschah insbesondere durch Analyse der Grundlagen, auf denen die Anweisungsbefugten die Rechnungen für 2007 für ihren Zuständigkeitsbereich (gemäß Artikel 61 der Haushaltsordnung) validierten, sowie mittels Analyse der Validierung der Periodenabgrenzungsmethodik und der Betriebsbereitschaft der lokalen Finanzmanagementsysteme, aus denen die Angaben für die Rechnungen der Kommission stammen, durch den Rechnungsführer (siehe Ziffern 1.13-1.18);
- Überprüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungen für 2007 mit Schwerpunkt auf Bestandteilen, zu denen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung für 2006 ⁽¹⁵⁾ ein modifiziertes Prüfungsurteil abgegeben wurde (Vorfinanzierungen, Rechnungen/Kostenaufstellungen und Periodenabgrenzung). Dies geschah anhand analytischer Durchsichten und vertiefter Prüfungen repräsentativer statistischer Stichproben (siehe Ziffern 1.23, 1.24, 1.25 sowie 1.26).

⁽¹²⁾ Siehe Mitteilung der Kommission: Modernisierung des Rechnungswesens der Europäischen Gemeinschaften (KOM(2002) 755 endg. vom 17.12.2002).

⁽¹³⁾ Die Feststellungen des Hofes zu den vorangegangenen Modernisierungsphasen wurden im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2004 (Ziffern 1.21-1.45), im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005 (Ziffern 1.5-1.58) und im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 (Ziffern 1.6-1.36) vorgelegt. Die Ergebnisse der nachfolgenden Phasen werden in künftigen Jahresberichten behandelt.

⁽¹⁴⁾ Siehe Ziffer IX der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes für das Haushaltsjahr 2006.

⁽¹⁵⁾ Siehe Ziffern VIII und IX der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes für das Haushaltsjahr 2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Weitere unternommene Schritte zur Intensivierung der Umstellung auf die periodengerechte Rechnungsführung**Allgemeine Fortschritte**

1.10. Der Rechnungsführer der Kommission führte eine Reihe von Maßnahmen zur Konsolidierung der Umstellung auf eine modernisierte periodengerechte Rechnungsführung ein. Im Juli 2006 wurde eine Pilotstudie bezüglich der Qualität der Rechnungsführungsangaben eingeleitet. Daraufhin brachte der Rechnungsführer der Kommission eine Reihe von Maßnahmen zum Abschluss, die im März 2007 allen Generaldirektionen zur Kenntnis gebracht wurden. Diese Maßnahmen dienen zur Verbesserung des Kontrollumfelds im Rechnungswesen auf der Ebene der einzelnen Generaldirektionen und umfassen die Entwicklung einer Risikoanalyse im Rechnungswesen, die Einführung von Verfahren für risikoorientierte Überprüfungen im Rechnungswesen, die Ausarbeitung spezifischer Handbücher für die Rechnungsführung und die Dokumentation der Jahresabschlussvorgänge. Das Projekt kommt bei der Jahresrechnung für 2007 erstmals zur Anwendung.

1.11. Diese Maßnahmen trugen zu einer Stärkung des Bilanzierungsrahmens und der Rechnungsführungssysteme bei. Einige fortbestehende Mängel bergen allerdings ein Risiko für die Qualität der Rechnungsführungsangaben (siehe Ziffern 1.13-1.18). Außerdem wurde festgestellt, dass die vom Rechnungsführer der Kommission herausgegebenen Leitlinien für das Kontrollumfeld im Rechnungswesen von einer begrenzten Anzahl operativer Generaldirektionen bei den Berechnungen im Zusammenhang mit der Periodenabgrenzung nicht in vollem Umfang angewandt wurden.

1.12. **Tabelle 1.1** enthält eine Übersicht über die Weiterverfolgung der vom Hof in seiner Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2006 vorgenommenen Einschränkungen bezüglich der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie über die übrigen vom Hof beanstandeten Sachverhalte, die teilweise bereinigt wurden oder im Zuge der von der Kommission eingeleiteten Maßnahmen zur Konsolidierung der Umstellung auf die modernisierte periodengerechte Rechnungsführung noch in Angriff genommen werden müssen.

Validierung lokaler Systeme

1.13. Zahlreiche Generaldirektionen verwenden eigene lokale IT-Systeme für das Finanzmanagement und zur Generierung von Vorgängen, die über eine Schnittstelle an das zentrale Rechnungsführungssystem (ABAC) weitergeleitet werden.

1.11. Obwohl in der Qualität einiger Rechnungsführungsdaten Schwachstellen entdeckt wurden, so hatten diese auf die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung keine wesentliche Auswirkung.

1.13. Da in dieser Hinsicht ständig Fortschritte erzielt werden, muss das Validierungsteam der für die Rechnungsführung zuständigen Dienststellen diese Entwicklung dokumentieren und hat, wie bereits letztes Jahr erwähnt, ein Verfahren zur Validierung von Änderungen in den lokalen Systemen eingeführt.

Tabelle 1.1 — Weiterverfolgung der in der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes für das Haushaltsjahr 2006 vorgenommenen Einschränkungen bezüglich der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und einiger weiterer Bemerkungen im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006

Einschränkungen in der Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2006	Antworten der Kommission im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006	Entwicklungen im Jahr 2007
Sowohl in der Eröffnungs- als auch in der Schlussbilanz wurden fehlerhafte Beträge im Zusammenhang mit Rechnungen/Kostenaufstellungen und Vorfinanzierungen festgestellt, die zur Folge hatten, dass die Abrechnungsverbindlichkeiten um rund 201 Millionen Euro und das Gesamtvolumen der lang- und kurzfristigen Vorfinanzierungen um rund 656 Millionen Euro überbewertet sind.	Die vom Rechnungshof festgestellte Fehlerquote bei den Abrechnungsverbindlichkeiten war gering.	Bei diesen Posten der Vermögensübersicht wurde ein geringes Fehlerausmaß bezogen auf die finanziellen Auswirkungen festgestellt. Die Häufigkeit dieser Fehler zeigt allerdings, dass die Genauigkeit der grundlegenden Rechnungsführungsangaben auf der Ebene der operativen Generaldirektionen weiterer Verbesserungen bedarf.
Einige sonstige Bemerkungen im Zusammenhang mit dem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006		
Teilweise wegen der Komplexität des Finanzmanagementsystems und trotz der vorgenommenen Verbesserungen ist die Qualität der Finanzinformationen (insbesondere zur Periodenabgrenzung und zu den Mitarbeitersozialleistungen) weiterhin durch Mängel in den Rechnungsführungssystemen einiger Organe und Einrichtungen sowie einiger Generaldirektionen der Kommission gefährdet. Infolgedessen wurde nach Vorlage der vorläufigen Rechnungsabschlüsse eine Reihe von Berichtigungen vorgenommen.	Die Kommission kündigte an, sie werde die Verbesserung ihrer Verfahren zur Erstellung des Jahresabschlusses weiter vorantreiben. Im Jahr 2006 hat die Kommission die Schätzung ihrer Abgrenzungsbeträge durch mehrere Maßnahmen verbessert. Was die Ruhegehaltsregelung für einige Mitglieder des Europäischen Parlaments betrifft, kann in Ermangelung einer versicherungsmathematischen Bewertung keine angemessene Rückstellung in der Jahresrechnung vorgenommen werden.	Die Qualität der Finanzinformationen einiger Generaldirektionen der Kommission (insbesondere zu Vorfinanzierungen, zur zugehörigen Periodenabgrenzung und zu Rechnungen/Kostenaufstellungen) und sonstiger Einrichtungen ist weiterhin durch Mängel in den Rechnungsführungssystemen gefährdet. Infolgedessen wurde nach Vorlage der vorläufigen Rechnungsabschlüsse eine Reihe von Berichtigungen vorgenommen. Die Rückstellung für Ruhegehaltsansprüche bestimmter Mitglieder des Europäischen Parlaments wurde mittlerweile in die konsolidierte Vermögensübersicht aufgenommen.
Der Rechnungsführer der Kommission sah sich nicht in der Lage, drei lokale Hilfsbuchführungssysteme zu validieren. Ferner blieben Anzahl und Ausmaß der zu klärenden Sachverhalte und Angelegenheiten gegenüber dem Vorjahr im Wesentlichen unverändert. Angesichts der anhaltenden Probleme hätte der Generaldirektor der Generaldirektion Haushalt einen spezifischen Vorbehalt zu diesen Sachverhalten geltend machen sollen.	Die drei betroffenen Dienststellen konnten 2006 wesentliche Fortschritte verzeichnen. Ihre Systeme werden 2007 im Hinblick auf die Entscheidung geprüft, ob die Verbesserungen für die Durchführung einer Validierung ausreichen. In Anbetracht der erzielten Fortschritte wurde ein Vorbehalt im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2006 als nicht notwendig erachtet.	Der Rechnungsführer der Kommission sah sich weiterhin nicht in der Lage, zwei der lokalen Systeme zu validieren bzw. ein drittes System ohne Einschränkung zu validieren. Anzahl und Ausmaß der horizontalen Angelegenheiten und der zu klärenden Sachverhalte blieben gegenüber den Vorjahren im Wesentlichen unverändert.
Die Erläuterungen zu den konsolidierten Rechnungsabschlüssen enthalten zwar Hinweise auf mögliche Berichtigungen, aus ihnen geht allerdings nicht klar hervor, welche Ausgabenbeträge und -bereiche möglicherweise noch weiteren Überprüfungen und Rechnungsabschlussverfahren unterzogen werden.	Aufgrund des Rechts, Ausgabenkontrollen durchzuführen, auch für Ausgaben, die schon mehrere Jahre zurückliegen, darf nicht der Eindruck entstehen, dass die Anerkennung aller betroffenen Ausgaben erst noch erfolgen muss. Quantifizierbare Beträge potenzieller Wiedereinziehungen werden in den Erläuterungen zu den konsolidierten Jahresrechnungen ausgewiesen.	Wie in der Vergangenheit sind die Ausgabenbeträge und -bereiche, die möglicherweise noch weiteren Überprüfungen und Rechnungsabschlussverfahren unterzogen werden, nicht in den Erläuterungen zu den Rechnungsabschlüssen ausgewiesen.
Es bedarf weiterer Maßnahmen, um die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der Rechnungsführungsdaten und der Angaben in den Erläuterungen zu den als Folge unrechtmäßiger oder nicht ordnungsgemäßer Vorgänge wiedereingezogenen Beträgen zu gewährleisten.	Derzeit werden Änderungen am Rechnungsführungssystem durchgeführt, damit mehr Angaben über Wiedereinziehungen erfasst werden können. Diese Verbesserungen sollen bis zur Erstellung der Jahresrechnung 2008 wirksam werden.	Trotz der festgestellten Verbesserungen sind weitere Maßnahmen erforderlich, um die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der Rechnungsführungsdaten und der Angaben in den Erläuterungen zu den aufgrund rechtswidriger oder nicht ordnungsgemäßer Vorgänge insbesondere in den Mitgliedstaaten wiedereingezogenen Beträgen sicherzustellen, sowie für Abzüge von späteren Zahlungen.
Die Abstimmung zwischen dem Haushaltsergebnis und dem wirtschaftlichen Ergebnis weist noch immer geringfügige ungeklärte Abweichungen auf, und die Verständlichkeit der Rechnungslegung ließe sich durch die Aufnahme einer solchen Abstimmung in die Jahresrechnung erhöhen.	Die Kommission räumt ein, dass das Abstimmungsverfahren optimiert werden muss, und wird prüfen, ob eine detaillierte Abstimmung in die Jahresrechnungen aufgenommen werden soll.	Die Kommission hat ihr Abstimmungsverfahren verbessert und die Abstimmung zwischen dem Haushaltsergebnis und dem wirtschaftlichen Ergebnis in die konsolidierte Jahresrechnung aufgenommen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.14. Im Haushaltsjahr 2007 nahmen die Dienststellen des Rechnungsführers der Kommission eine Weiterverfolgung der Feststellungen aus den Vorjahren vor ⁽¹⁶⁾. Darüber hinaus wurden sechs weitere Dienststellen ⁽¹⁷⁾ im Rahmen eines turnusmäßigen Ansatzes, mit dem mittelfristig sämtliche Dienststellen der Kommission abgedeckt werden sollen, eingehenden Überprüfungen unterzogen. Zwei weitere Dienststellen ⁽¹⁸⁾ wurden ebenfalls geprüft, doch die betreffenden Berichte wurden nicht so rechtzeitig fertiggestellt, dass sie in den Gesamtvalidierungsbericht des Rechnungsführers der Kommission für 2007 einbezogen werden konnten.

1.15. Der Rechnungsführer der Kommission war noch immer nicht in der Lage, die lokalen Systeme der Generaldirektion Bildung und Kultur ⁽¹⁹⁾ und der Generaldirektion Außenbeziehungen ⁽²⁰⁾ für das Haushaltsjahr 2007 zu validieren — wie in seiner Managementerklärung dargelegt (siehe Ziffer 1.8) — bzw. das lokale System des Amts für Zusammenarbeit EuropeAid ⁽²¹⁾ ohne Einschränkungen zu validieren. Der im Jahr 2006 geltend gemachte, nicht die Rechnungsführung betreffende Vorbehalt zur Gemeinsamen Forschungsstelle ⁽²²⁾ wurde für das

⁽¹⁶⁾ Siehe Ziffern 1.20-1.21 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2005 sowie Ziffern 1.15-1.17 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006. Bis Ende 2006 hatte der Rechnungsführer zu drei lokalen Rechnungsführungssystemen noch immer keine Validierung vorgelegt, und eine Reihe weiterer Angelegenheiten blieb ungeklärt.

⁽¹⁷⁾ Generaldirektion Entwicklung, Generaldirektion Erweiterung, Generaldirektion Umwelt, Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei, Interner Auditdienst, Generaldirektion Dolmetschen.

⁽¹⁸⁾ Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher.

⁽¹⁹⁾ Der Validierungsbericht für die Generaldirektion Bildung und Kultur wurde für die Einbeziehung in den Gesamtvalidierungsbericht nicht rechtzeitig fertiggestellt. Das neue System Symmetry ist nun für 2009 geplant, wobei für 2008 eine kürzere Pilotphase vorgesehen ist.

⁽²⁰⁾ Der Validierungsbericht für die Generaldirektion Außenbeziehungen wurde für die Einbeziehung in den Gesamtvalidierungsbericht nicht rechtzeitig fertiggestellt. In dem Ende Mai 2008 übermittelten Bericht heißt es, die Validierung sei erneut aufgeschoben worden.

⁽²¹⁾ Für das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid bestand während des Jahres 2007 weiterhin ein Vorbehalt bezüglich der Kohärenz der Darstellung wegen des Fehlens einer systematischen Abstimmung mit dem Zentralsystem. Diese Angelegenheit wurde Ende Juli 2008 geklärt.

⁽²²⁾ Bei der Gemeinsamen Forschungsstelle wurde bis Ende 2007 eine neue Schnittstelle installiert, die das Hochladen von Vertragsdaten in das System ABAC-Contracts ermöglicht. Bisher wurden die Daten zu den neuen Verträgen von 2007, nicht jedoch zu den Verträgen aus den Jahren 2006 und 2005, hochgeladen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.14. Das Validierungsteam der für die Rechnungsführung zuständigen Dienststellen befasst sich mit den in früheren Berichten angeführten Punkten, um sicherzustellen, dass die Empfehlungen umgesetzt werden, und um so auf die ständige Verbesserung der Qualität lokaler Finanzmanagementsysteme hinzuwirken.

Es ist vorgesehen, dass der erste vollständige Zyklus zur Kontrolle der Einhaltung der Validierungskriterien in allen Generaldirektionen und Dienststellen Ende 2008 oder zu Jahresbeginn 2009 abgeschlossen ist.

Der Bericht für die Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen wurde dem Rechnungshof am 4. Juni 2008 übermittelt. Der Bericht für die Generaldirektion für Gesundheit und Verbraucher wurde dem Rechnungshof am 2. September 2008 übermittelt.

1.15. Die Arbeiten zum Abschluss der Validierung für die Generaldirektionen Außenbeziehungen und Bildung und Kultur dauern noch an.

Die Einschränkung der Validierung für das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid wurde nunmehr aufgehoben, da diese Generaldirektion ausreichende Nachweise über ein einheitliches Berichtswesen sowie über eine systematische Angleichung von CRIS und ABAC vorlegen konnte.

Die fehlende Schnittstelle zwischen dem lokalen IT-System JIPSY des Gemeinsamen Forschungszentrums (GFS) und ABAC für die Übermittlung der Verträge der GFS zur zentralen Datenbank ABAC-Verträge wurde installiert, und sämtliche Verträge für 2007 wurden in der zentralen Datenbank gespeichert. Die GFS muss noch die Verträge für die verbleibende Zeitspanne zwischen 2005 und Ende 2006 hochladen; dies soll noch vor Jahresende geschehen.

Die Nicht-Validierung des RELEX-Systems betraf ein lokales Rechnungsführungssystem (BCC-NT/Rai-Web), das nicht den Validierungskriterien entsprach. Das ABAC-IT-System wurde in der vorgesehenen Zeitspanne bei allen Delegationen der Kommission installiert, und seit 1. Januar 2007 werden die Verwaltungsausgaben der Delegationen nunmehr innerhalb des ABAC-Systems verwaltet. Die Situation hat sich daher im Vergleich zu 2006 verbessert.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Haushaltsjahr 2007 aufrechterhalten. Anzahl und Umfang der horizontalen Angelegenheiten und der sonstigen zu klärenden Sachverhalte blieben gegenüber den Vorjahren im Wesentlichen unverändert ⁽²³⁾.

1.16. Bei der Prüfung des Hofes bestätigte sich, dass die Entscheidungen des Rechnungsführers der Kommission durchaus begründet waren: Die zu klärenden Angelegenheiten und Sachverhalte waren bedeutsam.

Stärkung der Periodenabgrenzungsverfahren

1.17. Seit der Umstellung auf die periodengerechte Rechnungsführung hat der Rechnungsführer der Kommission die Kommissionsdienststellen aufgefordert, eine nachträgliche Überprüfung ihrer Periodenabgrenzungsmethodik vorzunehmen, bei der — soweit relevant ⁽²⁴⁾ — Angaben aus Haushaltsquellen und aus der Finanzbuchführung zusammengeführt werden, um festzustellen, ob die Methoden angemessen sind. Von den neun geprüften Generaldirektionen ⁽²⁵⁾ waren sechs — auf die weniger als 20 % des gesamten Periodenabgrenzungsbetrags entfallen — teilweise von dieser nachträglichen Überprüfung betroffen, eine Generaldirektion verbesserte ihre Verfahren durch Überprüfung und Korrektur ihrer Periodenabgrenzungsverfahren ⁽²⁶⁾, andere überprüften ihre Methodik, stellten jedoch Korrekturmaßnahmen zunächst zurück ⁽²⁷⁾, und einige Generaldirektionen ⁽²⁸⁾ haben noch immer keine nachträgliche Überprüfung ihrer Periodenabgrenzungsmethodik vorgenommen. Dadurch kann es zu Ungenauigkeiten in den Rechnungsführungsangaben kommen.

1.18. Einige Generaldirektionen (auf die rund 20 % des gesamten Periodenabgrenzungsbetrags entfallen) nehmen die Periodenabgrenzung bei antizipativen Passiva nach der Pro-rata-temporis-Methode ⁽²⁹⁾ vor. Wenn jedoch die in den Rechnungsführungssystemen erfassten Vertragsdaten, die als Grundlage für die Periodenabgrenzungsberechnungen herangezogen werden, fehlerhaft sind oder bei diesbezüglichen Änderungen keine Aktualisierung vorgenommen wird, ergeben sich negative Auswirkungen auf die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung.

1.17. Der Rechnungsführer war der Ansicht, dass die Rechnungsführungsdaten die erforderliche Genauigkeit für den Jahresabschluss aufwiesen.

1.18. Der Qualitätskontrollplan der hauptsächlich betroffenen Generaldirektion konzentrierte sich auf Aktivitätszeiträume. 935 Verträge wurden überprüft, darunter alle Verträge mit langer Laufzeit. Daraus ergibt sich, dass die restlichen Fehler im Hinblick auf Aktivitätszeiträume bei Verträgen mit kurzer Laufzeit auftreten und somit eine viel geringere Auswirkung auf den Jahresabschluss haben als in den letzten Jahren. In der Stichprobe über 20 Vorgänge, die der Rechnungshof in dieser Generaldirektion überprüft hat, wurden drei Fehler wegen falscher Aktivitätszeiträume aufgedeckt. Das ist eine Verbesserung im Vergleich zu den letzten Jahren.

⁽²³⁾ Insbesondere zu allgemeinen Angelegenheiten im Zusammenhang mit Periodenabgrenzungsverfahren, zur verspäteten Abrechnung und fehlerhaften Erfassung von Vorfinanzierungen, zur Pünktlichkeit der Verbuchung der Vorgänge, zu ABAC-Contracts, zur Erfassung von Sicherheiten, zum unterschiedlichen Kenntnisstand bezüglich der Grundsätze der periodengerechten Rechnungsführung in den einzelnen Dienststellen sowie zur Datenkongruenz zwischen den lokalen Systemen und ABAC.

⁽²⁴⁾ Nachträgliche Überprüfungen sind nur dann erforderlich, wenn die Pro-rata-temporis-Methode zur Anwendung kommt und zwischen zwei Fortschrittsberichten ein großer zeitlicher Abstand besteht.

⁽²⁵⁾ Siehe auch Ziffer 1.18 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006.

⁽²⁶⁾ Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien.

⁽²⁷⁾ Beispielsweise Generaldirektion Forschung, Generaldirektion Bildung und Kultur sowie Amt für Zusammenarbeit EuropeAid.

⁽²⁸⁾ Beispielsweise Generaldirektion Energie und Verkehr sowie Generaldirektion Erweiterung.

⁽²⁹⁾ Die Pro-rata-temporis-Methode ist eine Schätztechnik, die es ermöglicht, Werte anteilmäßig auf einen bestimmten Zeitablauf bezogen zuzuordnen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Konsolidierte Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2007**Allgemeine Bemerkungen**

1.19. Im Jahr 2007 ergriff die Kommission Maßnahmen, um die vollständige und korrekte Erfassung neuer Zahlungen von Vorfinanzierungsbeträgen und der zugehörigen Sicherheiten sowie neuer offener Rechnungen/Kostenaufstellungen sicherzustellen und die Periodenabgrenzung vorzunehmen.

1.20. Die Prüfung von Darlehen, Bestandsverzeichnissen, langfristigen Forderungen, Barmitteln und Barmitteläquivalenten, Mitarbeitersozialleistungen, Rückstellungen und finanziellen und sonstigen langfristigen Verbindlichkeiten sowie Reserven durch den Hof ergab keine signifikanten Feststellungen. In diesem Zusammenhang wurde allerdings eine Reihe von Fehlern in Bezug auf andere Punkte festgestellt, die nachstehend erläutert werden.

Konsolidierte Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2007**Zu klärende Angelegenheiten bezüglich des Jahresabschlusses für das europäische Satellitensystem**

1.21. Die Europäische GNSS⁽³⁰⁾-Aufsichtsbehörde, eine im Jahr 2004⁽³¹⁾ errichtete EU-Agentur, übernahm zum 1. Januar 2007 offiziell die Verantwortung⁽³²⁾ vom vormaligen Gemeinsamen Unternehmen Galileo (*Galileo Joint Undertaking* — GJU). Die neue Einrichtung sollte ursprünglich als öffentlich-private Partnerschaft betrieben werden; aufgrund eines Ratsbeschlusses von November 2007 wird das Programm Galileo nun aus dem Gesamthaushaltsplan der EU finanziert. Ende 2007 war trotz der Unterzeichnung von Vereinbarungen⁽³³⁾ zwischen den beteiligten Parteien (GJU, Europäische Weltraumorganisation (ESA), GNSS-Aufsichtsbehörde) die Übertragung des Eigentums an den Vermögenswerten des GJU auf die Behörde noch immer nicht abgeschlossen und kein Verzeichnis der im Besitz der ESA befindlichen Vermögenswerte aus dem Projekt Galileo erstellt worden. Deshalb gab der Hof kein Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit des Jahresabschlusses der Behörde für das am 31. Dezember 2007 abgeschlossene Haushaltsjahr ab.

1.21. Trotz der Unterzeichnung von Übereinkommen zwischen den betroffenen Parteien (GJU, Europäische Weltraumorganisation ESA, GSA) war Ende 2007 das Eigentum an den Vermögenswerten der Projekte nicht vollständig von der ESA auf die Europäischen Gemeinschaften übertragen worden. Da bei der Übertragung einiger Vermögenswerte Unsicherheit herrscht und Verzögerungen zu verzeichnen sind, haben die Europäischen Gemeinschaften Vorsicht walten lassen und die Vermögenswerte des Programms in der Vermögensübersicht nicht ausgewiesen. Es ist beabsichtigt, die Vermögenswerte auszuweisen, sobald die Übertragungsprobleme gelöst sind.

⁽³⁰⁾ *Global Navigation Satellite Systems* (Globales Satellitennavigationssystem).

⁽³¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1321/2004 des Rates (ABl. L 246 vom 20.7.2004, S. 1), erweitert durch Verordnung (EG) Nr. 1942/2006 (ABl. L 367 vom 22.12.2006).

⁽³²⁾ Die Behörde soll die Interessen der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit den europäischen GNSS-Programmen und die Aufgaben einer Regulierungsbehörde für die Programme in der Errichtungs- und Betriebsphase des Programms Galileo wahrnehmen sowie eine maßgebliche Rolle bei der Umsetzung des Programms Galileo spielen.

⁽³³⁾ Die Kommission legte am 19. September 2007 einen Vorschlag zur Änderung der Gründungsverordnung (EG) Nr. 1321/2004 vor. In diesem Vorschlag wird die neue Rolle der Behörde nicht klar geregelt, sondern ohne nähere Einzelheiten auf Übertragungsvereinbarungen verwiesen, die zwischen der Behörde und der ESA im Hinblick auf die Bewirtschaftung der Programmmittel und das Eigentum an den Vermögenswerten zu schließen sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Risikokapitaltransaktionen

1.22. In der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften sind sämtliche Risikokapitaltransaktionen (218 Millionen Euro zum 31. Dezember 2007) als „langfristige Investitionen“ (zur Veräußerung verfügbare Finanzanlagen) eingestuft. Sie werden zu Anschaffungskosten abzüglich etwaiger Rückstellungen für Wertberichtigung erfasst, da der beizulegende Zeitwert bisher nicht zuverlässig gemessen werden kann. Eine solche Bewertungsmethode ist zwar unter den gegebenen Umständen hinnehmbar, sie wird allerdings nicht einheitlich angewandt. Der Hof stellte fest, dass Wertminderungen lediglich auf Abschreibungen beruhen, obwohl der für die Abwicklung der Transaktionen zuständigen Stelle (Europäische Investitionsbank) vorläufige Schätzungen für Wertminderungen vorlagen, die der Kommission allerdings nicht zur Kenntnis gebracht worden waren ⁽³⁴⁾.

1.22. Im Bereich der Berichterstattungs- und Rechnungsführungsgrundsätze konnten während der Laufzeit der MEDA-Mandate, die diese Risikokapitaloperationen (RKO) abdecken, erhebliche Verbesserungen erreicht werden. Die EIB und die Kommission verfolgen die Entwicklungen und führen derzeit gemeinsam eine Überprüfung durch, um die kostengünstigste Lösung zu ermitteln und auch die Informationen zu berücksichtigen, die noch nicht den aktuellen Grundsätzen der Berichterstattung entsprechen, weil sie nach Maßgabe der vor vielen Jahren mit den Endbegünstigten geschlossenen Verträgen übermittelt werden. Diese Überprüfung hat bestätigt, dass die gegenwärtige Bewertung der Risikokapitaloperationen sehr zeitaufwändig ist und eine große Herausforderung darstellt, da die RKO-Vorgänge sehr zahlreich sind und eine komplexe kaskadenartige Struktur aufweisen. Die EIB hat auch betont, dass sich die Bewertung der RKO-Vorgänge im Rahmen des Möglichen auf geltende internationale Rechnungsführungsgrundsätze stützt, insbesondere auf IAS 39.

Vorfinanzierung und zugehörige Sicherheiten

1.23. Bei der Prüfung einer repräsentativen statistischen Stichprobe von 150 Vorfinanzierungen, die im Rechnungsführungssystem erfasst waren, wurde zu diesem Posten der Vermögensübersicht ein geringes Fehlerausmaß bezogen auf die finanziellen Auswirkungen festgestellt. Die Häufigkeit dieser Fehler zeigt allerdings, dass die Genauigkeit der grundlegenden Rechnungsführungsangaben auf der Ebene der operativen Generaldirektionen weiterer Verbesserungen bedarf. Die häufigsten Fehlerarten waren:

- buchmäßige Erfassung von Vorfinanzierungen ohne Aufschlüsselung nach den verschiedenen Mittelbewirtschaftungsmodi laut den Erläuterungen zu den Jahresabschlüssen;
- Nichtabrechnung von Vorfinanzierungsbeträgen, obwohl sie von den Begünstigten vor Jahresende in Anspruch genommen worden waren.

1.24. Ferner wurden bei zusätzlichen Prüfungsarbeiten bezüglich der Identifizierung und Validierung von Vorfinanzierungen folgende Probleme hinsichtlich der Vollständigkeit/Genauigkeit für die Vermögensübersicht festgestellt:

- Einige Zahlungen wurden in der Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis als Ausgaben ausgewiesen, obwohl sie in der Vermögensübersicht als Vorfinanzierungen hätten ausgewiesen werden müssen.

1.24.

⁽³⁴⁾ Siehe auch Ziffer 1.26 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Einige Vorfinanzierungen sind nach wie vor in der Vermögensübersicht erfasst, obwohl die maßgeblichen Unterlagen wie etwa Prüfungsbescheinigungen zur Vornahme der Abrechnung durch Erfassung der entsprechenden Ausgaben in der Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis vorlagen. Außerdem wurden unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Abrechnung von Vorfinanzierungen beobachtet. Die Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien rechnet die Vorfinanzierungen korrekterweise ab, wenn zu Kostenaufstellungen keine Prüfungsbescheinigungen vorliegen, während die Generaldirektion Forschung die Vorfinanzierung unter denselben Umständen fortbestehen lässt.

Abrechnungsverbindlichkeiten

1.25. Bei der Prüfung einer repräsentativen statistischen Stichprobe von 150 Rechnungen/Kostenaufstellungen aus der Grundgesamtheit der Abrechnungsverbindlichkeiten, die im Rechnungsführungssystem erfasst waren, wurde bei diesem Posten der Vermögensübersicht ein geringes Fehlerausmaß gemessen an den finanziellen Auswirkungen festgestellt. Die Häufigkeit dieser Fehler zeigt allerdings, dass die Genauigkeit der grundlegenden Rechnungsführungsangaben auf der Ebene der operativen Generaldirektionen weiterer Verbesserungen bedarf. Die meisten Fehler betrafen die buchmäßige Erfassung von Rechnungen bzw. Kostenaufstellungen mit fehlerhaften Beträgen.

1.26. Bei der Bearbeitung einiger Rechnungen und Kostenaufstellungen wurden erhebliche Verzögerungen festgestellt. Dies wirkt sich insofern auf die Rechnungslegung aus, als bei verzögerter Prüfung der Erstattungsfähigkeit der in Rechnung gestellten Beträge nicht mit der Abrechnung der Vorfinanzierungen begonnen werden kann. Dadurch wird möglicherweise der Stand der Verbindlichkeiten gegenüber Dritten unzutreffend wiedergegeben und ein auf einer Schätzung im Zuge der Periodenabgrenzung beruhender Ausgabenbetrag anstelle eines durch bereits eingegangene Rechnungen belegten Betrags ausgewiesen.

Konsolidierte Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis

1.27. Die Zuordnung von Zahlungen zu unzutreffenden Bewirtschaftungsmodi wirkt sich auf die Genauigkeit der Aufschlüsselung der Ausgaben nach Bewirtschaftungsmodi in den Erläuterungen zur Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis sowie in der Segmentberichterstattung aus (siehe auch Ziffer 1.23).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Die Kommission stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass es der anerkannten Praxis entspricht, offene Vorfinanzierungsbeträge innerhalb kürzester Zeit auszusahlen, und sie hat es sich zum Ziel gesetzt, dass alle Dienststellen so verfahren, sobald hinreichende Belege verfügbar sind. In der Zwischenzeit stellen Buchungen zum Jahresende sicher, dass die bemängelte Praxis die Zuverlässigkeit der Jahresrechnung nicht beeinträchtigt.

Ferner arbeiten die Generaldirektion für Informationsgesellschaft und Medien und die Generaldirektion für Forschung zusammen, um einen gemeinsamen Weg zur Behandlung dieser Frage zu finden, die den Empfehlungen der für die Rechnungsführung zuständigen Dienststellen entspricht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Außerbilanzmäßige Posten

1.28. Die Erläuterungen zur konsolidierten Jahresrechnung enthalten zwar mehr Hinweise darauf, dass einige Vorgänge möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt von den Kommissionsdienststellen oder den Mitgliedstaaten korrigiert werden, aus ihnen geht allerdings weiterhin nicht klar hervor, welche Ausgabenbeträge und -bereiche möglicherweise noch Überprüfungen und Rechnungsabschlussverfahren unterzogen werden ⁽³⁵⁾.

Sonstige Angelegenheiten**Wiedereinziehung zu Unrecht ausgezahlter Beträge**

1.29. Auf Empfehlung des Hofes wurden in den Erläuterungen zur Jahresrechnung ausführlichere Angaben zur Wiedereinziehung zu Unrecht ausgezahlter Beträge geliefert. Die Erläuterungen zu den Jahresabschlüssen enthalten allerdings noch keine vollständigen und zuverlässigen Angaben zu den Finanzkorrekturmaßnahmen der Mitgliedstaaten. Sie liefern entsprechende Angaben insbesondere hinsichtlich der einbehaltenen und wiedereingezogenen Beträge und der noch ausstehenden Wiedereinzahlungen im Bereich der strukturpolitischen Maßnahmen ⁽³⁶⁾. Wegen des in den Jahresberichten des Hofes wiederholt monierten hohen Anteils an nicht förderfähigen Ausgaben und zur Gewährleistung einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Darstellung sollten nach Ansicht des Hofes in den Erläuterungen zur Jahresrechnung bezüglich dieser Korrekturmechanismen sachgerechte Angaben geliefert werden.

1.30. Auf der Grundlage seiner Untersuchung der Arbeit der bescheinigenden Stellen ⁽³⁷⁾ meldet der Hof erneut ⁽³⁸⁾ Zweifel an der Genauigkeit der Forderungen gegenüber den Mitgliedstaaten im Agrarbereich an. Der Hof stellt ferner fest, dass die unterschiedlichen Vorgehensweisen der Zahlstellen in Bezug auf den Zeitpunkt der Ausweisung von Außenständen eine nicht kohärente Darstellung des Gesamtwerts der Außenstände zur Folge haben (siehe Ziffern 5.44-5.45).

⁽³⁵⁾ Siehe Ziffern 1.10-1.11 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2002, Ziffer 1.11 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2003, Ziffern 1.12-1.13 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2004, Ziffer 1.57 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2005 und Ziffer 1.34 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006.

⁽³⁶⁾ Siehe auch Abschnitt 6 zur Wiedereinziehung zu Unrecht ausgezahlter Beträge in der Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2007, Band I, S. 75-80.

⁽³⁷⁾ Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission (ABl. L 171 vom 23.6.2006, S. 90).

⁽³⁸⁾ Siehe Ziffer 5.61 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006.

1.28. Gemäß der Haushaltsordnung und den sektorbezogenen Regelungen für den Agrarbereich und die Strukturfonds ist die Kommission berechtigt, Ausgabenkontrollen durchzuführen, auch für Ausgaben, die schon mehrere Jahre zurückliegen. Durch die Jahresrechnung darf nicht der Eindruck entstehen, dass aufgrund dieses Rechts die Anerkennung aller betroffenen Ausgaben erst noch erfolgen muss. Quantifizierbare Beträge potenzieller Wiedereinzahlungen werden in den Erläuterungen 5.3 und 5.4 zu den konsolidierten Jahresrechnungen ausgewiesen.

1.29. Kapitel 6 des Jahresabschlusses für 2007 gibt einen Überblick über die bestehenden Verfahren zur Wiedereinziehung zu Unrecht geleisteter Zahlungen und schätzt den Gesamtbetrag der eingezogenen Mittel möglichst genau, einschließlich der Wiedereinzahlungen von Agrarausgaben durch die Mitgliedstaaten.

In den Anmerkungen zur Jahresrechnung wurden zu den Wiedereinzahlungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Strukturfonds nur kurze Informationen gegeben, was mit der Frist zur Vorlage dieser Informationen und der Tatsache zu tun hat, dass einige Daten noch mit den Mitgliedstaaten geklärt werden mussten. Die Kommission hat dem Parlament im Juli 2008 im zweiten Vierteljahresbericht über den Aktionsplan zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei den Strukturausgaben jedoch genauere Informationen übermittelt und veröffentlicht die Zahlen in einem Anhang zum Jahresbericht 2007 über die Strukturfonds, wie dies auch schon im Vorjahr für die Informationen betreffend das Jahr 2006 geschehen ist. Im Rahmen der Aktionspläne bemüht sich die Kommission, die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zu verbessern, indem sie unter anderem Prüfungen vor Ort in den Mitgliedstaaten durchführt.

1.30. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Informationen, die sie über Forderungen von Mitgliedstaaten im Bereich der Landwirtschaft erhalten hat, eine ausreichende Zuverlässigkeit für die Zwecke des Rechnungsabschlusses aufweisen.

Die Kommission hat zusätzliche Klarstellungen im Hinblick auf die Schuldenanerkennung durch die Zahlstellen in ihren überarbeiteten Leitlinien für das Haushaltsjahr 2008 zur Verfügung gestellt. Die vom Rechnungshof erwähnten unterschiedlichen Vorgehensweisen sind das Ergebnis unterschiedlicher nationaler Rechtsvorschriften für die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge.

Siehe auch die Antworten auf die Ziffern 5.44 und 5.45.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.31. Darüber hinaus sind aus den Erläuterungen zur Jahresrechnung die durch Verrechnung mit einer nachfolgenden Zahlung vorgenommenen Wiedereinziehungen nicht ersichtlich.

1.31. Wie in den Anmerkungen zu den Jahresabschlüssen angegeben, waren die Informationssysteme nicht in der Lage, diese Informationen im Jahr 2007 auszuweisen. Die Systeme wurden von der Kommission im Laufe des Jahres 2008 adaptiert, sodass alle Wiedereinziehungen, die von einer nachfolgenden Zahlung abgezogen werden, identifiziert und erklärt werden können.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung 2007 zugrunde liegenden Vorgänge

Neue Gliederung der spezifischen Beurteilungen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung

1.32. Nach der Einführung der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (*Activity Based Budgeting* — ABB) und des tätigkeitsbezogenen Managements (*Activity Based Management* — ABM) bei der Kommission beschloss der Hof, die spezifischen Beurteilungen im Rahmen seiner Zuverlässigkeitserklärung künftig nach geeigneten Gruppen von Politikbereichen bzw. Themenkreisen zu gliedern, die sich an die ABB-Struktur des Haushaltsplans anlehnen (siehe **Tabelle 1.2**).

Ansatz des Hofes

Quellen und Methoden

1.33. Der Hof verwendet ein Assurance-Modell (Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit), das im Wesentlichen auf zwei Nachweisquellen beruht:

1.33.

- a) Bewertung der Funktionsweise der Überwachungs- und Kontrollsysteme, die bei der Erhebung und Verausgabung von Haushaltsmitteln der EU durch die Organe und Einrichtungen der Union, die Mitgliedstaaten, Regionen, Drittländer usw. zum Einsatz kommen. Damit sollen repräsentative Angaben zur Anwendung und Funktionsweise von Schlüsselkontrollen im Hinblick auf ihre Eignung zur Verhütung oder Aufdeckung und Behebung von Fehlern geliefert werden;

Tabelle 1.2 — Aufschlüsselung der im Jahr 2007 geleisteten Ausgaben nach Kapiteln des Jahresberichts

(Millionen Euro)

Einzelpläne (E) und Titel (T) gemäß Haushaltseingliederungsplan für 2007 in Gegenüberstellung mit der Kapitelgliederung des Jahresberichts des Hofes	Im Jahr 2007 geleistete Zahlungen
Kapitel des Jahresberichts	
Einnahmen ⁽¹⁾	38,1 ⁽⁷⁾
Steuern und Zollunion (T 14)	
Landwirtschaft und natürliche Ressourcen ⁽²⁾	51 044,3
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (T 05)	
Umwelt (T 07)	
Maritime Angelegenheiten und Fischerei (T 11)	
Gesundheit und Verbraucherschutz (T 17)	
Kohäsion ⁽¹⁾	42 015,2
Beschäftigung und Soziales (T 04)	
Regionalpolitik (T 13)	
<i>T 05 und T 11 werden teilweise im vorliegenden Kapitel des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007 behandelt</i>	
Forschung, Energie und Verkehr ⁽¹⁾	4 483,8
Forschung (T 08)	
Energie und Verkehr (T 06)	
Informationsgesellschaft und Medien (T 09)	
Direkte Forschung (T 10)	
Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung ⁽³⁾	6 198,9
Außenbeziehungen (T 19)	
Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten (T 21)	
Erweiterung (T 22)	
Humanitäre Hilfe (T 23)	
Bildung und Unionsbürgerschaft ⁽⁴⁾	1 453,0
Bildung und Kultur (T 15)	
Kommunikation (T 16)	
Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (T 18)	
Wirtschaft und Finanzen ⁽⁵⁾	489,9
Wirtschaft und Finanzen (T 01)	
Unternehmen (T 02)	
Wettbewerb (T 03)	
Binnenmarkt (T 12)	
Handel (T 20)	
Verwaltungs- und sonstige Ausgaben ⁽⁶⁾	8 230,1
Parlament (E I)	
Rat (E II)	
Kommission (E III)	
Gerichtshof (E IV)	
Rechnungshof (E V)	
Wirtschafts- und Sozialausschuss (E VI)	
Ausschuss der Regionen (E VII)	
Bürgerbeauftragter (E VIII)	
Europäischer Datenschutzbeauftragter (E IX)	
Insgesamt	113 953,3

⁽¹⁾ Diese Ausgaben beziehen sich in erster Linie auf Rubrik 1 „Nachhaltiges Wachstum“ des Finanzrahmens.⁽²⁾ Diese Ausgaben beziehen sich in erster Linie auf Rubrik 2 „Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“ des Finanzrahmens.⁽³⁾ Diese Ausgaben beziehen sich in erster Linie auf Rubrik 4 „Die EU als globaler Partner“ des Finanzrahmens.⁽⁴⁾ Diese Ausgaben beziehen sich in erster Linie auf Rubrik 3 „Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht“ des Finanzrahmens.⁽⁵⁾ Diese Ausgaben beziehen sich auf die Rubriken 1 und 3 des Finanzrahmens.⁽⁶⁾ Diese Ausgaben beziehen sich in erster Linie auf Rubrik 5 „Verwaltung“ und Rubrik 6 „Ausgleichszahlungen“ des Finanzrahmens — zu näheren Einzelheiten siehe Ziffer 11.1.⁽⁷⁾ Diese Zahlenangabe bezieht sich auf „operative Ausgaben“ und nicht auf den Wert der „Einnahmen“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Prüfung repräsentativer statistischer Stichproben zugrunde liegender Einnahmen- und Ausgabenvorgängen bis zur Ebene der Endbegünstigten, um direkte Nachweise für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen zu erlangen.

Im Rahmen des Assurance-Modells wird beurteilt, welches Konfidenzniveau jeweils aus der Funktionsweise der Überwachungs- und Kontrollsysteme sowie aus der Direktprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge abgeleitet werden kann, um den für die Formulierung einer fundierten Schlussfolgerung erforderlichen hohen Sicherheitsgrad zu erreichen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Nach den geltenden Rechtsvorschriften ⁽¹⁾ verfolgt die Kommission im Hinblick auf gemeinschaftsfinanzierte Ausgaben einen Kontrollzyklus, der sich über mehrere Jahre erstreckt. Zum Beispiel wendet sie Rechnungsabschlussverfahren in der Landwirtschaft und finanzielle Korrekturmaßnahmen im Strukturfondsbereich an und führt Wiedereinziehungen bei den Maßnahmen betreffend die internen Politikbereiche und den Maßnahmen im Außenbereich durch. Viele im Verlaufe eines mehrjährigen Projektes festgestellte Fehler und damit verbundene zu Unrecht bezahlte Beträge können in einem späteren Jahr als dem, auf das sich die Untersuchung richtet, rückgefordert werden, z. B. indem die Abschlusszahlung verringert wird, um den Mangel zu berücksichtigen.

Die Anwendung dieser Verfahren durch die Mitgliedstaaten und die Kommission sowie die anderen Maßnahmen gewährleisteten innerhalb der in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2007 beschriebenen Grenzen angemessen, dass die für die Tätigkeiten der Kommission bereitgestellten Mittel für den beabsichtigten Zweck und entsprechend den Grundsätzen einer soliden Haushaltsführung verwendet wurden. Mit den existierenden Kontrollverfahren werden Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge gewährleistet.

Die Kommission übernimmt ihre Gesamtverantwortung für die Ausführung des Haushalts gemäß Artikel 274 EG-Vertrag.

Die Kommission begrüßt, dass der Rechnungshof mehr Wert auf die Prüfung von Maßnahmen zur Erkennung und Berichtigung von Fehlern legt. Es handelt sich in erster Linie um Finanzkorrekturen, Abschlussverfahren und Wiedereinziehungen. Sie hat große Anstrengungen unternommen, um die Qualität der Daten zu Wiedereinziehungen, die sie von den Mitgliedstaaten erhält, zu verbessern, und überprüft zurzeit die Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten.

Fortschritte waren bei der Vorlage zuverlässiger Nachweise für die Funktionsweise auf mehrere Jahre angelegter Korrekturmechanismen zu verzeichnen. Die Kommission hat in die Anmerkungen zu den Jahresabschlüssen der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2007 ein neues Kapitel über die Wiedereinzahlung zu Unrecht geleisteter Zahlungen aufgenommen. Ziel dieses Kapitels ist es, einen Überblick über das bestehende Verfahren zur Wiedereinzahlung zu Unrecht geleisteter Zahlungen zu geben und den Gesamtbetrag der eingezogenen Mittel möglichst genau zu schätzen.

⁽¹⁾ Artikel 53 Absatz 1 der Haushaltsordnung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.34. Diese Hauptquellen können durch zwei weitere Quellen ergänzt werden:

- a) Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren der Kommission und deren Synthese, aus denen hervorgeht, ob die Kommission über angemessene Gewähr dafür verfügt, dass die bestehenden Systeme die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sicherstellen;
- b) Untersuchung der Arbeiten anderer, vom gemeinschaftlichen Mittelbewirtschaftungs- und Kontrollprozess unabhängiger Prüfer (beispielsweise Oberste Rechnungskontrollbehörden in den Mitgliedstaaten oder Drittländern) ⁽³⁹⁾.

Definition und Behandlung von Fehlern

1.35. Fehler können sich auf eine „Voraussetzung für die Zahlung“ oder einen „sonstigen Aspekt der Einhaltung von Rechtsvorschriften“ beziehen. Im Allgemeinen liegt ein Verstoß gegen die Zahlungsvoraussetzungen vor, wenn rechtliche Erfordernisse im Zusammenhang mit der jeweiligen Finanzhilferegelung oder dem jeweiligen Vertrag nicht erfüllt sind. Bei sonstigen Aspekten der Einhaltung von Rechtsvorschriften hingegen handelt es sich um aufgrund politischer Ziele (Umweltschutz, gute landwirtschaftliche Praxis usw.) oder systembedingter Verpflichtungen (Mindestanzahl von Kontrollen, vorgeschriebene Strukturen und Verfahren usw.) zu erfüllende spezifische Bedingungen.

1.36. Der Hof stuft Fehler als „quantifizierbar“ oder als „nicht quantifizierbar“ ein. Zur ersten Kategorie gehören Fehler, die direkte und messbare finanzielle Auswirkungen auf den Betrag des aus dem EU-Haushalt finanzierten zugrunde liegenden Vorgangs haben ⁽⁴⁰⁾.

1.37. Bei der Schätzung der finanziellen Auswirkungen von Fehlern auf die Gesamtpopulation werden nur quantifizierbare Fehler berücksichtigt. Die Fehlerhäufigkeit erstreckt sich in diesem Bericht auf quantifizierbare und nicht quantifizierbare Fehler ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ Nähere Angaben sind auf der Website des Hofes unter www.eca.europa.eu zu finden.

⁽⁴⁰⁾ Hierzu gehören etwa schwerwiegende Fälle der Nichteinhaltung der Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen, die sich auf die Voraussetzungen für die Zahlung auswirken (siehe beispielsweise Ziffer 6.17).

⁽⁴¹⁾ Quantifizierbare und nicht quantifizierbare Fehler werden aufgrund der Art, des Zusammenhangs, der finanziellen Bedeutung und/oder des Anteils am betroffenen Vorgang als begrenzt oder als schwerwiegend eingestuft. Schwerwiegende Fehler sind Fehler über 2 %.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Allgemeiner Überblick über die Ergebnisse der Prüfungen in Bezug auf das Haushaltsjahr 2007

1.38. In den Themenkreisen „Einnahmen“, „Wirtschaft und Finanzen“ sowie „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“, in denen die Überwachungs- und Kontrollsysteme insgesamt sachgerecht und korrekt angewandt werden (siehe Ziffern 4.40-4.41, 10.32-10.33 sowie 11.25), schätzt der Hof die finanziellen Auswirkungen der Fehler auf weniger als 2 % der Gesamtbeträge (siehe **Tabelle 1.3**). Außerdem hat sich bei der vom Hof vorgenommenen Bewertung der Erklärungen der Generaldirektoren und bevollmächtigten Anweisungsbefugten bestätigt, dass keine oder nur geringfügige Vorbehalte geltend zu machen waren (siehe Ziffern 2.6, 2.7 und 2.9 sowie **Tabelle 2.1**).

1.38. Die Schlussfolgerungen des Syntheseberichts 2007 ergeben, dass die vorhandenen internen Kontrollsysteme innerhalb der in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2007 beschriebenen Grenzen angemessen gewährleisten, dass die für die Tätigkeiten der Kommission bereitgestellten Mittel für den beabsichtigten Zweck und entsprechend den Grundsätzen einer soliden Haushaltsführung verwendet wurden.

Allerdings wird eingeräumt, dass noch verschiedene Mängel zu beheben sind, insbesondere jene, auf welche die bevollmächtigten Anweisungsbefugten in ihren Vorbehalten hingewiesen haben, sowie solche, die zu Haushaltsbereichen gehören, die vom Rechnungshof als nicht zufrieden stellend bewertet wurden.

Tabelle 1.3 — Übersicht über die Ergebnisse der Prüfung im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2007 in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

Spezifische Beurteilungen im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007	Ziffern im Jahresbericht	Funktionieren der Überwachungs- und Kontrollsysteme	Fehlerspanne
Einnahmen ⁽¹⁾	4.40-4.41		
Landwirtschaft und natürliche Ressourcen	5.50-5.55	⁽²⁾	⁽³⁾
Kohäsion	6.32		
Forschung, Energie und Verkehr	7.40-7.41		
Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung	8.31-8.32		
Bildung und Unionsbürgerschaft	9.24		
Wirtschaft und Finanzen	10.32-10.33		
Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	11.25		

Die vorstehende Tabelle enthält eine Zusammenfassung der Gesamtbeurteilung der Überwachungs- und Kontrollsysteme in den jeweiligen Kapiteln und liefert einen groben Überblick über die Ergebnisse der vertieften Prüfungen des Hofes. In der Tabelle sind lediglich die Kernaussagen (insbesondere zu den Mängeln der Überwachungs- und Kontrollsysteme und den Fehlerarten) hervorgehoben. Die jeweiligen Einzelheiten sind vor dem methodischen Hintergrund des Prüfungsansatzes des Hofes (siehe Ziffern 1.33-1.37) dem Hauptteil des Berichts zu entnehmen.

Legende:

Funktionieren der Überwachungs- und Kontrollsysteme

	Wirksam
	Bedingt wirksam ⁽⁴⁾
	Nicht wirksam

Fehlerspanne ⁽⁵⁾

	Unter 2 % (unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle)
	Zwischen 2 % und 5 %
	Über 5 %

⁽¹⁾ Siehe die Ausführungen zur Einschränkung des Prüfungsumfangs in den Ziffern 4.4 und 4.9.

⁽²⁾ Der Hof gelangt allerdings zu dem Schluss, dass das InVeKoS weiterhin das Risiko vorschriftswidriger Ausgaben wirksam eindämmt, sofern es sachgerecht umgesetzt wird und genaue und vollständige Daten zu den Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung nach Maßgabe der zugewiesenen Ansprüche eingegeben werden (siehe Ziffer 5.52).

⁽³⁾ Auf den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums entfällt ein unverhältnismäßig hoher Anteil der Gesamtfehlerquote; nach Schätzungen des Hofes liegt die Fehlerquote bei den Ausgaben des EGFL knapp unter 2 % (siehe Ziffer 5.13).

⁽⁴⁾ Systeme werden als „bedingt wirksam“ eingestuft, wenn einige Kontrollmaßnahmen für angemessen funktionierend befunden wurden, andere hingegen nicht. Infolgedessen können sie insgesamt die Fehler in den zugrunde liegenden Vorgänge möglicherweise nicht auf ein hinnehmbares Maß eindämmen.

⁽⁵⁾ Die Fehlerspanne kann nicht als Konfidenzintervall (im statistischen Sinn) interpretiert werden. Es handelt sich um eine vom Hof vorgenommene Unterteilung der Skala der Fehlerquoten in drei Intervalle.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.39. In den Themenkreisen „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“, „Kohäsion“, „Forschung, Energie und Verkehr“, „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ sowie „Bildung und Unionsbürgerschaft“, in denen die Überwachungs- und Kontrollsysteme allenfalls bedingt wirksam sind (siehe Ziffern 5.50-5.55, 6.32, 7.40-7.41, 8.31-8.32 sowie 9.25), schätzt der Hof die finanziellen Auswirkungen der Fehler auf mehr als 2 % der Gesamtausgaben ⁽⁴²⁾ (siehe **Tabelle 1.3**). Außerdem hat sich bei der vom Hof vorgenommenen Bewertung der Erklärungen der Generaldirektoren und bevollmächtigten Anweisungsbefugten bestätigt, dass zu den betreffenden Bereichen umfangreiche Vorbehalte geltend gemacht wurden bzw. nach Ansicht des Hofes hätten geltend gemacht werden müssen (siehe Ziffern 2.6-2.11 und **Tabelle 2.1**).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.39. Die Kommission möchte sicherstellen, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme bei der Erkennung und Behebung von Fehlern wirksam sind, allerdings mit angemessener Berücksichtigung der Kosten und Nutzen der Überprüfungen, die vor Ort erfolgen müssen. Ihr Aktionsplan zur Schaffung eines integrierten internen Kontrollrahmens wurde weitgehend umgesetzt, und langsam machen sich Verbesserungen bemerkbar. Die vollen Auswirkungen sind erst längerfristig zu erwarten.

Im Hinblick auf die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums unterstreicht die Kommission die Schlussfolgerung des Rechnungshofs, dass die höchstwahrscheinliche Gesamtfehlerquote sich nicht signifikant von der des Vorjahres unterscheidet, wie in der Zuverlässigkeitserklärung von 2006 angegeben. Auch den Angaben in den Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten zufolge liegt die Fehlerquote auf der Ebene der Endbegünstigten, die Mittel aus dem EGFL erhalten, auf den rund 85 % der Gesamtausgaben für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums entfallen, unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle. Das bestätigt die positiven Ergebnisse, die bereits 2006 im Jahresbericht des Rechnungshofs für 2006 ⁽²⁾ anerkannt wurden, für 2007 neuerlich. Der Jahresbericht für 2007 der Generaldirektion für Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums enthält weitere Informationen.

Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS), das den Großteil der Agrarausgaben umfasst, ist ein wirksames Instrument zur Verringerung des Risikos vorschriftswidriger Ausgaben, sofern genaue und zuverlässige Daten eingegeben werden und das System ordnungsgemäß angewandt wird.

Die Ausgaben, die 2007 in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums getätigt wurden und aufgrund von künftigen Konformitätsentscheidungen von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen werden dürften, belaufen sich auf schätzungsweise 439 Mio. EUR, zusammen mit den von Endbegünstigten wiedereingezogenen Beträgen in Höhe von 152 Mio. EUR ⁽³⁾.

Im Kohäsionsbereich setzt die Kommission einen Aktionsplan (KOM(2008) 97 endg.) um, um ihre Aufsichtsfunktion über die Systeme der Mitgliedstaaten zu stärken und Fehler zu verringern.

Die Kontrollstrategie im Bereich Forschung, Energie und Verkehr zielt darauf ab, Fehler zu erkennen und zu beheben. Wenn diese über einen Zeitraum von vier Jahren vollständig angewandt wird, sollte sichergestellt sein, dass die Restfehlerquote (Fehler, die nicht behoben werden) unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegt, wie ausführlich in den Jahresberichten der Forschungsgeneraldirektionen beschrieben.

⁽⁴²⁾ Im Themenkreis „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ unterscheidet sich die Gesamtfehlerquote nicht wesentlich vom Vorjahreswert, doch darin sind einige schwerwiegende Fehler nicht berücksichtigt, die nicht quantifiziert werden konnten (siehe Ziffer 5.13).

⁽²⁾ ABl. C 273 vom 15.11.2007.

⁽³⁾ Im Jahr 2007 wurden 607 Mio. EUR durch finanzielle Korrekturmaßnahmen und 247 Mio. EUR von den Endbegünstigten durch die Mitgliedstaaten wiedereingezogen (Kapitel 6 der Anmerkungen zu den Jahresabschlüssen 2007).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Fehler in den Bereichen Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung betreffen hauptsächlich die Organisationen, die die Projekte nach Vorauszahlungen durch die Kommission umsetzen. Die gemäß dem Kontrollsystem der Kommission vor den Abschlusszahlungen durchzuführenden obligatorischen Finanzkontrollen sollten die Erkennung und Behebung der Fehler ermöglichen.

Die Fehler im Bereich der Generaldirektion Bildung und Kultur (GD EAC) beziehen sich auf die Abschlusszahlungen für Maßnahmen unter dem letzten Rahmenprogramm. Bei der Konzeption der neuen Programme für den Zeitraum 2007-2013 wurden die Empfehlungen des Rechnungshofes aus früheren Jahren berücksichtigt: Die Regelungen wurden vereinfacht und es wird sehr stark auf Pauschalfinanzierungen zurückgegriffen. Dies dürfte die Fehlerquote künftig senken.

Außerdem sind die Ergebnisse der von der Generaldirektion Bildung und Kultur durchgeführten Ex-post-Kontrollen in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2007 dargelegt, und sie lassen keine wesentliche Fehlerquote erkennen.

Siehe auch Antworten zu Ziffern 2.8, 2.11, 5.50-5.55, 6.32, 7.41-7.42, 8.31-8.33 und 9.25.

1.40. Gegenüber den Vorjahren wurden folgende Veränderungen festgestellt: In den früher unter den internen Politikbereichen⁽⁴³⁾ und externen Politikbereichen⁽⁴⁴⁾ zusammengefassten Bereichen kam es zu einem Rückgang der anhand der Stichprobe geschätzten Fehlerquote (siehe **Tabelle 1.3**). Das wertmäßige Volumen der dem InVeKoS unterliegenden Agrarausgaben ist wegen der Einbeziehung einiger mit einem erhöhten Risiko behafteter Ausgabenbereiche wie etwa der Erzeugungsbeihilferegelung für Olivenöl erheblich gestiegen. Der Hof gelangt allerdings zu dem Schluss, dass das InVeKoS weiterhin das Risiko vorschriftswidriger Ausgaben wirksam eindämmt, sofern es sachgerecht umgesetzt wird und genaue und vollständige Daten zu den Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung nach Maßgabe der zugewiesenen Ansprüche eingegeben werden. Die vor Kurzem erfolgte Einbeziehung von Förderregelungen wie etwa der Erzeugungsbeihilferegelung für Olivenöl in die Betriebsprämienregelung stellt eine positive Entwicklung dar, wenngleich sie möglicherweise kurzfristig eine erhöhte Fehlerhäufigkeit zur Folge hat (siehe Ziffer 5.52).

1.40. *Die Kommission möchte auch hervorheben, dass im Kohäsionsbereich die Anzahl der Projekte, in denen keine Fehler gefunden wurden, angestiegen ist, und dass die Gesamtbewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme durch den Rechnungshof sich von „nicht wirksam“ auf „bedingt wirksam“ verbessert hat.*

Im Hinblick auf das InVeKoS ist die Kommission der Ansicht, dass die Einführung von Stützungsregelungen, die in der Vergangenheit mit erhöhtem Risiko behaftet waren, wie z. B. für den Olivenölsektor, in die Betriebsprämienregelung das Risiko unrichtiger Ausgaben verringert hat, da die alte Produktionsbeihilferegelung eingestellt wurde.

⁽⁴³⁾ Die vormaligen „internen Politikbereiche“ fallen nun in die Themenkreise „Forschung, Energie und Verkehr“, „Bildung und Unionsbürgerschaft“ sowie „Wirtschaft und Finanzen“ (siehe **Tabelle 2.1**).

⁽⁴⁴⁾ Die vormaligen „externen Politikbereiche“ fallen nun in den Themenkreis „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ (siehe **Tabelle 2.1**).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.41. Der Hof weist darauf hin, dass seine Prüfungen zu den Themenkreisen „Landwirtschaft und ländliche Entwicklung“, „Kohäsion“, „Forschung, Energie und Verkehr“ sowie „Bildung und Unionsbürgerschaft“ zeigen, dass komplizierte oder unklare Förderkriterien oder komplexe rechtliche Anforderungen erhebliche Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit und/oder Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge haben ⁽⁴⁵⁾.

Bewertung der erzielten Fortschritte bei der Einrichtung eines wirksamen internen Kontrollrahmens der Gemeinschaft

Einleitung

1.42. Aus Ziffer 1.39 und **Tabelle 1.3** geht hervor, dass das wertmäßige Gesamtvolumen der Ausgaben überwiegend nur bedingt wirksamen oder gänzlich unwirksamen Überwachungs- und Kontrollmechanismen unterliegt und die zugrunde liegenden Vorgänge weiterhin eine wesentliche Fehlerquote aufweisen. Der Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007 und die vorhergehenden Jahresberichte zeigen jedoch, dass

- a) die internen Kontrollmaßnahmen der Kommission sich weiter verbessern (d. h. Jährliche Tätigkeitsberichte — siehe Ziffern 2.8, 2.10-2.12 und 2.37) oder auf einem hohen Niveau bleiben (d. h. Einhaltung der Normen für die interne Kontrolle — siehe Ziffern 2.25 und 2.39);
- b) die Kommission Fortschritte bei der Umsetzung ihres Aktionsplans für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen erzielt hat (siehe Ziffern 2.29-2.36 und 2.39);
- c) die Kommission ihre Haushaltsführung in den vergangenen Jahren verbessert hat (siehe Ziffern 3.4, 3.6, 3.11, 3.15 und 3.30-3.32).

Diese scheinbar widersprüchlichen Bemerkungen werden in den nachstehenden Ziffern analysiert.

1.41. Vereinfachung ist ein Schlüsselement des Programms der Kommission für bessere Rechtssetzung. Die Mitgliedstaaten werden ebenfalls dazu angehalten, die Förderkriterien in ihren nationalen Programmen zu vereinfachen. Ein bestimmter Grad an Komplexität ist jedoch unvermeidlich und sollte bei zukünftigen Diskussionen zum vertretbaren Risikoniveau berücksichtigt werden.

1.42. Die Bewertung des Rechnungshofs betrifft die Wirksamkeit von Überwachung und Kontrolle bei der Verhinderung von Fehlern. Der interne Kontrollrahmen der Gemeinschaft enthält die Kontrollen, die für die Erkennung und Behebung von Fehlern notwendig sind, sowie solche, die dazu eingerichtet wurden, die Entstehung von Fehlern zu verhindern. Die Kommission wird die Auswirkung dieses Rahmens auf die Wirksamkeit der Systeme insgesamt bewerten.

Zum Beispiel zielt die Kontrollstrategie im Bereich Forschung, Energie und Verkehr — wie ausführlich in den Jahresberichten der Forschungs-generaldirektionen beschrieben — auf die Aufdeckung und Behebung von Fehlern ab, sodass sichergestellt sein sollte, dass die Restfehlerquote unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegt, wenn diese Strategie über einen Zeitraum von vier Jahren vollständig angewandt wird.

Die Feststellung der annehmbaren Restfehlerquote (Fehler, die nicht behoben werden) wird Gegenstand einer für Ende des Jahres 2008 geplanten Mitteilung der Kommission sein.

⁽⁴⁵⁾ So traten beispielsweise wegen der häufig komplexen Förderfähigkeitsbedingungen in den vom Hof geprüften zugrunde liegenden Vorgängen des Europäischen Fonds für ländliche Entwicklung (ELER) erheblich häufiger auf als in den vom Hof geprüften Vorgängen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL). Nach Schätzungen des Hofes liegt die Fehlerquote innerhalb der Ausgaben des EGFL knapp unter 2 %, während sie innerhalb der Ausgaben des ELER deutlich darüber liegt (siehe Ziffer 5.13 dieses Jahresberichts und Ziffer 1.42 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Überwachungs- und Kontrollrahmen ⁽⁴⁶⁾

1.43. Aus dem EU-Haushalt werden Zahlungen an Millionen von einzelnen Endbegünstigten geleistet. Die Zahlungen beruhen auf der Tatsache, dass die Endbegünstigten bestimmte gesetzliche oder verordnungsrechtliche Voraussetzungen erfüllen (beispielsweise, dass der Begünstigte oder die Kosten mitunter komplizierten Förderkriterien entsprechen) und dass die zugrunde liegenden Tätigkeiten und/oder Kosten tatsächlich und genau wie angegeben durchgeführt wurden bzw. angefallen sind. Einige dieser Förderkriterien beruhen auf Gemeinschaftsregelungen, u. a. allgemeingültigen Regelungen wie etwa den Vergaberichtlinien, während andere von den Mitgliedstaaten festgelegt werden. Die Zahlungen an die Endbegünstigten erfolgen entweder direkt (etwa bei direkter Mittelverwaltung) oder im Wege der Erstattung aufgrund von den Behörden der Mitgliedstaaten vorgelegter Aufstellungen förderfähiger Ausgaben (insbesondere bei geteilter Mittelverwaltung).

1.44. Zahlungen sind rechtmäßig und ordnungsgemäß, wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind und der richtige Begünstigte den richtigen Betrag zum richtigen Zeitpunkt erhält. Dies erfordert eine angemessene Überwachung und Kontrolle. Die Kommission ist dafür verantwortlich, dass die Haushaltsmittel sachgerecht verausgabt werden — d. h., dass die Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß sind und einen optimalen Mitteleinsatz gewährleisten. Bei rund 80 % der Ausgaben — Kohäsion und Landwirtschaft — teilt die Kommission sich die Abwicklung mit den Mitgliedstaaten, was in der Praxis bedeutet, dass diese spezifische Verpflichtungen zur Auswahl förderwürdiger Projekte, zur Leistung von Zahlungen, zum Betrieb von Kontrollsystemen, mit denen die Risiken wirksam beherrscht werden, und zur Berichterstattung über die Ergebnisse haben.

1.45. Es gibt zahlreiche Faktoren, die beeinflussen, ob Fehler auftreten oder nicht bzw. ob sie verhindert oder aufgedeckt und korrigiert werden oder nicht. Hierzu gehören die Komplexität der Förderkriterien und Verpflichtungen, die die Begünstigten zu erfüllen haben, sowie die Vertrautheit der Begünstigten mit den Auflagen; die Art und Weise, wie Anträge gestellt und bearbeitet werden; Anzahl und Umfang der vorgenommenen Kontrollen; die Höhe der Sanktionen, die bei der Aufdeckung von Fehlern gegen Begünstigte verhängt werden, die überhöhte Ausgaben gemeldet haben, sowie die Sichtbarkeit — und der damit verbundene Abschreckungseffekt — der Kontrollverfahren. Deshalb wird das Fehlerrisiko durch gut konzipierte Regelungen und Verordnungen, die eindeutig auszulegen und einfach anzuwenden sind, vermindert.

⁽⁴⁶⁾ Stellungnahme Nr. 2/2004 des Hofes zum Modell der „Einzigsten Prüfung“ (und Vorschlag für einen Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.46. Unabhängig vom jeweiligen Mittelbewirtschaftungsmodus bilden die Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen ein Rahmenwerk mit drei groben Funktionsebenen:

- a) *Primärkontrollen*, mit denen geprüft wird, ob die Endbegünstigten ihre verordnungsrechtlichen Verpflichtungen erfüllen;
- b) *Sekundärkontrollen*, mit denen die Wirksamkeit der Primärkontrollen überprüft wird, und
- c) *Gesamtaufsicht* durch die Kommission, mit der sichergestellt werden soll, dass die Mitgliedstaaten und/oder die Generaldirektionen der Kommission ihren Verpflichtungen und Zuständigkeiten im Bereich der Haushaltsführung nachkommen ⁽⁴⁷⁾.

Wie funktionieren die verschiedenen Kontrollebenen?

1.47. Wegen der Art und Weise, wie die Ausgaben der EU getätigt werden, liegt das Hauptfehlerrisiko auf der Ebene des Endbegünstigten, der absichtlich, fahrlässig oder versehentlich die Erstattung von Ausgaben beantragt, die nicht förderfähig sind, weil sie die verordnungsrechtlichen Bestimmungen nicht erfüllen, nicht sachgerecht dokumentiert oder fehlerhaft berechnet sind. Dies wird durch frühere Prüfungsfeststellungen des Hofes wie auch in diesem Jahresbericht (siehe Ziffern 5.12-5.16, 6.22-6.27, 7.14-7.22, 8.9, 9.8-9.11 sowie 10.16-10.19) bestätigt. Dabei zeigt sich nicht nur, dass das Hauptrisiko auf dieser Ebene angesiedelt ist, sondern auch, dass Fehler häufig nur vor Ort zuverlässig aufgedeckt werden können, weshalb Dokumentenprüfungen nur bedingt wirksam sind. Dieser Sachverhalt — in Verbindung mit der Tatsache, dass alljährlich viele Millionen Zahlungen geleistet werden — bedeutet, dass Primärkontrollen kostenaufwendig sind, wobei die Gesamtkosten sich direkt proportional zum Abdeckungsgrad verhalten.

1.48. Häufig wird nur ein geringer Anteil (in der Regel 5 bis 10 % pro Jahr je nach Bereich) der Einzelanträge Vor-Ort-Kontrollen unterzogen. Der Hof stellt Mängel im Zusammenhang mit den Kontrollen im Agrarbereich (siehe Ziffern 5.27-5.28, 5.30-5.32 sowie 5.34-5.36) und im Bereich der Kohäsionsmaßnahmen (siehe Ziffer 6.29) fest, die auf Mängel innerhalb der Behörden der Mitgliedstaaten zurückzuführen sind. Fälle qualitativ unzulänglicher Primärkontrollen wurden ebenfalls in Bereichen mit direkter Mittelverwaltung festgestellt; darunter waren auch nicht zufriedenstellend funktionierende Kommissionskontrollen in Bezug auf Erstattungen an Begünstigte im Forschungsbereich (siehe Ziffern 7.29-7.30) und qualitativ unzulängliche Prüfungen von Einzelanträgen durch unabhängige Prüfer (siehe Ziffern 7.32-7.33 und 10.29-10.30).

1.47. Die Kommission stimmt zu, dass Dokumentenprüfungen nur bedingt dabei helfen, Fehler zu vermeiden. Daher erhöht der interne Kontrollrahmen der Kommission die Zuverlässigkeit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben in einem Zeitraum von mehreren Jahren durch vermehrte Prüfungen vor Ort.

Siehe auch Antworten zu Ziffern 5.12-5.16, 6.23-6.27, 7.15.-7.22, 8.9, 9.8-9.10 und 10.16.

1.48. Obwohl es stimmt, dass Überprüfungen vor Ort selten für alle Begünstigten einer Maßnahme durchgeführt werden, was an den hohen Kosten der Überprüfungen vor Ort liegt, werden die vorgeschriebenen Verwaltungsprüfungen bei allen Einzelanträgen durchgeführt.

Die empfohlene Frequenz für Primärkontrollen vor Ort bei Ausgaben für Strukturmaßnahmen ist viel höher als die vom Rechnungshof vorgeschlagene, wie im Leitfaden für bewährte Verfahren für Verwaltungsüberprüfungen für den Zeitraum 2000-2006 angegeben.

Die Bemerkungen des Rechnungshofs betreffen hauptsächlich Fehler, die nur durch Überprüfungen vor Ort aufgedeckt werden können. Diese können aber aus Kostengründen nicht vor der Auszahlung jedes Anspruchs durchgeführt werden. Die Empfänger können dazu aufgefordert werden, gemeinsam mit ihrem Antrag auf die Abschlusszahlung eine von einem unabhängigen Prüfer ausgestellte Prüfungsbescheinigung einzureichen.

⁽⁴⁷⁾ Bei der Gesamtaufsicht kann die Kommission sich auch auf Primär- und Sekundärkontrollen stützen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.49. Wegen der Art und Weise, wie die Primärkontrollen konzipiert sind, lässt sich unzulängliche Qualität auf dieser Ebene durch Sekundärkontrollen nicht direkt kompensieren. Die Wirksamkeit der Sekundärkontrollen wird somit von ihrer Fähigkeit bestimmt, angemessene Kontrollmaßnahmen auf der Primärebene zu fördern, und nicht von ihrer Fähigkeit, Einzelfehler aufzudecken und zu korrigieren. Im Zuge seiner Prüfungsarbeiten in Bezug auf das Haushaltsjahr 2007 stellte der Hof erneut fest, dass die Sekundärkontrollen der Mitgliedstaaten und die Überwachungskontrollen der Kommission⁽⁴⁸⁾ nicht den gewünschten Wirksamkeitsgrad erreichen. So stellte der Hof beispielsweise Mängel in folgenden Bereichen fest:

- a) beim Konformitätsabschluss der Kommission im Agrarbereich (siehe Ziffern 5.47-5.48);

Im Bereich Forschung, Energie und Verkehr wurden die Kontrollsysteme mit der Einführung von Prüfungsbescheinigungen ab dem 6. Rahmenprogramm beträchtlich gestärkt.

Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass die Zuverlässigkeit der Prüfungsbescheinigungen des 6. Rahmenprogramms (RP6) nicht ganz zufrieden stellend ist, da bei Prüfungen weiterhin Fehler festgestellt werden. Allerdings wurden beim 6. Rahmenprogramm generell weniger Fehler als bei den nicht bescheinigten Kostenaufstellungen des 5. Rahmenprogramms (RP5) aufgedeckt. Dies zeigt, dass die Prüfbescheinigungen tatsächlich dazu beitragen, die Genauigkeit der Kostenaufstellungen zu verbessern.

Für das 7. Rahmenprogramm (RP7) hat die Kommission die Zuverlässigkeit der Prüfungsbescheinigungen mittels „vereinbarter Verfahren“ weiter verbessert, die die von den bescheinigenden Prüfern durchzuführenden Prüfungen im Einzelnen festlegen und die freiwillige Bescheinigung der Kostenaufstellungsmethode fördern.

1.49. Die Überwachung durch die Kommission dient dazu, die Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu verbessern, damit sie Fehler verhüten bzw. aufdecken und beheben, wie vom Rechnungshof empfohlen, und ebenso dazu, sicherzustellen, dass die erforderlichen Korrekturmaßnahmen getroffen werden. Sie zielt nicht selbst auf die Erkennung einzelner Fehler ab.

- a) Die vom Rechnungshof in den Ziffern 5.47 und 5.48 angeführten Fälle sind Teil des Konformitätsabschlussmechanismus in der Landwirtschaft und können daher nicht als Schwachstellen dieses Mechanismus betrachtet werden. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Mechanismus gut funktioniert und das Ziel, für das er eingerichtet wurde, vollständig erreicht, nämlich Ausgaben von der Finanzierung durch die Gemeinschaft auszuschließen, die nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt wurden.

Wenn sich ferner im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens ergibt, dass zu Unrecht Zahlungen an Begünstigte geleistet wurden, müssen die Mitgliedstaaten anschließend Maßnahmen zur Wiedereinzahlung bei diesen Begünstigten einleiten. Selbst in Fällen, in denen Wiedereinzahlungen bei Begünstigten nicht erforderlich sind, weil die finanzielle Berichtigung nur Mängel der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten und nicht zu Unrecht geleistete Zahlungen betrifft, sind diese Berichtigungen ein wichtiges Mittel, um Verbesserungen der Systeme der Mitgliedstaaten zu bewirken und auf diese Weise vorschriftswidrige Zahlungen an Begünstigte zu verhindern beziehungsweise aufzudecken und die betreffenden Beträge wiedereinzuziehen.

Siehe auch die Antworten auf die Ziffern 5.47 und 5.48.

⁽⁴⁸⁾ Diese Bemerkung bezieht sich nicht auf den Internen Auditdienst und die Internen Auditstellen der Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) bei den Prüfungen der Ausgaben für Kohäsionsmaßnahmen (siehe Ziffern 6.30-6.31);
- c) bei den Ex-post-Finanzprüfungen im Bereich Forschung, Energie und Verkehr (siehe Ziffer 7.34) sowie
- d) bei der Ex-ante-Zuverlässigkeitserklärung bezüglich der Qualität der Verwaltungstätigkeit und der damit verbundenen Kontrollbesuche (siehe Ziffern 9.16-9.17 und 9.20).

1.50. Unzulängliche Primär- und Sekundärkontrollen lassen sich nicht im Rahmen der Aufsichtsfunktion der Kommission kompensieren. Zweck dieser Aufsichtsfunktion ist es, sicherzustellen, dass ein angemessenes Instrumentarium für Primär- und Sekundärkontrollen vorhanden ist und wirksam angewandt wird. Mängel auf den jeweils vorgelagerten Ebenen sollten (beispielsweise in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektoren) ermittelt und Abhilfemaßnahmen ergriffen werden (siehe Ziffer 2.40). Die Aufsichtsfunktion wird innerhalb der Kommission auf verschiedenen Ebenen ausgeübt, teils in den Generaldirektionen bei Bereichen mit geteilter Mittelbewirtschaftung, teils auf höchster Kommissionsebene in Bezug auf einzelne Generaldirektionen.

1.51. Dieser Prozess wird durch Faktoren beeinträchtigt, die unmittelbar mit der Anzahl der Begünstigten, der Komplexität der Regelungen, der Schwierigkeit, die Einhaltung von Rechtsvorschriften zu kontrollieren, sowie dem Abschreckungseffekt der Finanzkorrekturen und Sanktionen zusammenhängen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Die Kommission ist der Ansicht, dass die vom Rechnungshof untersuchten Prüfungen im Bereich der Kohäsionspolitik in den meisten Fällen zu wirksamen Korrekturmaßnahmen und in der Praxis nutzbaren Ergebnissen geführt haben. Ferner werden die Ergebnisse der Prüfungstätigkeiten in den Jahresberichten der zuständigen Generaldirektionen genau beschrieben, insbesondere Abhilfemaßnahmen, Aussetzung von Zahlungen und finanzielle Korrekturmaßnahmen.

Siehe auch die Antworten auf die Ziffern 6.30 und 6.31.

- c) Die Forschungsgeneraldirektionen haben ihre Prüfungsaktivitäten 2007 beträchtlich verstärkt und ihre Ziele für dieses Jahr erreicht.

Die Aufmerksamkeit richtet sich nun auf die Behebung gefundener Fehler. Die Forschungsgeneraldirektionen bemühen sich aktiv um eine Verbesserung der Überwachungsinstrumente und geben präzisere Leitlinien für die Verwaltung und die Finanzen heraus. Es ist zu erwarten, dass sie die Wirksamkeit und Vollständigkeit der Wiedereinzahlung (einschließlich der Extrapolation und der Verfolgung der Empfehlungen des Rechnungshofs) steigern.

- d) Die Generaldirektion für Recht, Freiheit und Sicherheit (GD JLS) hat ihre Leitlinien verbessert und einen Aktionsplan zum Abschluss ihrer Überwachungsbesuche erstellt. Siehe die Antworten auf die Ziffern 9.16, 9.17 und 9.20.

1.50. Im Bereich Landwirtschaft werden Schwachstellen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten durch Konformitätsabschlussverfahren aufgedeckt, die dazu führen können, dass den Mitgliedstaaten finanzielle Berichtigungen auferlegt werden. Diese Berichtigungen sind ein bedeutendes Mittel zur Verbesserung der Systeme der Mitgliedstaaten und dienen dazu, zu Unrecht getätigte Zahlungen an Begünstigte zu verhindern oder aufzudecken und wiedereinzuziehen.

Im Kohäsionsbereich folgt die Kommission den Empfehlungen des Rechnungshofs. Ihre Prüfungsarbeit zielt darauf ab, die Wirksamkeit der Primärkontrollen zu verbessern, und gleichzeitig investiert sie in vorbeugende Maßnahmen wie z. B. Informationen zu bewährten Verfahren und die Schulung nationaler Behörden. Sie ergreift auch Maßnahmen, um das Risiko nicht funktionierender Systeme durch die Anwendung finanzieller Berichtigungen abzuschwächen. Die Kommission findet heraus, welche Systeme besonders viele Mängel aufweisen und stellt die ergriffenen Korrekturmaßnahmen in den Jahresberichten der betreffenden Generaldirektionen vor.

Siehe auch die Antwort auf Ziffer 2.40.

1.51. Es handelt sich hier um mit bestimmten Politikbereichen verbundene Risiken, die bei der Festlegung der Kontrollstrategie berücksichtigt werden müssen, vor allem im Zusammenhang mit mehrjährigen Programmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ausgewogenes, gebilligtes Kosten-Nutzen-Verhältnis beim Kontrollaufwand

1.52. In seiner Stellungnahme Nr. 2/2004 empfiehlt der Hof, dass Kontrollsysteme für Gemeinschaftsausgaben ein angemessenes Verhältnis zwischen den Kontrollkosten und dem Nutzen aufweisen sollten, der in der Eindämmung des Fehlerrisikos auf ein akzeptables Niveau (Restrisiko) besteht. Hierzu bedarf es der Anerkennung folgender Grundsätze durch alle am Haushaltsprozess Beteiligten:

- a) Nicht alle Endbegünstigten können vor Ort geprüft werden, weshalb stets ein gewisses Restrisiko von Fehlern verbleibt. Der Kernpunkt besteht darin, dieses Risiko unter Berücksichtigung der Gegebenheiten der verschiedenen Ausgabenarten, der Komplexität der bestehenden Regelungen und des Abschreckungseffekts der zur Verfügung stehenden Sanktionen auf ein geeignetes (vertretbares) Niveau festzulegen.
- b) Die Kontrollkosten sind sowohl für den EU-Haushalt als auch für die Mitglied- bzw. Empfängerstaaten ein wichtiges Thema.
- c) Das ausgewogene Verhältnis zwischen Kosten und Restrisiko ist in einigen Ausgabenbereichen so wichtig, dass es auf politischer Ebene (d. h. von der Haushalts-/Entlastungsbehörde) im Namen der Unionsbürger gebilligt werden sollte.
- d) Ist eine Regelung nicht zu akzeptablen Kosten und mit einem vertretbaren Risiko zufriedenstellend durchführbar, sollte sie überdacht werden.

1.53. Bei Einführung eines internen Kontrollrahmens auf der Grundlage dieser rationalen Grundsätze könnten Kontrollsysteme mit Blick auf die Soll-Leistung ⁽⁴⁹⁾ (outputorientierte Ziele) sowie auf vereinbarte Kriterien konzipiert werden, anhand deren ihre Leistungsfähigkeit beurteilt und geprüft werden könnte.

1.54. Der Hof ermuntert die Kommission, ihre Analyse der Kontrollkosten und der verschiedenen Risikoniveaus in den einzelnen Ausgabenbereichen abzuschließen ⁽⁵⁰⁾. Ein realistischer, transparenter, rationaler und kostenwirksamer Ansatz für das Risikomanagement wäre nach Ansicht des Hofes sowohl für die Steuerzahler als auch für die Begünstigten von Nutzen.

1.52. Die Kommission stimmt den Empfehlungen des Rechnungshofs in seiner Stellungnahme Nr. 2/2004 zu und setzt diese im Rahmen ihres Aktionsplans für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen um, wie in ihrem Fortschrittsbericht (KOM(2008) 110 endg.) angegeben. Sie setzt ihre Arbeit über Kosten und Nutzen von Kontrollen unter Punkt 10 des Aktionsplans fort und wird die Diskussion über ein vertretbares Risiko gegen Ende 2008 wieder in Gang bringen.

- b) Besonders die Kosten für Überprüfungen vor Ort sind hoch.

1.53. Die Kommission wird diese Idee prüfen. Die derzeitigen Leitlinien im Bereich der Kohäsionspolitik fördern bereits einen ergebnisorientierten Ansatz für Kontrollen, die sich auf die Aufzeichnung der Fehlerquoten und ihre Veränderungen im Zeitablauf stützen. Zudem ist in den Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 die Aufzeichnung und Meldung von Fehlerquoten vorgeschrieben. Im Bereich Landwirtschaft werden die im InVeKoS geforderten Überprüfungen genau überwacht.

⁽⁴⁹⁾ Auch im Hinblick auf das Restrisiko outputorientierte statt inputorientierte Ziele (d. h. Prozentsatz der zu kontrollierenden Anträge) wie bisher (siehe Ziffer 2.42 Buchstabe b).

⁽⁵⁰⁾ Hierzu wird die Kommission voraussichtlich im Oktober 2008 eine Mitteilung veröffentlichen.

KAPITEL 2

Internes Kontrollsystem der Kommission

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	2.1
Prüfungsfeststellungen zu den Managementerkklärungen der Kommission	2.2-2.23
Synthesebericht der Kommission	2.2-2.5
Jährliche Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren	2.6-2.23
Erstellungsverfahren	2.8
Erklärungen der Generaldirektoren	2.9-2.14
Indikatoren für Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit	2.15
Aus den jährlichen Zusammenfassungen abgeleitete Zuverlässigkeitsgewähr	2.16-2.20
Wesentlichkeitskriterien und Kriterien für die Geltendmachung von Vorbehalten	2.21-2.23
Normen für die interne Kontrolle der Kommission	2.24-2.28
Erfüllung der Mindestanforderungen	2.25
Wirksamkeit zum Stand Ende 2007	2.26
Wirksamkeit und Umstellung auf die überarbeiteten Normen	2.27-2.28
Aktionsplan	2.29-2.36
Allgemeine Bewertung	2.29
Bewertung nach Tätigkeiten	2.30-2.33
Bei der Umsetzung der Maßnahmen wurden Fortschritte erzielt ...	2.30
... allerdings mit einer beachtenswerten Ausnahme	2.31-2.33
Erste Bewertung der Auswirkungen des Aktionsplans	2.34-2.36
Gesamtschlussfolgerungen und Empfehlungen	2.37-2.42
Schlussfolgerungen	2.37-2.40
Empfehlungen	2.41-2.42

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

2.1. In diesem Kapitel werden die Fortschritte beleuchtet, die die Kommission im Jahr 2007 bei der Steigerung der Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme in ihren Generaldirektionen in der Absicht erzielt hat, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der aus dem EU-Haushalt finanzierten Vorgänge zu gewährleisten. Dabei wird insbesondere analysiert, inwieweit

- a) die Managementerkklärungen in den Jährlichen Tätigkeitsberichten und Erklärungen der Generaldirektoren sowie im Synthesebericht der Kommission durch die Prüfungsfeststellungen des Hofes bestätigt werden (siehe Ziffern 2.2-2.14);
- b) es der Kommission gelungen ist, durch den Einsatz von Indikatoren, relevanten Wesentlichkeitskriterien und jährlichen Zusammenfassungen eine höhere Gewähr für Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zu erlangen (siehe Ziffern 2.15-2.23);
- c) die Kommission bei der Umsetzung der Normen für die interne Kontrolle und im Bereich des Integrierten Internen Kontrollrahmens Fortschritte erzielt hat und inwieweit sie deren Auswirkungen auf die im Jahr 2007 getätigten Ausgaben unter Beweis stellen konnte (siehe Ziffern 2.24-2.36).

2.1.

- c) *Mit den in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2007 beschriebenen Einschränkungen gewährleisten die vorhandenen internen Kontrollsysteme hinreichend, dass die für die Tätigkeiten der Kommission bereitgestellten Mittel für den beabsichtigten Zweck und entsprechend den Grundsätzen einer soliden Haushaltsführung verwendet wurden. Die eingeführten Kontrollverfahren und die Folgemaßnahmen zu den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs bieten die nötige Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.*

Die Kommission ergreift Maßnahmen zur weiteren Verbesserung des internen Kontrollsystems, wo dies ihrer Erfahrung nach nötig ist, und zur Behebung der von den Rechnungsprüfern bemängelten Probleme. 2007 wurden u. a. die Normen für die interne Kontrolle zur Steigerung der Kontrollwirksamkeit überarbeitet, wurde der Aktionsplan für einen integrierten internen Kontrollrahmen weiter umgesetzt und wurden überarbeitete Leitlinien für die jährlichen Tätigkeitsberichte ausgegeben.

Die Kommission geht die Probleme an, darunter die Mängel, auf welche die bevollmächtigten Anweisungsbefugten mit ihren Vorbehalten hingewiesen haben. Die Gründe für Abweichungen zwischen der Bewertung des Rechnungshofs in seinem Bericht, der gemäß dem EG-Vertrag ein Jahresbericht ist, und den auf mehrere Jahre angelegten Bewertungen der Generaldirektoren, bei denen die Maßnahmen zur Aufdeckung und Behebung der während eines Jahres aufgetretenen Mängel berücksichtigt sind, wird sie ausführlicher darlegen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN ZU DEN
MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION**Synthesebericht der Kommission**

2.2. Mit der Annahme des Syntheseberichts kommt die Kommission ihrer politischen Verantwortung für die konkrete Umsetzung des Haushaltsplans durch ihre Generaldirektoren nach ⁽¹⁾. Die Kommission ist der Auffassung, dass „die vorhandenen Kontrollsysteme die notwendigen Garantien für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge, für welche die Kommission nach Artikel 274 EG-Vertrag die Gesamtverantwortung übernimmt, bieten.“

2.3. Die Kommission räumt allerdings ein, dass noch verschiedene Mängel zu beheben sind, insbesondere jene, auf welche die bevollmächtigten Anweisungsbefugten in ihren Vorbehalten hingewiesen haben — sowie solche, die zu Haushaltsbereichen gehören, die vom Rechnungshof als nicht zufriedenstellend bewertet wurden. In diesem Zusammenhang vertritt der Hof die Auffassung, dass der Umfang einiger Vorbehalte größer ausfallen müsste, als die von den Generaldirektoren der Kommission tatsächlich geltend gemachten Vorbehalte erkennen lassen (siehe Ziffer 2.12 und **Tabelle 2.1**).

2.3. Die Kommission begrüßt die bessere Beurteilung durch den Rechnungshof der durch die jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren gebotenen Zuverlässigkeitsgewähr für die ZVE-Schlussfolgerungen des Hofes (siehe Tabelle 2.1).

Nach Meinung der Kommission entspricht der Umfang der potenziellen Vorbehalte den von ihr festgelegten Kriterien (siehe Antwort auf Ziffer 2.12).

Im Synthesebericht sind die Vorbehalte, die die Generaldirektoren in ihren Tätigkeitsberichten 2007 festgehalten hatten, und die Bemerkungen des Rechnungshofs in dessen Jahresbericht 2006 berücksichtigt. Die Kommission kann dann die Schlussfolgerung ziehen, dass die vorhandenen internen Kontrollsysteme mit den in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2007 beschriebenen Einschränkungen hinreichend gewährleisten, dass die für die Tätigkeiten der Kommission bereitgestellten Mittel für den beabsichtigten Zweck und entsprechend den Grundsätzen einer soliden Haushaltsführung verwendet wurden.

⁽¹⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof: Managementbilanz der Kommission 2007 — Synthesebericht (KOM(2008) 338 endg. vom 4.6.2008).

Tabelle 2.1 — Entwicklung der Stichhaltigkeit der Angaben in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen der Kommission für die Zuverlässigkeitserklärung des Hofes

Bereich ⁽¹⁾	Wichtigste Vorbehalte der Generaldirektoren (in den Erklärungen enthalten)	2005	2006	2007		Auswirkungen dieser wichtigsten Vorbehalte auf die Zuverlässigkeitsgewähr des Generaldirektors aus der Sicht des Hofes ⁽²⁾			Sonstige erhebliche Mängel, die sich aus der Prüfung des Hofes und/oder der Kommission ergeben (nicht in den Erklärungen enthalten)	2005	2006	2007		Stichhaltigkeit der Angaben im jährlichen Tätigkeitsbericht für die Prüfungsschlussfolgerungen des Hofes ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Landwirtschaft und natürliche Ressourcen	— Unzureichende Umsetzung des InVeKoS in Griechenland	×	×	×	}				— Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums		×		}			
	— Ausgaben für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums			×		B	B	B				×		B ⁽³⁾ C ⁽⁶⁾	B ⁽³⁾ C ⁽⁶⁾	B
Kohäsion	— ESF: Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten (2000-2006)	×	×	×	}				— Risiken im Zusammenhang mit dem Abschluss des Programmplanungszeitraums 1994-1999 und/oder erhebliche Mängel bei der Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97	×			}			
	— EFRE: Verwaltungs- und Kontrollsysteme (2000-2006)	×	×	×		B	B	B		×	×			C	C	B
	— Interreg: Verwaltungs- und Kontrollsysteme (2000-2006)			×					— Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten (2000/2006) ⁽⁴⁾							
	— Kohäsionsfonds: Verwaltungs- und Kontrollsysteme (2000-2006)	×	×	×												
Forschung, Energie und Verkehr	— Unzureichende Zuverlässigkeitsgewähr/Unzulänglichkeiten bei der Mittelverwaltung durch nationale Stellen	×	×	×	}				— Fehlerhäufigkeit beim 6. Forschungsrahmenprogramm ⁽⁴⁾	×			}			
	— Fehlende Nachweise zur Ermittlung der Restfehlerquote bezüglich der Genauigkeit der Kostenaufstellungen	×	×	×		B	B	B						B	B	B
	— Fehlerhäufigkeit (Zuschussfähigkeit) in den Kostenaufstellungen zu Forschungsverträgen	×	×	×												

Bereich ⁽¹⁾	Wichtigste Vorbehalte der Generaldirektoren (in den Erklärungen enthalten)	2005	2006	2007		Auswirkungen dieser wichtigsten Vorbehalte auf die Zuverlässigkeitsgewähr des Generaldirektors aus der Sicht des Hofes ⁽²⁾			Sonstige erhebliche Mängel, die sich aus der Prüfung des Hofes und/oder der Kommission ergeben (nicht in den Erklärungen enthalten)	2005	2006	2007		Stichhaltigkeit der Angaben im jährlichen Tätigkeitsbericht für die Prüfungsschlussfolgerungen des Hofes ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung	- Rechtsstatus und Haftung eines Vertragspartners im Rahmen der Durchführung des EU-Beitrags zu UNMIK-Pfeiler IV im Kosovo - Phare: Potenzielle Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung von Phare-Mitteln durch bestimmte Durchführungsagenturen in Bulgarien	x		x	}	A	A	A	Die Überwachungs- und Kontrollsysteme betreffend die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge auf der Ebene der Durchführungseinrichtungen müssen weiter verbessert werden, damit sie uneingeschränkt funktionsfähig sind		x	x	}	B	B	B
Bildung und Unionsbürgerschaft	- Fehlen eines strukturierten Ex-post-Kontrollsystems und von Vor-Ort-Kontrollen in der Generaldirektion sowie von Kontrollen in den Vertretungen über den Großteil des Jahres — 10 von 12 Monaten - Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem für den Europäischen Flüchtlingsfonds in Italien für die Programmplanungszeiträume 2000-2004 und 2005-2007 - Begrenzte Zuverlässigkeitsgewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der von 14 Mitgliedstaaten durchgeführten zugrunde liegenden Vorgänge im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds II (2005-2007) - Schwachstellen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen für den Europäischen Flüchtlingsfonds	n. z. ⁽¹⁾			}	n. z.			Mängel in der von der Kommission durchgeführten Bewertung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Ex-ante-Erklärungen zum Programm Lebenslanges Lernen	n. z.			}	n. z.		
Wirtschaft und Finanzen	- Möglichkeit, dass bei einer von einer externen Stelle abgewinkelten Finanzaktivität die Bedingungen der Zusätzlichkeit nicht hinreichend erfüllt wurden - Restfehlerquote bezüglich der Genauigkeit der Kostenaufstellungen beim 6. Forschungsrahmenprogramm — RP6 - Unbefriedigende Funktionsweise der Finanzierung europäischer Normungsaktivitäten	n. z. ⁽¹⁾			}	n. z.				n. z.			}	n. z.		
Verwaltungs- ausgaben	Umsetzung der Normen für die interne Kontrolle in den Delegationen der EU	x	x		}	A	A	A	Mängel in den Überwachungs- und Kontrollsystemen der Delegationen der EU ⁽⁴⁾		x		}	A	A	A

Legende:

⁽¹⁾ Der Hof hat beschlossen, die spezifischen Beurteilungen für die Zwecke der Zuverlässigkeitserklärung nach Themenkreisen abzugeben, zu denen jeweils mehrere Politikbereiche zusammengefasst sind. Diese Themenkreise decken sich mit den verschiedenen Kapiteln des vorliegenden Jahresberichts, ermöglichen jedoch unter Umständen keinen direkten Vergleich mit den Angaben in der entsprechenden Tabelle im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2006.

⁽²⁾ Auswirkungen dieser wichtigsten Vorbehalte auf die Zuverlässigkeitsgewähr des Generaldirektors aus der Sicht des Hofes:

A: Angemessene Gewähr ohne bzw. mit unbedeutenden Einschränkungen, dass die internen Kontrollsysteme die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge gewährleisten.

B: Angemessene Gewähr, allerdings mit Einschränkungen aufgrund festgestellter Mängel in den internen Kontrollsystemen.

C: Keine Zuverlässigkeitsgewähr.

⁽³⁾ Stichhaltigkeit der Angaben im Jährlichen Tätigkeitsbericht für die Prüfungsschlussfolgerungen des Hofes:

A: Ausreichende Grundlage für die Schlussfolgerungen des Hofes im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung (klar und eindeutig).

B: Unterstützende Grundlage für die Schlussfolgerungen des Hofes im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung nach Berichtigungen.

C: Keine unterstützende Grundlage für die Schlussfolgerungen des Hofes.

⁽⁴⁾ Obwohl in den Jährlichen Tätigkeitsberichten enthalten.

⁽⁵⁾ Für GAP-Ausgaben, bei denen das InVeKoS ordnungsgemäß angewandt wird.

⁽⁶⁾ Für GAP-Ausgaben, die nicht dem InVeKoS unterliegen oder bei denen das InVeKoS nicht ordnungsgemäß angewandt wird.

Quelle: Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.4. Im Falle der Strukturfonds weist die Kommission darauf hin, dass sie Gesamtzahlen bezüglich der auf nationaler Ebene im Wege von (Wieder)einziehungen der Mitgliedstaaten vorgenommenen Finanzkorrekturen vorgelegt hat ⁽²⁾. Die Kommission sollte in ihrem Synthesebericht allerdings stärker auf die Lücken und Unstimmigkeiten in den Angaben der Mitgliedstaaten eingehen. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Angaben sollten sich daher nicht, wie im Synthesebericht angekündigt, auf die Kommission beschränken, sondern auch auf die Mitgliedstaaten ausgedehnt werden (siehe auch Ziffern 1.42, 2.31-2.33 sowie 3.26-3.28).

2.5. Im Falle einiger Mehrjahresziele der Kommission weicht ihre eigene Bewertung von der Bewertung ab, zu der der Hof gelangt ist. So stuft die Kommission beispielsweise sowohl ihr Ziel bezüglich der Umsetzung eines wirksamen internen Kontrollsystems als auch ihr Ziel bezüglich der Förderung der Rechenschaftspflicht durch jährliche Tätigkeitsberichte als abgeschlossen ein. Die Hof stellt allerdings fest, dass die Normen für die interne Kontrolle zwar umgesetzt wurden, jedoch die Wirksamkeit einiger Überwachungs- und Kontrollsysteme im Hinblick auf die Verhinderung oder Aufdeckung und Korrektur von Fehlern noch nicht unter Beweis gestellt werden kann (siehe auch Ziffer 2.26), und dass Umfang und Grad einiger Vorbehalte in den jährlichen Tätigkeitsberichten höher ausfallen müssten, damit ihre potenziellen Auswirkungen in vollem Ausmaß erkennbar werden (siehe Ziffer 2.12).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.4. Aus dem Anhang zum Jahresbericht 2006 über die Strukturfonds, auf den im Synthesebericht (KOM(2008) 338 endg.) verwiesen wird, und den Rechnungsabschlüssen für 2007 geht hervor, dass Defizite und Unstimmigkeiten in den von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben bestehen.

Im Synthesebericht 2007 versichert die Kommission erneut (siehe Ziffer 3.1), dass sie dem Europäischen Parlament vierteljährliche Berichte über die Umsetzung des Aktionsplans zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der geteilten Verwaltung von Strukturfondsmitteln vorlegen wird (KOM(2008) 97 endg.). Diese vierteljährlichen Berichte enthalten Angaben über die im Rahmen der geteilten Verwaltung von der Kommission verlangten Finanzkorrekturen und Rückforderungen, und der zweite vierteljährliche Bericht enthält Informationen über die Beträge, die die Mitgliedstaaten im Jahr 2008 für das Vorjahr einbehalten und zurückgefordert haben. Der Aktionsplan der Kommission sieht Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Angaben der Mitgliedstaaten vor.

Siehe auch die Antworten auf die Ziffern 2.32, 2.33 und 3.26 sowie 3.27 und 3.28.

2.5. Im Synthesebericht der Kommission (KOM(2008) 338 endg., Anhang 3) wurden einige Initiativen zur Erreichung der Ziele als abgeschlossen eingestuft. Das heißt nicht, dass nach Meinung der Kommission keine weiteren Maßnahmen zur Verbesserung der internen Kontrollsysteme oder der jährlichen Tätigkeitsberichte mehr getroffen werden sollen. Die Kommission wird ihr internes Kontrollsystem weiter verbessern.

So führte die Kommission beispielsweise 2007 zwei spezifische Initiativen zur Förderung der Rechenschaftspflicht im Wege der jährlichen Tätigkeitsberichte durch. Außerdem wurde eine neue Maßnahme zur Gewährleistung einer einheitlicheren Behandlung potenziell rufschädigender Risiken und zur gründlicheren Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Fehlerquoten, Wesentlichkeit und Vorbehalten eingeführt.

Die die Tätigkeitsberichte und den Synthesebericht betreffende Maßnahme wurde durchgeführt. Die Generaldirektoren legen inzwischen ihr jeweiliges Umfeld, die Risiken und die Auswirkungen auf die Gewähr ausführlicher dar. So entsprachen die Vorbehalte in den Bereichen Kohäsionsmaßnahmen und Landwirtschaft in den Tätigkeitsberichten der Generaldirektoren nach Ansicht der Kommission den festgelegten Wesentlichkeitskriterien und bezogen sich auf alle Systeme, in denen erhebliche Mängel festgestellt wurden. Die potenziellen Auswirkungen der Vorbehalte wurden angemessen bewertet.

Vor Unterzeichnung ihrer Erklärungen prüfen die Generaldirektoren die Wirksamkeit des Kontrollrahmens insgesamt, und nicht nur in Bezug auf die Vermeidung von Fehlern.

Siehe auch die Antworten auf die Ziffern 2.12, 2.25 und 2.26.

⁽²⁾ Unter Verweis auf den Anhang des Jahresberichts über die Strukturfonds (SEK(2007) 1456).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Jährliche Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren

2.6. Im Zuge seiner Prüfung der jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren bewertete der Hof, inwieweit diese ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes (d. h. von maßgeblichen Verzerrungen freies) Bild der Wirksamkeit der bestehenden Verfahren vermitteln. Dabei ging es insbesondere darum zu ermitteln, ob die Überwachungs- und Kontrollsysteme die erforderliche Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge liefern.

2.7. Die Prüfung umfasste die Durchsicht sämtlicher jährlicher Tätigkeitsberichte; ergänzend wurde eine eingehende Analyse der Tätigkeitsberichte von 15 Generaldirektionen vorgenommen.

Erstellungsverfahren

2.8. In den Leitlinien ⁽³⁾ für die jährlichen Tätigkeitsberichte für 2007 wurde auf die von den zentralen Dienststellen der Kommission unterstrichene Notwendigkeit hingewiesen, den Zusammenhang zwischen der Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme und der Grundlage, auf die sich die Erklärungen stützen, klar aufzuzeigen. In der Praxis haben die meisten Generaldirektoren die „Bausteine“ bzw. Kernelemente, auf die sie ihre Zuverlässigkeitsgewähr stützen, ausführlich dargelegt.

Erklärungen der Generaldirektoren

2.9. Sämtliche Generaldirektoren gaben an, angemessene Gewähr dafür erlangt zu haben, dass die ihnen zugewiesenen Ressourcen für die ausgewiesenen Zwecke verwendet wurden und dass mit den von ihnen eingeführten internen Kontrollen die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sichergestellt wurden, wobei allerdings in einer Reihe von Fällen Vorbehalte geltend gemacht wurden. Der Hof bewertete die Grundlage für diese Erklärungen durch Vergleich ihrer Tragweite und Auswirkungen mit den Ergebnissen seiner eigenen Prüfungen.

⁽³⁾ Vermerk der zentralen Dienststellen der Kommission (Generalsekretariat, Generaldirektion Haushalt und Generaldirektion Verwaltung) an die Generaldirektoren und Dienststellenleiter — Rundschreiben zu den jährlichen Tätigkeitsberichten für das Jahr 2007, SEK(2007) 1645 vom 12.12.2007.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.10. 13 ⁽⁴⁾ der 40 Erklärungen für 2007 enthalten einen oder mehrere Vorbehalte, die sich überwiegend auf Mängel in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge beziehen. Die Gesamtzahl der Vorbehalte ging von 20 (im Jahr 2006) auf 17 (im Jahr 2007) zurück, wobei allerdings das Gesamtvolumen ihrer finanziellen Auswirkungen zunahm.

2.11. Im Falle der Generaldirektion Regionalpolitik und der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit stieg das geschätzte finanzielle Gesamtvolumen der Auswirkungen der jeweiligen Vorbehalte von rund 140 Millionen Euro im Jahr 2006 auf fast 725 Millionen Euro im Jahr 2007 ⁽⁵⁾. Im Falle der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung stützt sich der neue Vorbehalt für 2007 zu den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums auf Angaben der Mitgliedstaaten, die auf eine Fehlerquote von über 3 % hindeuten. Diese Angaben waren allerdings von den bescheinigenden Stellen noch nicht validiert bzw. von der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung noch nicht akzeptiert worden. Die bedeutendsten Vorbehalte im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sind in **Tabelle 2.1** aufgeführt.

2.12. Aus dieser Tabelle wird deutlich, dass die jährlichen Tätigkeitsberichte nur im Falle der Verwaltungsausgaben und im Bereich Wirtschaft und Finanzen klare und eindeutige Nachweise für die Schlussfolgerungen des Hofes im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung liefern. In den meisten Politikbereichen stimmen die jährlichen Tätigkeitsberichte in stärkerem Maße mit den Schlussfolgerungen der jeweiligen spezifischen Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung überein als in den Vorjahren, insbesondere im Bereich der Landwirtschaft und der Kohäsionsmaßnahmen. Der Hof stellt allerdings fest, dass bei vollständiger Berücksichtigung der potenziellen Auswirkungen Umfang und Grad dieser Vorbehalte höher ausfallen müssten und die Generaldirektoren bei einer Reihe von Politikbereichen nach wie vor zu einer positiveren Schlussfolgerung bezüglich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der EU-Ausgaben gelangen als der Hof in seinen Prüfungsfeststellungen.

⁽⁴⁾ Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Generaldirektion Regionalpolitik, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Generaldirektion Forschung, Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien, Generaldirektion Unternehmen und Industrie, Generaldirektion Energie und Verkehr, Generaldirektion Umwelt, Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Generaldirektion Erweiterung, Generaldirektion Kommunikation sowie Generaldirektion Informatik.

⁽⁵⁾ Der Gesamtbetrag der systembedingt gefährdeten Zahlungen beträgt 10 200 Millionen Euro (rund 28 % der Ausgaben für Kohäsionsmaßnahmen). Die Generaldirektionen bezifferten die Auswirkungen dieser Vorbehalte auf der Grundlage einer angenommenen Pauschalberichtigung in Höhe von 5 % bzw. 10 % auf 726 Millionen Euro (gegenüber 140 Millionen Euro im Jahr 2006).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.11. In den jährlichen Tätigkeitsberichten der GD Regionalpolitik und der GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit sind sowohl die Risikobeträge angegeben, also Zahlungen im Rahmen mangelhafter Systeme, als auch die finanziellen Auswirkungen beziffert. Für Letztere werden bei Mängeln der Verwaltungs- und Kontrollsysteme Skalen für die Höhe der Pauschalberichtigungen verwendet. Nach Dafürhalten der Kommission lassen sich mit diesem Ansatz die möglichen finanziellen Auswirkungen der aufgedeckten Mängel angemessen bewerten.

Der Vorbehalt in Bezug auf die Ausgaben im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums beruhte auf den Angaben, die die Mitgliedstaaten bis zum 31. März 2008 übermittelt hatten, sowie auf den Prüfungsergebnissen des Hofes.

Die Kommission erwartet die validierten Angaben der Mitgliedstaaten betreffend den Haushaltsplan 2008 bis Ende März 2009.

2.12. Während der Hof in seiner Erklärung zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge (wie im EG-Vertrag vorgesehen) eine jährliche Bewertung vornimmt, konzentrieren sich die Generaldirektoren unter Berücksichtigung der mehrjährigen Ausrichtung der Kontrollsysteme in ihren Stellungnahmen darauf, ob die Mittel für den beabsichtigten Zweck verwendet wurden und ob Fehler wirksam ermittelt und behoben wurden. Die Generaldirektoren geben ihre Managementerklärungen auf der Grundlage der internen Prüfungen der Kommission, der Berichte und Bemerkungen des Rechnungshofs sowie gegebenenfalls der Kontrollen der Mitgliedstaaten ab.

Wie bereits in den Antworten auf Ziffern 2.3 und 2.5 erläutert, entsprachen die Vorbehalte in den Tätigkeitsberichten 2007 der Generaldirektoren bzw. entsprach das Fehlen von Vorbehalten nach Ansicht der Kommission den festgelegten Wesentlichkeitskriterien; die formulierten bzw. nicht formulierten Vorbehalte betrafen alle Systeme, in denen erhebliche Mängel festgestellt wurden. Außerdem wurden die potenziellen Auswirkungen der Vorbehalte nach ihrem Dafürhalten angemessen bewertet.

Vor Unterzeichnung ihrer Erklärungen prüfen die Generaldirektoren die Wirksamkeit des Kontrollrahmens insgesamt, und nicht nur in Bezug auf die Verhütung von Fehlern.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.13. Im Politikbereich Bildung und Unionsbürgerschaft ist die von den Generaldirektoren gelieferte Zuverlässigkeitsgewähr in einigen maßgeblichen Aspekten nicht mit den Feststellungen des Hofes vereinbar. Der Hof stellte erhebliche Mängel in den Verfahren zur Erstellung der Ex-ante-Erklärung im Zuständigkeitsbereich der Generaldirektion Bildung und Kultur fest (siehe Ziffern 9.17 und 9.25); diese Mängel schlagen sich allerdings nicht in einem Vorbehalt des Generaldirektors nieder. Zur Generaldirektion Kommunikation wurde ein Vorbehalt wegen des Fehlens strukturierter Ex-post-Kontrollen geltend gemacht, während nach Ansicht des Hofes zusätzlich erhebliche Mängel im Bereich der Ex-ante-Kontrollen bestehen (siehe Ziffern 9.23 und 9.25).

2.14. In den in den Themenkreis Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung fallenden Politikbereichen sind die zugrunde liegenden Vorgänge nach Ansicht des Hofes in wesentlichem Ausmaß mit Rechtmäßigkeits- und/oder Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet, die überwiegend in den von Durchführungseinrichtungen abgewickelten Vorgängen auftreten (siehe Ziffer 8.31), und die Überwachungs- und Kontrollsysteme sind bedingt wirksam (siehe Ziffer 8.32). Diese Feststellungen sind in den Vorbehalten der Generaldirektoren nicht angemessen widerspiegelt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.13. Die Generaldirektion Bildung und Kultur (GD EAC) stützt die Gewähr auf ein umfassendes Kontrollsystem und nicht nur auf ein Verfahren zur Bewertung der Ex-ante-Erklärung.

Das im Beschluss über das Programm für lebenslanges Lernen 2007-2013 vorgesehene Verwaltungs- und Kontrollsystem wurde unter Berücksichtigung der Empfehlung des Hofes gegenüber dem System von 2000-2006 verbessert. Aus den Ergebnissen früherer Kontrollen der Kommission in Verbindung mit denen der Kontrolle von 2007 schloss die GD EAC, dass die Kontrollsysteme angemessen Gewähr bieten, obgleich noch ein erheblicher Verbesserungsbedarf bei der Anwendung des Systems auf der Ebene der von den Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen besteht.

Darüber hinaus lassen die Ergebnisse der von der Generaldirektion Bildung und Kultur durchgeführten Ex-post-Kontrollen, die in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2007 dargelegt sind, keine wesentliche Fehlerquote erkennen.

Bezüglich des Systems insgesamt hatte die Generaldirektion Kommunikation wegen der unzulänglichen Überwachung in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht bereits einen Vorbehalt angemeldet und die nötigen Abhilfemaßnahmen ergriffen, angefangen mit der Schaffung einer Überwachungsstelle am 1. November 2007, die die zweite Ebene der Ex-ante-Kontrolle übernimmt.

Siehe auch die Antworten auf die Ziffern 9.17, 9.20, 9.23 und 9.24.

2.14. Der Rechnungshof bewertet die Wesentlichkeit anhand einer Stichprobe von Vorgängen, die verschiedene Generaldirektionen betreffen. Die Generaldirektoren können die Wesentlichkeit hingegen nur für ihren eigenen Bereich bewerten und angeben.

Nach Prüfung der vom Rechnungshof bemängelten Fehler kommt die Kommission unter Berücksichtigung möglicher weiterer Korrekturen, insbesondere infolge der obligatorischen Finanzkontrollen, zu dem Schluss, dass das noch bestehende Fehlerrisiko nicht wesentlich ist.

Fehler stellte der Rechnungshof hauptsächlich bei Ausgaben fest, die von Durchführungseinrichtungen im Rahmen von Vorschusszahlungen der Kommission vorgenommen wurden. Mit den gemäß ihrem Kontrollsystem vor den Abschlusszahlungen durchzuführenden obligatorischen Finanzkontrollen sollte die Kommission in der Lage sein, Fehler zu erkennen und zu beseitigen. Die Kommission schätzt das Restrisiko für Fehler als hinreichend gering ein.

Die Kommission verpflichtet sich dennoch, ihre Systeme weiter zu verbessern. 2007 wurden weitere Maßnahmen zur Verstärkung der Kontrollen auf Ebene der Durchführungseinrichtungen ergriffen, beispielsweise wurden die Bestimmungen für die Prüfung von Projekten überarbeitet.

Siehe auch Antwort auf Ziffer 8.31.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Indikatoren für Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit

2.15. In den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2007 hat die Kommission besonderes Augenmerk auf die Vorlage von Rechtmäßigkeitsindikatoren gelegt ⁽⁶⁾. Die meisten Generaldirektoren haben die als Richtschnur vorgegebenen Muster für die interne Kontrolle (*Internal Control Templates* — ICT) verwendet, um aufzuzeigen, wie die einschlägigen gesetzlichen, verordnungsrechtlichen und vertraglichen Bestimmungen erfüllt wurden und wie daraus eine angemessene Gewähr abgeleitet werden kann ⁽⁷⁾. Im Falle einer Generaldirektion sind jedoch die verwendeten Ausgangsdaten nicht zuverlässig und/oder der Bezug zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit ist nicht klar erkennbar ⁽⁸⁾. Fast alle Generaldirektoren haben weder vergleichbare Indikatoren zu den Vorjahren vorgelegt noch Zielvorgaben für Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit festgelegt ⁽⁹⁾.

2.15. Die Kommission hat mehrere Muster für die interne Kontrolle (*Internal Control Templates*) entwickelt, mit Hilfe derer die Kontrollstrategien einheitlich dargestellt werden sollen, die aber gleichzeitig Raum für verschiedene Managementaspekte oder Managementstile lassen. Für die jährlichen Tätigkeitsberichte 2007 waren Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsindikatoren, mit denen die Überwachung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit und die Berichterstattung darüber erleichtert werden sollen, verpflichtend. Nach Ansicht der Kommission ist dies ein wichtiger erster Schritt. Sie räumt jedoch ein, dass Zuverlässigkeit und Klarheit der Indikatoren noch verbessert werden müssen. Eine umfassende und leicht zu handhabende Weiterverfolgung und Überwachung ist sicherzustellen.

Aus den jährlichen Zusammenfassungen abgeleitete Zuverlässigkeitsgewähr

2.16. In Artikel 53b Absatz 3 der überarbeiteten Haushaltsordnung ⁽¹⁰⁾ heißt es: „Die Mitgliedstaaten unterbreiten jedes Jahr auf angemessener Ebene eine Zusammenfassung der Prüfungen und Erklärungen“ ⁽¹¹⁾. Den Anweisungen der zentralen Dienststellen der Kommission zufolge sollten die Generaldirektoren in den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2007 eine vorläufige Beurteilung der aus den jährlichen Zusammenfassungen abgeleiteten Zuverlässigkeitsgewähr abgeben ⁽¹²⁾.

⁽⁶⁾ Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 2.37 Buchstabe a.

⁽⁷⁾ SEK(2007) 1645 vom 12.12.2007. Die Verwendung derartiger Darstellungsmuster ist verbindlich, letztere können jedoch an die spezifischen Gegebenheiten der jeweiligen Generaldirektion/Dienststelle, die den jährlichen Tätigkeitsbericht erstellt, angepasst werden.

⁽⁸⁾ So werden beispielsweise in der Generaldirektion Handel Indikatoren für die Mittelbindungsquoten für operationelle und Verwaltungsmittel ohne klare Erläuterung ihrer Relevanz vorgelegt.

⁽⁹⁾ Auch in ihren Jährlichen Managementplänen führen sie nicht immer Zielvorgaben für Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit an, die in der Zukunft zu erfüllen sind und deren Umsetzung sich anhand von Indikatoren in den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2008 unter Beweis stellen ließe.

⁽¹⁰⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13. Dezember 2006 zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 390 vom 30.12.2006, S. 1).

⁽¹¹⁾ Diese Vorschrift ist im Jahr 2008 erstmals anwendbar und erstreckt sich auf bescheinigte Ausgaben und die Prüfungstätigkeit für das Jahr 2007.

⁽¹²⁾ SEK(2007) 1645 vom 12.12.2007, S. 12.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.17. Der Hof erkannte bei früherer Gelegenheit an, dass die jährlichen Zusammenfassungen ein zusätzliches Element der internen Kontrolle bilden, und ermunterte die Kommission, für einen zusätzlichen Nutzen dieses Verfahrens zu sorgen, indem sie gemeinsame Probleme, mögliche Lösungen und bewährte Verfahrensweisen ermittelt und diese Informationen im Rahmen ihrer Überwachungsfunktion nutzt ⁽¹³⁾.

2.18. Wie die Prüfung des Hofes zeigte, hatten zum 31. März 2008 25 der 27 Mitgliedstaaten eine jährliche Zusammenfassung vorgelegt. Von diesen 25 erfüllten insgesamt acht Mitgliedstaaten die Mindestanforderungen der Haushaltsordnung und der Durchführungsbestimmungen ⁽¹⁴⁾ nicht, und weitere 12 Mitgliedstaaten erfüllten sie nur teilweise. Überdies gaben lediglich 15 dieser 25 Mitgliedstaaten eine Erklärung über die Vollständigkeit und Genauigkeit der vorgelegten Angaben ab, wobei die Erklärung sich in zwei Fällen auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013 erstreckte, zu dem bis dahin nur Vorschusszahlungen geleistet worden waren, die ein geringes Risiko aufweisen.

2.19. Wegen der uneinheitlichen Darstellung und des häufigen Fehlens einer Erklärung über die Vollständigkeit und Genauigkeit der zugrunde liegenden Angaben liefern die jährlichen Zusammenfassungen noch keine zuverlässige Bewertung der Funktionsweise und der Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme.

2.20. Nach Ansicht des Hofes hat die Kommission in diesem ersten Jahr der Anwendung jährlicher Zusammenfassungen das Verfahren angemessen überwacht, indem sie sowohl klare Leitlinien herausgab als auch den Ursachen für die Nichteinhaltung von Fristen bzw. die Nichterfüllung von Umfangs- oder Qualitätskriterien nachging.

2.18. Die Kommission nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass der Rechnungshof ihre Tätigkeit, was die Überwachung der Erstellung der jährlichen Zusammenfassungen anhand klarer Leitlinien und das rasche Vorgehen bei Verstößen anbelangt, positiv bewertet.

Die Kommission hat angemessene Maßnahmen im Hinblick auf alle Fälle der Nichteinhaltung der Mindestanforderungen und die Qualität der Angaben ergriffen.

Gegen den Mitgliedstaat, der es unterlassen hat, eine jährliche Erklärung gemäß der Haushaltsordnung abzugeben, hat sie ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

2.19. Insgesamt war das Ergebnis der ersten Runde der jährlichen Zusammenfassungen positiv, insofern sich fast alle Mitgliedstaaten letztendlich an ihre Pflicht hielten. Nach Ansicht der Kommission ist dies eine gute Grundlage für die Verbesserung der Qualität der nächsten Zusammenfassungen. Die Kommission wird den Mitgliedstaaten überarbeitete Leitlinien mit Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der jährlichen Zusammenfassungen für 2008 vorlegen.

⁽¹³⁾ Stellungnahme Nr. 6/2007 des Rechnungshofs zu den jährlichen Zusammenfassungen der Mitgliedstaaten, den „nationalen Erklärungen“ der Mitgliedstaaten und zur Prüfungsarbeit nationaler Rechnungsprüfungsorgane in Bezug auf EU-Mittel (ABl. C 216 vom 14.9.2007, S. 3).

⁽¹⁴⁾ In Bezug auf inhaltliche Abdeckung oder Angemessenheit der Verwaltungsebene.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Wesentlichkeitskriterien und Kriterien für die Geltendmachung von Vorbehalten

2.21. Die meisten Generaldirektionen haben Wesentlichkeitskriterien ⁽¹⁵⁾ im Einklang mit den Leitlinien der Kommission festgelegt und diese entsprechend ihrem jeweiligen Mittelbewirtschaftungsmodus, ihrem internen Kontrollumfeld und den Kontrollsystemen in den Mitgliedstaaten angepasst ⁽¹⁶⁾.

2.22. Gemäß einer Empfehlung des Hofes in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 ⁽¹⁷⁾ haben die vier Generaldirektionen, die ihre Mittel aus dem EU-Haushalt überwiegend im Wege der geteilten Verwaltung bewirtschaften ⁽¹⁸⁾, die Methode zur Bewertung der Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für strukturelle Maßnahmen in den Mitgliedstaaten überarbeitet. Die Generaldirektoren überprüfen nunmehr sämtliche Programme oder Systeme, zu denen eine zuständige Stelle ein negatives Prüfungsurteil unter Hinweis auf „erhebliche Mängel“ abgegeben hat, es sei denn, es liegen zuverlässige gegenteilige Prüfungsnachweise aus einer anderen Quelle vor ⁽¹⁹⁾.

2.23. Eine Generaldirektion wandte allerdings Wesentlichkeitsschwellen an, die nicht mit an anderer Stelle in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht gelieferten Angaben oder Zusicherungen vereinbar sind ⁽²⁰⁾.

2.23. Die zentralen Dienststellen der Kommission haben sich im Synthesebericht dazu verpflichtet, den Generaldirektionen weitere Anweisungen zu geben und dabei ausführlicher auf den Zusammenhang zwischen Fehlerquoten, Wesentlichkeit und Vorbehalten einzugehen.

Was den in Fußnote 20 erwähnten Fall anbelangt, so fielen die fraglichen Ausgaben unter Berücksichtigung sämtlicher Tätigkeiten der Kommission wenig ins Gewicht. Der Ansatz ist im Sinne des Grundsatzes, dass die Generaldirektionen bei der Entscheidung über ihre Kontrollsysteme Kosten und Nutzen abwägen müssen. Dies ist mit anderen Erklärungen über das hohe Zuverlässigkeitsniveau vereinbar, zumal bei Verwaltungsausgaben normalerweise keine wesentlichen Fehlerquoten nachträglich festgestellt werden.

⁽¹⁵⁾ Definition der Bedingungen, deren Nichterfüllung bedeutet, dass ein Mangel oder eine Reihe von Mängeln als so bedeutsam angesehen wird, dass ein Vorbehalt gerechtfertigt ist.

⁽¹⁶⁾ Mitteilung der Kommission: Überprüfung 2002 der Implementierung des Maßnahmenbezogenen Managements bei der Kommission, einschließlich einer Klarstellung der Methodik für die Erstellung der Jährlichen Tätigkeitsberichte (KOM(2003) 28 endg. vom 21.1.2003) und folgende.

⁽¹⁷⁾ Siehe Ziffern 2.35 und 2.37 Buchstabe a.

⁽¹⁸⁾ Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (für Ausgaben des EAGFL-Ausrichtung), Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Generaldirektion Regionalpolitik sowie Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei.

⁽¹⁹⁾ Im Agrarbereich (EGFL und ELER) wurden als Wesentlichkeitskriterium die auf der Ebene der Endbegünstigten ermittelte Fehlerquote und ergänzend dazu das angenommene finanzielle Risiko erheblicher Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen herangezogen.

⁽²⁰⁾ Die Generaldirektion Übersetzung setzte eine Wesentlichkeitsschwelle von 5 % fest, und zwar trotz eines Budgets an nichtgetrennten Mitteln in Höhe von rund 17 Millionen Euro, die vollständig im Wege der direkten zentralen Bewirtschaftung verausgabt wurden, und trotz der Erklärung des Generaldirektors, wonach das bestehende interne Kontrollsystem angemessene Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge liefert und überdies hinreichend robust ist und wirksam Fehler verhindert/aufdeckt/korrigiert (Jährlicher Tätigkeitsbericht 2007, Generaldirektion Übersetzung, S. 25).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

NORMEN FÜR DIE INTERNE KONTROLLE DER KOMMISSION

2.24. Der Hof prüfte die Anwendung ausgewählter Normen für die interne Kontrolle in einer Reihe von Kommissionsdienststellen, um nicht nur den Grad der Erfüllung der Mindestanforderungen zu ermitteln, sondern auch die Wirksamkeit der Systeme im Hinblick auf die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu bewerten. Der letztgenannte Aspekt ist für 2007 besonders wichtig, da er es ermöglicht, vor der ab 2008 geltenden Gesamtrevision der Normen Schlussfolgerungen zum Erfolg der diesbezüglichen Bemühungen der Kommission zu ziehen.

2.24. Die Kommission möchte zeigen, dass die Anwendung der Normen tatsächlich einen Beitrag zur Gewährleistung der Zuverlässigkeit des Managements leistet. Darauf war auch die 2007 erfolgte Überarbeitung der Normen für die interne Kontrolle angelegt (die neuen Normen gelten seit 2008).

Erfüllung der Mindestanforderungen

2.25. Aus der vom Hof vorgenommenen Beurteilung der Umsetzung der Normen für die interne Kontrolle für das Haushaltsjahr 2007 geht hervor, dass die Generaldirektionen die Mindestanforderungen durchschnittlich zu 96 % (im Jahr 2006 waren es 95 %) erfüllen (siehe **Tabelle 2.2**). Somit hat die Kommission die Normen für die interne Kontrolle seit 2004 in einem gleichbleibend hohen Maß umgesetzt.

2.25. Die Kommission hat 2000 im Rahmen einer im gleichen Jahr in Angriff genommenen Reform ihre Normen für die interne Kontrolle angenommen. Die Normen und dazugehörigen Mindestanforderungen sollten dazu dienen, die Ausgereiftheit der internen Kontrollsysteme der Kommission zu messen. Der Erfolg dieses Ansatzes zeigt sich in den kontinuierlich hohen Erfüllungsquoten, die sowohl die Kommissionsdienststellen als auch der Hof in den letzten Jahren angaben.

Wirksamkeit zum Stand Ende 2007

2.26. Trotz dieser Leistung war die Kommission nicht in der Lage, für 2007 umfassend nachzuweisen, dass in einigen Politikbereichen wie etwa Landwirtschaft und natürliche Ressourcen (siehe Ziffer 5.51), Kohäsion (siehe Ziffer 6.32) ⁽²¹⁾, Forschung, Energie und Verkehr (siehe Ziffer 7.41), Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung (siehe Ziffer 8.32) sowie Bildung und Unionsbürgerschaft (siehe Ziffer 9.25) mit den derzeit vorhandenen Überwachungs- und Kontrollsystemen das Fehlerrisiko hinreichend wirksam eingedämmt wird.

2.26. Die Kommission räumt ein, dass bei den internen Kontroll- und Überwachungssystemen für bestimmte Politikbereiche noch Verbesserungsbedarf besteht. Das Unterfangen erfordert kontinuierliche Bemühungen und die weitere Verbesserung der Kontrollsysteme auf allen Kontrollebenen.

Siehe auch die Antworten auf die Ziffern 5.51, 6.33, 7.42, 8.31 und 9.25.

⁽²¹⁾ Diese Feststellung findet sich ebenfalls im Bericht des Internen Auditdienstes der Kommission mit dem Titel *Preventing and Detection of fraud in the Structural Funds* vom 19. Dezember 2007. Der Hof nimmt allerdings auch den potenziellen Eindämmungseffekt der Maßnahmen zur Kenntnis, die in der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof: Aktionsplan zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen (KOM(2008) 97 endg. vom 19.2.2008) vorgesehen sind.

Tabelle 2.2 — Analyse des Hofes hinsichtlich der Umsetzung der Normen für die interne Kontrolle (mit direktem Bezug zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge) in ausgewählten Generaldirektionen (Stand zum 31. Dezember 2007)

Generaldirektion oder Dienststelle	Norm 11 „Risikoanalyse und -management“		Norm 12 „Angemessene Management- information“		Norm 14 „Meldung von Unregelmäßigkei- ten“		Norm 17 „Aufsicht“		Norm 18 „Aufzeichnung von Ausnahmen“		Norm 20 „Meldung und Behebung von Schwachpunkten der internen Kontrolle“		Norm 21 „Audit-Berichte“		Norm 22 „Interne Auditstelle“	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Allgemeine Dienststellen																
Amt für amtliche Veröffentlichungen	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Politikbereiche																
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Wirtschaft und Finanzen	B	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Energie und Verkehr	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Maritime Angelegenheiten und Fischerei	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	B
Informationsgesellschaft und Medien	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Regionalpolitik	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Forschung	B	A	B	B	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Außenbeziehungen																
Erweiterung	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Amt für Zusammenarbeit EuropeAid	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Außenbeziehungen	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Humanitäre Hilfe	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Interne Dienststellen																
Haushalt	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik — Brüssel	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A
Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik — Luxemburg	B	B	A	A	A	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A

Darüber hinaus wurde für das Jahr 2007 die teilweise Erfüllung der Mindestanforderungen in folgenden Bereichen festgestellt: Norm 11 beim Amt für Zusammenarbeit EuropeAid, bei der Generaldirektion Bildung und Kultur, der Generaldirektion Entwicklung sowie der Generaldirektion Unternehmen und Industrie; Norm 12 bei der Generaldirektion Steuern und Zollunion sowie beim Beratergremium für europäische Politik sowie Norm 18 bei der Generaldirektion Umwelt und der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher.

Bewertung:

Erfüllung der Anforderungen

A: Erfüllung der Mindestanforderungen.

B: Teilweise Erfüllung der Mindestanforderungen.

Quelle: Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Wirksamkeit und Umstellung auf die überarbeiteten Normen

2.27. Im Jahr 2007 beschloss die Kommission, die derzeitige Struktur der Normen für die interne Kontrolle durch Grundprinzipien und detailliertere einschlägige Anforderungen zu ersetzen, die im Wesentlichen den bisherigen Normen für die interne Kontrolle und den zugehörigen Mindestanforderungen entsprechen⁽²²⁾. Aus der Analyse der acht Normen für die interne Kontrolle, die der Hof im Jahr 2007 für seine Bewertung zugrunde legte, sind im neuen Format keine wesentlichen Änderungen zu erkennen.

2.28. Einer der Bestandteile der überarbeiteten Normen für die interne Kontrolle ist die Bewertung der Wirksamkeit der internen Kontrolle, in deren Rahmen die Kommissionsdienststellen die Wirksamkeit ihrer internen Kontrollsysteme in der Praxis zu beurteilen und unter Beweis zu stellen haben. Dies geschieht anhand der vorrangigen Berücksichtigung bestimmter Normen und einer jährlichen Risikobewertung seitens des Managements. Da die Normen für die interne Kontrolle allerdings miteinander verknüpft sind und gemeinsam einen Kontrollrahmen bilden, muss die Kommission auch in der Lage sein, die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems als Ganzen alljährlich unter Beweis zu stellen.

AKTIONSPLAN

Allgemeine Bewertung

2.29. Im Dezember 2007 ging der Zweijahreszeitraum zu Ende, den die Kommission für die Umsetzung ihres Aktionsplans für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen⁽²³⁾ festgesetzt hatte. Der zusammenfassende Bericht der Kommission für 2007⁽²⁴⁾ liefert eine zuversichtliche Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der bisherigen Maßnahmen; gleichzeitig heißt es jedoch, dass Nachweise für die Wirksamkeit der Maßnahmen gemessen am Rückgang der Fehlerquote in den zugrunde liegenden Vorgängen voraussichtlich noch eine Weile auf sich warten lassen werden.

⁽²²⁾ Mitteilung an die Kommission: Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework — Strengthening Control Effectiveness (SEK(2007) 1341 vom 16.10.2007).

⁽²³⁾ KOM(2007) 86 endg., S. 11.

⁽²⁴⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Rechnungshof: Bericht über den Aktionsplan der Kommission für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen (KOM(2008) 110 endg., (SEK(2008) 259) vom 27.2.2008).

2.27. Im Zuge der Überarbeitung sollen die Normen klarer und ihre Anwendung vereinfacht werden: Die neuen Normen gelten für die gleichen Bereiche wie zuvor, doch sind sie so formuliert, dass sie für das gesamte Personal verständlich sind. Bei dem neuen Rahmen wurde darauf geachtet, dass es nicht mehr zu Überschneidungen zwischen Normen kommt. Außerdem wird besonderer Wert auf die Wirksamkeit der Kontrollsysteme gelegt.

Siehe auch die Antwort auf Ziffer 2.28.

2.28. Die Berichterstattungspflicht in Bezug auf die Wirksamkeit greift auf zwei Ebenen: sie zeigt,

- inwieweit die Normen (bei finanziellen und anderen Aspekten) in den Dienststellen der Kommission tatsächlich umgesetzt werden und
- inwieweit die vorhandenen Systeme in der Kommission das Fehlerisiko bei den zugrunde liegenden Vorgängen eindämmen können.

In den jährlichen Tätigkeitsberichten 2008 wird angegeben, welche Normen in jeder Dienststelle vorrangig angewendet werden, da es bei der Berichterstattung nicht nur darum geht, die Erfüllung der Normen nachzuweisen. In den Erklärungen der bevollmächtigten Anweisungsbefugten, die mit den jährlichen Tätigkeitsberichten im Jahr 2001 eingeführt wurden, geht es darum, wie wirksam das interne Kontrollsystem als Ganzes die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge gewährleistet.

2.29. Mit dem Aktionsplan sollen spezifische Defizite im internen Kontrollrahmen angegangen werden. Die 16 Maßnahmen sollten in einem Zeitraum von zwei Jahren, also bis 31. Dezember 2007 umgesetzt werden. Das Ziel wurde weitgehend erreicht (die noch laufenden Maßnahmen sollen Ende 2008 abgeschlossen sein).

Die Durchführung der Maßnahmen sollte von ihrer Wirkung unterschieden werden (siehe Mitteilung der Kommission vom 27. Februar 2008⁽¹⁾): „...allerdings werden der Rückgang der Fehler und die Zunahme der Zuverlässigkeitsgewähr erst im Laufe der Zeit zum Tragen kommen, wenn die Maßnahmen beginnen, sich auf die zugrunde liegenden Kontrollsysteme auszuwirken.“). Die Kommission hat sich verpflichtet, einen jährlichen Fortschrittsbericht über die einzelnen Maßnahmen zu veröffentlichen.

⁽¹⁾ KOM(2008) 110 endg.: Bericht über den Aktionsplan der Kommission für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bewertung nach Tätigkeiten**Bei der Umsetzung der Aktionen wurden Fortschritte erzielt ...**

2.30. Der Analyse des Hofes (siehe **Tabelle 2.3**) zufolge hat die Kommission bei der Umsetzung ihres Aktionsplans im Jahr 2007 Fortschritte erzielt. Ende 2007 waren insgesamt 21 (im Jahr 2006: 7) Teilmaßnahmen umgesetzt, und 14 (im Jahr 2006: 19) befinden sich noch in unterschiedlichen Umsetzungsstadien.

2.30. Die Bewertung des Hofes stimmt weitgehend mit der Analyse der Kommission in ihrem Fortschrittsbericht vom 27. Februar 2008 (KOM(2008) 110 endg.) überein. Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt kontinuierlich und wird tatkräftig vorangetrieben. Die Maßnahmen wirken sich zwangsläufig erst nach ihrer Umsetzung in den Jahren 2006 und 2007 aus. Der erste Bericht über die Wirkung der Maßnahmen wird Anfang 2009 vorgelegt.

Maßnahme 1 ist als abgeschlossen zu betrachten, da die Grundsätze für 2007-2013 inzwischen größtenteils festgelegt sind. Eine gewisse Vereinfachung wurde erreicht, vor allem in den Bereichen der Programmplanung für die Strukturfonds und bei der Akzeptanz von Pauschalersatzungen in mehreren Politikbereichen.

Maßnahme 7c (Ausweitung der Kriterien für Bescheinigungsprüfungen mit Schwerpunkt auf der Verwendung „vereinbarter Prüfungshandlungen“ auf andere Formen der Mittelverwaltung) wird, wie die Kommission betont, zurzeit umgesetzt. Im Bereich Außenhilfe werden vereinbarte Verfahren verwendet, die auch für den Bereich Bildung und Kultur in Erwägung gezogen werden.

Für die Maßnahme 8N (Kontakt zu den obersten Rechnungskontrollbehörden, im Rahmen derer festgestellt werden soll, wie die Tätigkeit dieser Behörden zur Gewährleistung der Zuverlässigkeit beitragen kann, und für die Fallstudie zu den wichtigsten Aspekten der Tätigkeit der Rechnungskontrollbehörden im Zusammenhang mit der Prüfung der Gemeinschaftsausgaben) sind die im Rahmen des Aktionsplans geplanten Arbeiten nach Angaben der Kommission fast abgeschlossen. Zu verschiedenen Rechnungskontrollbehörden wurden weiterhin Kontakte gepflegt, darunter auch zu den Behörden der Mitgliedstaaten, die eine nationale Erklärung vorlegen. Eine mit der slowenischen Rechnungskontrollbehörde durchgeführte Fallstudie hat dazu geführt, dass die Finanzberichte der Kommission, die sie an alle Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten übermittelt, erheblich verbessert wurden.

Die Kommission betrachtet Maßnahme 12 (Beseitigung der Defizite beim internen Kontrollrahmen durch die jährlichen Managementpläne und Tätigkeitsberichte) als abgeschlossen, da die Generaldirektionen bei der Ausarbeitung der Managementpläne die Risiken bewerten müssen und in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten über die Wirksamkeit ihrer internen Kontrollsysteme Bericht erstatten. Bewertung und Berichterstattung sind zwar ständige Verwaltungsaufgaben, doch ist die Kommission der Meinung, dass die im Aktionsplan ermittelten Defizite im Rahmen der üblichen Berichterstattungsverfahren behandelt werden können.

Tabelle 2.3 — Überblick über die Umsetzung des Aktionsplans der Kommission für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen

Bezug	Bereich/(Teil-) Maßnahmen/im Aktionsplan vorgesehener Termin	Von der Kommission vorgenommene Bewertung des Stands der Durchführung zum 31.12.2007	Vom Hof vorgenommene Bewertung des Stands der Durchführung zum 31.12.2007	Von der Kommission vorgenommene Bewertung der erzielten Wirkung (Februar 2008) ⁽¹⁾	Vom Hof vorgenommene vorläufige Bewertung der zum 31.12.2007 erzielten Wirkung ⁽²⁾
Vereinfachung und gemeinsame Kontrollgrundsätze (Maßnahmen 1-4)					
1	Auf Vereinfachung abstellende Überprüfung der Rechtsvorschriften, die für den Zeitraum 2007-2013 vorgeschlagen werden, insbesondere im Hinblick auf die Zuschussfähigkeit der Ausgaben für die Strukturfonds und Forschungsprogramme (31.12.2006).	Abgeschlossen	Abgeschlossen	■□□□□	Nicht messbar
2	Aufnahme der Grundsätze der internen Kontrolle in den Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung auf der Grundlage der Ergebnisse der interinstitutionellen Beratung (1.6.2006).	Gestrichen	Nicht umgesetzt	—	—
3a	Festlegung einer vereinheitlichten Darstellung der Kontrollstrategien, in der dargelegt wird, welche Kontrollbestandteile in einem gegebenen Kontrollumfeld erwartet werden (31.5.2006).	Abgeschlossen	Umgesetzt	■ ■ □ □ □	Nicht messbar
3b	Nachweis, wie die Generaldirektionen Nachweise für die Zuverlässigkeit der internen Kontrollstrukturen bei geteilter Mittelbewirtschaftung und in den internen Politikbereichen erlangen, unter Berücksichtigung der auf Kommissionsebene entwickelten vereinheitlichten Darstellungen und Kontrollstrategien (30.9.2006).	Abgeschlossen	Umgesetzt		
3c	Organisation eines Peer-Review-Verfahrens zur Erhöhung der Kohärenz und Einheitlichkeit der Kontrollstrategien innerhalb der einzelnen Gruppen von Generaldirektionen mit verwandten Tätigkeitsbereichen (31.3.2007).	Abgeschlossen	Umgesetzt		
3d	Nachweis, wie die Generaldirektionen Nachweise für die Zuverlässigkeit der internen Kontrollstrukturen in den externen Politikbereichen sowie im Bereich der Verwaltungsausgaben, der Heranführungshilfe, des EEF und der Eigenmittel erlangen, unter Berücksichtigung der auf Kommissionsebene entwickelten vereinheitlichten Darstellungen und Kontrollstrategien (31.12.2007).	Abgeschlossen	Umgesetzt		
3e	Organisation eines Peer-Review-Verfahrens zur Erhöhung der Kohärenz und Einheitlichkeit der Kontrollstrategien innerhalb der einzelnen Gruppen von Generaldirektionen mit verwandten Tätigkeitsbereichen (31.12.2007).	Abgeschlossen	Umgesetzt	■ □ □ □ □	Nicht messbar
3N	Ab dem Synthesebericht 2006 wird die Kommission der Haushaltsbehörde Vorbehalte zur allgemeinen Zuverlässigkeitsgewähr (gegebenenfalls aufgeschlüsselt nach Sektoren und Mitgliedstaaten) sowie die diesbezüglichen Finanzkorrekturen und Zahlungsaussetzungen mitteilen (31.12.2007).	Abgeschlossen	Umgesetzt		
4	Einleitung einer interinstitutionellen Debatte über die tolerierbaren Risiken bei den zugrunde liegenden Vorgängen und Festlegung gemeinsamer Maßstäbe für den Umgang mit diesem Risiko (31.3.2006).	Gestrichen	Nicht umgesetzt	—	—
Erklärungen zur Mittelverwaltung und Zuverlässigkeit der Rechnungsprüfung (Maßnahmen 5-8)					
5	Förderung der Verwendung von Erklärungen der operativen Stellen in den Verhandlungen über den Rechtsrahmen für den Zeitraum 2007-2013 für die indirekte zentrale Mittelverwaltung und Einrichtung nationaler Koordinierungsstellen, die einen Überblick über die vorhandene Zuverlässigkeitsgewähr vermitteln können, beispielsweise anhand einer Zusammenfassung der Erklärungen der operativen Stellen je Politikbereich (30.6.2006).	Abgeschlossen	Umgesetzt	■ ■ □ □ □	Nicht messbar
6a	Entwicklung von Leitlinien für eine wirksamere Gestaltung der Managementerklärungen im Bereich der Forschung und in anderen internen Politikbereichen (30.9.2006).	Mit Maßnahme 7 kombiniert	—	—	—

Bezug	Bereich/(Teil-) Maßnahmen/im Aktionsplan vorgesehener Termin	Von der Kommission vorgenommene Bewertung des Stands der Durchführung zum 31.12.2007	Vom Hof vorgenommene Bewertung des Stands der Durchführung zum 31.12.2007	Von der Kommission vorgenommene Bewertung der erzielten Wirkung (Februar 2008) ⁽¹⁾	Vom Hof vorgenommene vorläufige Bewertung der zum 31.12.2007 erzielten Wirkung ⁽²⁾
6b	Erweiterung der Leitlinien für eine wirksamere Gestaltung der Managementерklärungen in den externen Politikbereichen (31.12.2007).	Gestrichen	Gestrichen	—	—
7a	Festlegung von Kriterien für Bescheinigungsprüfungen im Bereich der Forschung und in den internen Politikbereichen mit Schwerpunkt auf der Verwendung „vereinbarter Prüfungshandlungen“ (31.12.2006).	Abgeschlossen	Umgesetzt	□□□□□	Nicht messbar
7b	Soweit noch nicht vorhanden, Untersuchung von Kriterien für Bescheinigungsprüfungen in Bereichen mit geteilter Mittelverwaltung für den Zeitraum 2007-2013 mit der Überlegung, ebenfalls „vereinbarte Prüfungshandlungen“ zu verwenden (31.3.2007).	Gestrichen	Gestrichen	—	—
7c	Ausweitung der Kriterien für Bescheinigungsprüfungen mit Schwerpunkt auf der Verwendung „vereinbarter Prüfungshandlungen“ nach Möglichkeit auf andere Formen der Mittelverwaltung (31.12.2007).	In Bearbeitung	In der Umsetzung	□□□□□	Nicht messbar
8	Analyse der potenziellen zusätzlichen Zuverlässigkeitsgewähr durch oberste Rechnungskontrollbehörden für die bestehenden Praktiken im Zusammenhang mit EU-Mitteln (31.12.2006).	Abgeschlossen	Umgesetzt	■□□□□	Nicht messbar
8N	Aufbauend auf den positiven Ergebnissen dieser Maßnahme wird die Kommission ihre Kontakte zu den obersten Rechnungskontrollbehörden weiter vertiefen, um zu klären, inwiefern die Arbeit der Behörden im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeitsgewähr für die in den Mitgliedstaaten durchgeführten Programme genutzt werden könnte. Außerdem wird die Kommission in einer Fallstudie die Kernfragen untersuchen, mit denen die obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Prüfung der EU-Ausgaben konfrontiert sind (31.12.2007).	Nahezu abgeschlossen	In der Umsetzung		
Ansatz der „Einzigsten Prüfung“: Austausch von Ergebnissen und Kosten-Nutzen-Verhältnis als vorrangiges Kriterium (Maßnahmen 9-11)					
9a.1	Bewertung der potenziellen Maßnahmen, die zur Verbesserung des Austauschs von Prüfungs- und Kontrollergebnissen und der Erfassung der zugehörigen Weiterverfolgungsmaßnahmen in den internen Politikbereichen einschließlich der Forschung erforderlich sind (31.12.2006).	Abgeschlossen	Umgesetzt	■□□□□	Nicht messbar
9a.1N	In der Anfangsphase des Datenaustauschs in ABAC wird die Kommission beim 6. Rahmenprogramm die Nutzung des Datenaustauschs und der Berichterstattung überwachen. Dadurch soll ermittelt werden, wie der Datenaustausch im gesamten Kontrollprozess noch besser genutzt werden kann (31.12.2007).	Abgeschlossen	In der Umsetzung		
9a.2	Bewertung der potenziellen Maßnahmen, die zur Verbesserung des Austauschs von Prüfungs- und Kontrollergebnissen und der Erfassung der zugehörigen Weiterverfolgungsmaßnahmen im Bereich der Strukturfonds im Programmplanungszeitraum 2007-2013 erforderlich sind (31.5.2007).	Nahezu abgeschlossen	In der Umsetzung		
9a.3	Bewertung der potenziellen Maßnahmen, die zur Verbesserung des Austauschs von Prüfungs- und Kontrollergebnissen und der Erfassung der zugehörigen Weiterverfolgungsmaßnahmen in anderen Politikbereichen erforderlich sind (31.12.2007).	Siehe unter Teilmaßnahme 9b	Siehe unter Teilmaßnahme 9b		
9b	Für Ausgaben im Rahmen der direkten Mittelverwaltung Einführung eines mit ABAC verknüpften Instruments für den kommissionsweiten Austausch von Informationen zu Kontroll- und Prüfbesuchen bei allen juristischen Personen (31.12.2007).	Abgeschlossen	Umgesetzt		
9c	Vergabe eines Auftrags über einen kommissionsweiten Vertragsrahmen zur Unterstützung der Generaldirektionen in methodischen Fragen, Durchführung von Kontrollarbeiten und Aufzeichnung der Kontrollleistung (30.4.2007).	Abgeschlossen	Umgesetzt		

Bezug	Bereich/(Teil-) Maßnahmen/im Aktionsplan vorgesehener Termin	Von der Kommission vorgenommene Bewertung des Stands der Durchführung zum 31.12.2007	Vom Hof vorgenommene Bewertung des Stands der Durchführung zum 31.12.2007	Von der Kommission vorgenommene Bewertung der erzielten Wirkung (Februar 2008) ⁽¹⁾	Vom Hof vorgenommene vorläufige Bewertung der zum 31.12.2007 erzielten Wirkung ⁽²⁾
10a.1	Bewertung der Kontrollkosten bei geteilter Mittelverwaltung: Definition einer gemeinsamen Methodik (31.5.2006).	Abgeschlossen	Umgesetzt	■□□□□	Nicht messbar
10a.2	Bewertung der Kontrollkosten bei geteilter Mittelverwaltung: Start einer Initiative zur Veranlassung der Mitgliedstaaten zur Bereitstellung der entsprechenden Angaben (30.9.2006).	Abgeschlossen	Umgesetzt		
10a.3	Bewertung der Kontrollkosten bei geteilter Mittelverwaltung: Bereitstellung der Angaben durch die Mitgliedstaaten (28.2.2007).	Nahezu abgeschlossen	In der Umsetzung		
10a.4	Bewertung der Kontrollkosten bei geteilter Mittelverwaltung: Analyse der eingegangenen Informationen (30.9.2007).	Nahezu abgeschlossen	In der Umsetzung		
10b	Erste Schätzung der für Ausgaben im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung angefallenen Kontrollkosten (30.6.2007).	Abgeschlossen	Umgesetzt		
10N	Um das Kosten-Nutzen-Verhältnis weiter zu untersuchen, wird die Kommission prüfen, wie sich die Programmgestaltung und die Anspruchsvoraussetzungen auf die Kontrollkosten auswirken. Auf Grundlage von Praxisbeispielen soll eine detaillierte Analyse des tolerierbaren Risikos entwickelt werden (31.12.2007).	Weitgehend abgeschlossen	In der Umsetzung		
11	Pilotvorhaben zur Bewertung des Nutzens im Zusammenhang mit der Prüfung der internen Politikbereiche (30.6.2007).	Nahezu abgeschlossen	In der Umsetzung	□□□□□	Nicht messbar
11N	Um festzustellen, wie effizient die Einziehungs- und Zahlungsausgleichssysteme arbeiten, wird die Kommission anhand der in den Jahren 2005 und 2006 vorgenommenen Einziehungen und deren Kohärenz mit den im Zuge der Kontrollen festgestellten Fehlern eine Fehlertypologie für die direkte Mittelverwaltung aufstellen und den Zusammenhang von Einziehungen, Finanzkorrekturen und Berichtigungen der Zahlungen bestimmen; sie wird ferner prüfen, wie zuverlässig die nationalen Verfahren für Monitoring und die Berichterstattung im Bereich der geteilten Mittelverwaltung arbeiten (31.12.2007).	Weitgehend abgeschlossen	In der Umsetzung		
Sektorspezifische Defizite (Maßnahmen 12-16)					
12	Maßnahmen zur Beseitigung dieser Defizite im Wege der jährlichen Managementpläne, Weiterverfolgung durch Berichterstattung über die erzielten Fortschritte in den Jährlichen Tätigkeitsberichten (15.6.2007).	Abgeschlossen	In der Umsetzung	■□□□□	Nicht messbar
12N	Um die Zuverlässigkeit weiter zu steigern, wird die Kommission 2007 für das 6. Forschungsrahmenprogramm 300 Prüfungen durchführen (2006 wurden 45 Prüfungen durchgeführt). Außerdem wird sie bezüglich Analyse und Stichprobennahme einen systematischen Ansatz für die Empfängerpopulation des 6. Forschungsrahmenprogramms im Zuge der Maßnahme 16b entwickeln und sodann die Fehler ermitteln und berichtigen, die bei den meistbegünstigten Empfängern des 6. Forschungsrahmenprogramms festgestellt werden. Ende 2007 wird zudem ein repräsentativer Überblick über den Grad und die Art der Unregelmäßigkeiten vorliegen, die im Zusammenhang mit den Forschungsmitteln insgesamt zu verzeichnen sind (31.12.2007).	Abgeschlossen	Umgesetzt		
13.1	Entsprechend dem Ersuchen des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister Abschluss der Analyse im Bereich der Strukturfonds bezüglich der bisherigen Kontrolltätigkeit auf Sektor- und regionaler Ebene sowie der Schlüssigkeit der vorhandenen Übersichten und Erklärungen unter Berücksichtigung der bis Juni 2006 zu erstellenden jährlichen Berichte nach Artikel 13 und der Ergebnisse der Prüfungen der Kommission (31.3.2007).	Abgeschlossen	Umgesetzt	■□□□□	Nicht messbar
13.2	Im Zusammenhang mit den jährlichen Tätigkeitsberichten Aktualisierung der Art und Weise, wie die Generaldirektionen aus den internen Kontrollstrukturen im Bereich der Strukturfonds und der Landwirtschaft für den Zeitraum 2007-2013 ihre Zuverlässigkeitsgewähr ableiten (31.12.2007).	Abgeschlossen	In der Umsetzung		

Bezug	Bereich/(Teil-) Maßnahmen/im Aktionsplan vorgesehener Termin	Von der Kommission vorgenommene Bewertung des Stands der Durchführung zum 31.12.2007	Vom Hof vorgenommene Bewertung des Stands der Durchführung zum 31.12.2007	Von der Kommission vorgenommene Bewertung der erzielten Wirkung (Februar 2008) ⁽¹⁾	Vom Hof vorgenommene vorläufige Bewertung der zum 31.12.2007 erzielten Wirkung ⁽²⁾
14a	Verbreitung vorbildlicher Praktiken für Kontrollen auf der Primärebene, um das mit den Vorgängen verbundene Fehlerrisiko zu beherrschen, und Empfehlung an die Mitgliedstaaten, ihre Informationstätigkeit gegenüber den Begünstigten zu verstärken, wozu auch Informationen über Kontrollen und das Risiko von Zuschussstreichungen gehören (30.6.2006).	Abgeschlossen	Umgesetzt	□□□□□	Nicht messbar
14b	Im Zusammenhang mit den Strukturfonds und der indirekten zentralen Mittelverwaltung im Zeitraum 2007-2013 Herausgabe von Leitlinien für Begünstigte und/oder zwischengeschaltete Ebenen über die Kontrollen und die Zuständigkeiten in der Kontrollkette (31.12.2007).	Nahezu abgeschlossen	In der Umsetzung		
15	Im Bereich der Strukturfonds Abschluss von „Vertrauenspakten“ mit 8 Mitgliedstaaten, falls es genügend Freiwillige gibt, als eine solide Grundlage für die Vorbereitung der Umsetzung der neuen Rechtsvorschriften und zur Verbesserung der Zuverlässigkeitsgewähr für Ausgaben im Rahmen der bisherigen Rechtsvorschriften (31.12.2007).	Nahezu abgeschlossen	In der Umsetzung	■□□□□	Nicht messbar
16a	Erstellung auf den bisherigen Erfahrungen beruhender Leitlinien für die Zulassung, Schulung und Überwachung externer Prüfer im Bereich der Forschung und der internen Politikbereiche (30.6.2007).	Abgeschlossen	Umgesetzt	■□□□□	Nicht messbar
16b	Entwicklung gemeinsamer Ansätze für die Anwendung risikoorientierter und repräsentativer Stichprobenverfahren im Bereich der Forschung und in den internen Politikbereichen sowie in den externen Politikbereichen (31.12.2007).	Abgeschlossen	Umgesetzt		
16c	Koordinierung der Prüfungsgrundsätze, der Ausweisung von Fehlerquoten usw. im Bereich der Strukturfonds (31.12.2007).	Nahezu abgeschlossen	In der Umsetzung		

⁽¹⁾ Anhand einer aus 1 bis 5 gefüllten Kästchen bestehenden Bewertungsskala.

⁽²⁾ Auch aus der Sicht der Kommission werden die verschiedenen (Teil-) Maßnahmen ihre Wirkung in Form eines Rückgangs der Fehler oder einer Erhöhung der Zuverlässigkeitsgewähr erst im Laufe der Zeit entfalten, da sie gerade erst beginnen, sich auf die zugrunde liegenden Kontrollsysteme auszuwirken.

Quelle: Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

... allerdings mit einer beachtenswerten Ausnahme

2.31. Im März 2007 wurde die Teilmaßnahme 11N eingeführt, um anhand der in den Jahren 2005 und 2006 vorgenommenen Einziehungen und deren Kohärenz mit den im Zuge der Kontrollen festgestellten Fehlern zu ermitteln, wie effizient die Einziehungs- und Zahlungsausgleichssysteme arbeiten.

2.32. Trotz beträchtlicher Anstrengungen war die Kommission nicht in der Lage, für 2005 und 2006 vollständige und zuverlässige Zahlenangaben vorzulegen. Außerdem konnte die Kommission nicht nachweisen, dass die letztendlich vorgelegten Zahlenangaben sich auf die betreffenden Jahre bezogen, sämtliche von den Mitgliedstaaten veranlassten Einziehungen umfassten und in transparenter Weise mit veröffentlichten Rechnungsabschlüssen abgestimmt werden konnten.

2.33. Die Initiative der Kommission bezüglich der Erfassung vollständiger Angaben zu den von ihr vorgenommenen Einziehungen ab 2008 im zentralen Finanz- und Rechnungsführungssystem stellt eine positive Entwicklung dar. Der Hof stellt allerdings fest, dass diese Gelegenheit für 2007 verpasst wurde.

Erste Bewertung der Auswirkungen des Aktionsplans

2.34. Die Kommission nahm eine erste Bewertung der Auswirkungen des Aktionsplans zum Stand Februar 2008 ⁽²⁵⁾ vor. Insgesamt gelangt sie zu der Schlussfolgerung, dass die Maßnahmen zu greifen beginnen, wobei zwischen den einzelnen Teilmaßnahmen geringfügige Unterschiede zu erkennen sind (siehe **Tabelle 2.3**). Zur Erhöhung der Transparenz sollte die Kommission die Grundlage für ihre Bewertung der Auswirkungen klarer darlegen.

2.32. Kapitel 6 des Anhangs zum Jahresabschluss 2007 enthält eine möglichst genaue Schätzung der Einziehungen (siehe auch Antwort auf Ziffer 3.29). Für den Bereich Kohäsionspolitik veröffentlicht die Kommission Zahlenangaben zu den Finanzkorrekturen, die sich aus ihrer eigenen Kontrolltätigkeit ergeben. Die Zuverlässigkeit dieser Daten wurde bereits verbessert. Die Kommission ergreift Maßnahmen zur Verbesserung der Meldung von Korrekturen seitens der Mitgliedstaaten im Anschluss an deren Kontrolltätigkeit, um in Zukunft über vollständige Informationen zu verfügen.

2.33. Die Kosten der rückwirkenden Aktualisierung der Unterlagen über Gutschriften und Einziehungsanordnungen für 2007 wurden als untragbar hoch eingestuft.

2.34. Ab 2009 wird in den Berichten nicht mehr die Umsetzung, sondern die Bewertung der Wirkung im Mittelpunkt stehen. Die Kommission wird in ihrem ersten, für Anfang 2009 geplanten Bericht mehr Angaben zur ermittelten Wirkung jeder Maßnahme machen und dazu spezifische Wirkungsindikatoren für jede Maßnahme verwenden. Sie kann aber bereits jetzt nachweisen, dass einige ihrer Maßnahmen tatsächlich wirksam waren, beispielsweise:

- (Maßnahme 3) Die Muster für die interne Kontrolle (Internal Control Templates) und das verbesserte Peer-Review-Verfahren haben in Verbindung mit den klareren Anweisungen für die Generaldirektionen zu einer messbaren Verbesserung der jährlichen Tätigkeitsberichte geführt, was aus Tabelle 2.1 des Rechnungshofberichts hervorgeht.
- (Maßnahme 8N) Die Fallstudie hat zu Verbesserungen in den Berichten geführt, die den Rechnungskontrollbehörden vorgelegt werden, was dann bewirkt hat, dass mehr Rechnungskontrollbehörden diese Berichte verwenden.
- (Maßnahme 12) Wie der Hof anerkennt, dürfte die Prüfungsstrategie für das 6. Forschungsrahmenprogramm dazu beitragen, die Ex-post-Kontrolle wirksamer zu machen.

⁽²⁵⁾ KOM(2008) 110 endg., S. 2.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.35. Der Hof erkennt zwar an, dass der Aktionsplan großteils umgesetzt wurde, findet jedoch keine Anhaltspunkte für eine Verbesserung, die direkt und messbar mit den Maßnahmen — insbesondere denjenigen, die sich auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge beziehen — in Zusammenhang steht. Soweit die Auswirkungen überhaupt objektiv messbar sind, werden sie nach Ansicht des Hofes allenfalls längerfristig bewertbar sein.

2.36. Der Hof nimmt die Absicht der Kommission zur Kenntnis, Anfang 2009 einen ersten jährlichen Bericht über die Auswirkungen des Aktionsplans vorzulegen.

GESAMTSCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

2.37. Bezogen auf 2007 stellte der Hof weitere Fortschritte im Bereich der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission fest, insbesondere die Verbesserung des Verfahrens zur Erstellung der jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen (siehe Ziffer 2.8), die Auswirkungen relevanter Vorbehalte auf die in den Erklärungen der Generaldirektoren abgegebene Zuverlässigkeitsgewähr (siehe Ziffern 2.10-2.11) sowie eine tendenziell stärkere Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen der spezifischen Beurteilungen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung (siehe Ziffer 2.12).

2.38. Bei seinen Prüfungen stellte der Hof jedoch im Falle einiger jährlicher Tätigkeitsberichte und Erklärungen anhaltende Mängel bezüglich Umfang und Grad von Vorbehalten sowie bezüglich der Bewertung und Funktionsweise der Überwachungs- und Kontrollsysteme fest (siehe Ziffern 2.13-2.14).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.35. Eine Vereinfachung der Grundsätze und verbesserte Kontrollen der Kommission werden sich erst mit der Zeit auf die Fehlervermeidung auswirken. Darüber hinaus betreffen viele Maßnahmen Ex-post-Kontrollen sowie auch die Behebung von Fehlern in den Jahren, nachdem sie aufgetreten sind. Die Kommission teilt die Ansicht des Rechnungshofs, dass die Auswirkungen nur längerfristig bewertbar sein werden, wie im Bericht der Kommission vom Februar 2008 über den Aktionsplan nachzulesen ist (KOM (2008) 110 endg.); siehe auch Antwort auf Ziffer 2.29.

Verschiedene Maßnahmen des Aktionsplans werden auch im Rahmen des Aktionsplans der Kommission weitergeführt, damit sie die Mitgliedstaaten und deren Verwendung der Strukturfondsmittel besser überwachen kann.

2.37. Die Kommission begrüßt, dass der Hof Fortschritte anerkannt hat. Sie wird ihre Anstrengungen fortsetzen. So hat beispielsweise das interne Verfahren der „Peer-Review“-Begutachtung vor Abschluss der jährlichen Tätigkeitsberichte zu mehr Kohärenz und Verlässlichkeit der Berichte beigetragen. Dieses Verfahren wird, wie im Synthesebericht angekündigt, für die Tätigkeitsberichte 2008 noch weiter verbessert.

2.38. Die Kommission hat ihre Dienststellen angewiesen, entschlossene Maßnahmen zu ergreifen, um die Ursachen für die in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2007 geäußerten Vorbehalte zu beseitigen. Sie wird die Fortschritte genau überwachen und dabei auf wiederkehrende Vorbehalte besonders achten. 2008 werden die Dienststellen weitere Anweisungen erhalten, so dass eine einheitlichere Behandlung potenziell rufschädigender Risiken und eine Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Fehlerquoten, Wesentlichkeit und Vorbehalten gewährleistet werden können.

Die Generaldirektoren prüfen die Wirksamkeit des Kontrollrahmens insgesamt, und nicht nur in Bezug auf die Vermeidung von Fehlern. Sie berücksichtigen dabei die Maßnahmen zur Ermittlung und Behebung von Fehlern und achten auf die Kosten und den Nutzen der Kontrollen, insbesondere bei Vor-Ort-Kontrollen. Die Kommission hat verschiedene

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.39. Die Kommission konnte seit 2004 eine gleichbleibend hochgradige Umsetzung der Normen für die interne Kontrolle unter Beweis stellen (siehe Ziffer 2.25) und hatte bis Ende 2007 mehr als zwei Drittel der Teilmaßnahmen ihres Aktionsplans für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen umgesetzt (siehe Ziffer 2.30).

2.40. Der Hof stellt allerdings fest, dass die Kommission nicht in der Lage ist, unter Beweis zu stellen, dass durch ihre Maßnahmen zur Verbesserung der Überwachungs- und Kontrollsysteme das Fehlerrisiko in weiten Bereichen des Haushaltsplans wirksam eingedämmt wurde. Der Hof findet bisher keine Anhaltspunkte, mit denen sich die Behauptungen der Kommission bezüglich der Auswirkungen des Aktionsplans stützen ließen.

Maßnahmen ergriffen, damit in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2007 der Zusammenhang zwischen der Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme und der Grundlage für die Beurteilung der Zuverlässigkeit deutlicher wird. So wurden die Generaldirektoren beispielsweise aufgefordert, die „Bausteine“ zu beschreiben, auf die sie ihre Gewähr stützen, und die Gründe für Unterschiede zwischen ihrem Standpunkt und dem des Hofes darzulegen. Diese Unterschiede werden 2008 diskutiert, und die Generaldirektionen werden in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten 2008 darüber berichten.

Die Vorbehalte in den Tätigkeitsberichten 2007 der Generaldirektionen entsprachen nach Ansicht der Kommission den festgelegten Wesentlichkeitskriterien und erfassten alle Systeme, in denen erhebliche Mängel festgestellt wurden; die potenziellen Auswirkungen der Vorbehalte wurden angemessen bewertet.

2.40. In den letzten Jahren wurde mit den überarbeiteten Rechtsgrundlagen für die Förderprogramme der Gemeinschaft, den besseren Kontrollbedingungen, den vereinfachten Finanzbestimmungen und der Einführung der jährlichen Zusammenfassungen in der geteilten und der indirekten zentralen Mittelverwaltung versucht, den internen Kontrollrahmen zu verbessern und das Fehlerrisiko bei den zugrunde liegenden Vorgängen zu verringern.

Die Auswirkung der einzelnen 2006 und 2007 ergriffenen Maßnahmen auf das Fehlerrisiko ist schwer abzuschätzen. Jede Vereinfachung der Grundsätze und Verbesserung der Kontrollen der Kommission wird sich erst mit der Zeit auf die Fehlervermeidung auswirken. Darüber hinaus betreffen viele Maßnahmen Ex-post-Kontrollen sowie auch die Beseitigung von Fehlern in den Jahren, nachdem sie aufgetreten sind. Die Kommission teilt die Ansicht des Rechnungshofs, dass die Wirkung nur längerfristig bewertet werden kann. Sie weiß sehr wohl, dass sie die Wirkung ihres Aktionsplans unter Beweis stellen muss: Im Synthesebericht heißt es, dass die Kommission alle notwendigen Anstrengungen unternehmen wird, um die Wirksamkeit der Kontrollen nachzuweisen. Darin wird auch hervorgehoben, dass die Fehler an ihrer Wurzel angepackt werden müssen und dass die Kommission diesbezüglich Anweisungen geben wird.

Mit dem Aktionsplan sollten spezifische Defizite behoben werden, und die Kommission ergreift viele andere Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der internen Kontrollsysteme. Auch der Hof erkennt in seinem Bericht an, dass die internen Kontrollsysteme besser werden (insbesondere werden bestimmte jährliche Tätigkeitsberichte besser beurteilt).

Die Kommission kann die Wirkung bestimmter Maßnahmen bereits in dieser frühen Phase nachweisen und wird Anfang 2009 ihren ersten Bericht über die Wirkung der Maßnahmen vorlegen. Siehe auch die Antworten auf die Ziffern 2.26 und 2.35 sowie auf die Ziffern 5.51, 6.33, 7.42, 8.31, 8.32 und 9.25.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

2.41. Der Hof empfiehlt der Kommission, ihre Anstrengungen mit dem Ziel fortzusetzen, die Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme ihrer Generaldirektionen sicherzustellen und unter Beweis zu stellen, und dabei den Schwerpunkt auf die im Folgenden genannten Bereiche zu legen. Sie sollte

- a) sicherstellen, dass die Jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen eine kohärente Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme liefern, die mit den Vorbehalten vereinbar ist (siehe Ziffern 2.12-2.14);
- b) in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die in den jährlichen Zusammenfassungen gelieferten Informationen verbessern und darlegen, wie diese Informationen zur Ableitung der Zuverlässigkeitsgewähr verwendet wurden, oder die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten gelieferte Zuverlässigkeitsgewähr zusätzlich untermauern (siehe Ziffer 2.19);
- c) die einschlägigen Maßnahmen im Aktionsplan für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen angemessen weiterverfolgen, um konkrete Auswirkungen auf die Überwachungs- und Kontrollsysteme zu erzielen (siehe Ziffer 2.35), insbesondere in Bezug auf die Teilmaßnahme 1 (Vereinfachung), die Teilmaßnahmen 10a und 10b (Kostenwirksamkeit) sowie die Teilmaßnahme 11N (Wiedereinziehungssysteme) (siehe Ziffer 2.31);

2.42. Der Hof empfiehlt den gesetzgebenden Instanzen und der Kommission, Überlegungen zur Neugestaltung künftiger Ausgabenprogramme unter gebührender Berücksichtigung folgender Aspekte anzustellen:

- a) Vereinfachung der Berechnungsgrundlage für förderfähige Kosten und häufigere Verwendung von Pauschalsätzen und Festbeträgen statt der Erstattung von Ist-Kosten;

2.41.

- a) Zwar sind die Generaldirektoren für den jährlichen Tätigkeitsbericht und etwaige Vorbehalte allein verantwortlich, doch wurden die Entwürfe der jährlichen Tätigkeitsberichte 2007 verstärkt anderen Generaldirektionen zur „Peer Review“-Begutachtung vorgelegt. Die jährlichen Tätigkeitsberichte und die Erklärungen enthalten inzwischen eine in sich schlüssige Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme insgesamt und beschränken sich nicht auf die Bewertung der Wirksamkeit bei der Vermeidung von Fehlern. Dieses Vorgehen ist mit den Vorbehalten vereinbar. Darüber hinaus verbessert die Kommission das Verfahren der Erstellung der jährlichen Tätigkeitsberichte in bestimmten Bereichen, insbesondere um die Vergleichbarkeit der Berichte verschiedener Dienststellen zu gewährleisten, und wird dahingehend weitere Anstrengungen unternehmen.

Siehe auch die Antworten auf die Ziffern 2.12 bis 2.14.

- b) Die Kommission wird den Mitgliedstaaten überarbeitete Leitlinien mit Empfehlungen zur Verbesserung der jährlichen Zusammenfassungen für 2008 vorlegen.

Siehe auch die Antwort auf Ziffer 2.19.

- c) Anfang 2009 wird ein Bericht über die Wirkung des Aktionsplans vorgelegt (Stand des Berichts: Ende Dezember 2008). Die Kommission wird in einer für November 2008 geplanten Mitteilung, mit der die Debatte über ein annehmbares Fehlerrisiko neu angestoßen werden soll, auch Maßnahmen im Hinblick auf die Ergebnisse der Maßnahmen 4, 10 und 11 vorschlagen.

Im Bereich der Kohäsionspolitik hat sie große Anstrengungen unternommen, um die Qualität der Daten, die sie von den Mitgliedstaaten erhält, zu verbessern, und überprüft zurzeit die Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten.

Siehe auch die Antwort auf die Ziffern 2.31 und 2.35.

2.42.

- a) Die Kommission ist ebenfalls der Meinung, dass eine weitere Vereinfachung der Berechnungsgrundlagen für förderfähige Kosten erforderlich ist.

Sie hat sich bereits im Rahmen ihres Aktionsplans für einen integrierten internen Kontrollrahmen verpflichtet, in künftigen Legislativrunden Vorschläge für vereinfachte Vorschriften vorzulegen. Sie handelt jedoch nicht alleine und ist darauf angewiesen, dass das rechtsetzende Organ ebenfalls sicherstellt, dass künftige Rechtsvorschriften Vereinfachungen vorsehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission hat sich verpflichtet sicherzustellen, dass künftige Vorschläge für Rechtsvorschriften klare und einfache Bestimmungen für die Verwendung von Pauschalsätzen und Festbeträgen enthalten.

Die für die Kohäsionspolitik geltenden Bestimmungen sehen unter bestimmten Umständen bereits Pauschalsätze vor. Die Kommission wird prüfen, ob sich diese Praxis, die bisher nur auf einzelne Kostenkategorien anwendbar ist, ausweiten lässt. Für Investitionsvorhaben sind Pauschalsätze wegen der Vergabevorschriften und aus Erwägungen der optimalen Mittelverwendung ungeeignet.

Was den Forschungsbereich anbelangt, stimmt die Kommission zu, dass weitere Vereinfachungen bei der Berechnungsgrundlage für förderfähige Kosten, insbesondere von Personalaufwendungen und indirekten Kosten, erforderlich sind. Sie verweist auf die für das 7. Rahmenprogramm vorgesehenen rechtlichen Beschränkungen und auf die Schwierigkeiten, repräsentative Pauschalbeträge und Pauschalsätze festzusetzen.

Zudem ist die mit dem 7. Rahmenprogramm eingeführte Ex-ante-Bescheinigung der Kostenaufstellungsmethode ein wichtiger Schritt zur Vereinfachung. Die Kommission verweist auf die in ihrer Antwort auf Ziffer 7.20-7.21 erörterten Aspekte.

- b) Neukonzeption von Kontrollsystemen mit Blick auf den Output (Risikoziel und die sich daraus ergebende akzeptable Fehlerquote) statt auf den Input, wie dies bisher der Fall ist (Anzahl der vorzunehmenden Kontrollen);
- c) zunehmende Berücksichtigung des Konzepts des hinnehmbaren Risikos.

- b) *Die Kommission ist mit dieser Empfehlung einverstanden und wird prüfen, wie sie in der Praxis umgesetzt werden kann.*
- c) *Die Kommission wird im Herbst 2008 eine Mitteilung zu dieser Frage veröffentlichen. Dadurch soll die Debatte über ein annehmbares Fehlerrisiko unter den europäischen Organen neu angestoßen werden.*

KAPITEL 3

Haushaltsführung

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	3.1-3.2
Bemerkungen	3.3-3.29
Kompensation unzulänglicher Mittelausschöpfung durch Berichtigungshaushaltspläne	3.3-3.6
Volumen der noch abzuwickelnden Mittelbindungen um 5,2 % höher als im Vorjahr	3.7-3.11
„n + 2“-Regel beschleunigt Zahlungen	3.12-3.17
Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement der Kommission	3.18-3.20
Finanzielle Berichtigungen/Wiedereinziehungen als Teil des Haushaltszyklus: Informationen zu den finanziellen Berichtigungen und ihrer Verwaltung verbesserungsbedürftig	3.21-3.29
Rechtlicher und verwaltungstechnischer Rahmen	3.21-3.24
Mangel an vollständigen und zuverlässigen Informationen seitens der Mitgliedstaaten	3.25-3.29
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3.30-3.33

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

3.1. In diesem Kapitel werden Sachverhalte analysiert, die sich aus der Ausführung des Gesamthaushaltsplans der EU im Jahr 2007 ergeben, dem ersten Jahr des mehrjährigen Finanzrahmens 2007-2013. Erwähnung finden im Einzelnen die Haushaltsvollzugsquote und der Umfang der noch abzuwickelnden Mittelbindungen unter besonderer Berücksichtigung der Anwendung der „n + 2“-Regel. In diesem Kapitel wird außerdem auf finanzielle Berichtigungen und Wiedereinziehungen im Zusammenhang mit Systemmängeln oder unrichtigen Zahlungen in Vorjahren eingegangen, die im Haushaltsverfahren berücksichtigt werden müssen.

3.2. Eine zentrale Aufgabe der Haushaltsführung der Kommission besteht darin sicherzustellen, dass die vom Rat und Parlament entsprechend den politischen Prioritäten der EU zugewiesenen Mittel vorschriftsmäßig und im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden. Die Analyse des Haushaltsvollzugs stellt lediglich einen Aspekt der korrekten Ausführung des Haushaltsplans dar. Der Haushalt sollte auch den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit gerecht werden, die eher Gegenstand der vom Hof verabschiedeten Sonderberichte als seines Jahresberichts sind.

BEMERKUNGEN

Kompensation unzulänglicher Mittelausschöpfung durch Berichtigungshaushaltspläne

3.3. Die für 2007 bewilligten Haushaltsmittel (endgültig festgestellter Haushaltsplan und Berichtigungshaushaltspläne) beliefen sich auf insgesamt 126,4 Milliarden Euro bei den Verpflichtungen und 113,8 Milliarden Euro bei den Zahlungen, was gegenüber dem endgültigen Haushalt 2006 einem Anstieg von 5 % bzw. 6 % gleichkommt. Insgesamt betrachtet lagen die Verpflichtungsermächtigungen des Jahres um 2,5 Milliarden Euro unterhalb der Obergrenze des Finanzrahmens, während die Zahlungsermächtigungen um 10 Milliarden Euro unter der Obergrenze blieben (siehe **Abbildungen III** und **IV** in **Anhang I**).

3.4. Im Wege der im Jahresverlauf angenommenen sieben Berichtigungshaushaltspläne wurden die Mittel für Verpflichtungen um insgesamt 0,167 Milliarden Euro und die Mittel für Zahlungen um 1,65 Milliarden Euro gekürzt. Die Kürzung bei den Zahlungsermächtigungen ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit (0,5 Milliarden Euro), Kohäsionsmaßnahmen (0,7 Milliarden Euro) sowie Landwirtschaft und natürliche Ressourcen (0,5 Milliarden Euro) niedriger als erwartet waren. Die auf diesem Weg erzielte Verringerung der Mittel für Zahlungen zeugt insofern von einer vorbildlichen Haushaltsführung, als dies die Fähigkeit unter Beweis stellt, auf Änderungen zu reagieren, und der Haushaltsüberschuss ⁽¹⁾ abgebaut wird (wodurch die Mitgliedstaaten Eigenmittel zurückerhalten).

⁽¹⁾ Der Haushaltsüberschuss (Haushaltsergebnis) ist das Ergebnis der Ausführung des Haushaltsplans. Der Überschuss ist keine Reserve, die kumuliert und in den Folgejahren zur Finanzierung von Ausgaben verwendet werden kann. Im Überschuss enthaltene, nicht verwendete Einnahmen werden mit den für das Folgejahr zu erhebenden Eigenmitteln verrechnet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.5. Die **Abbildungen III** und **IV** in **Anhang I** enthalten detailierte Angaben zu den Mitteln für Verpflichtungen und den Mitteln für Zahlungen wie auch zu den jeweiligen tatsächlichen Beträgen im Jahr 2007 nach Rubriken des Finanzrahmens sowie nach Politikbereichen der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (*Activity Based Budgeting* — ABB).

3.6. Die Kommission erstellt eine Reihe von (sich teilweise überschneidenden) Dokumenten, die unter anderem die folgenden Informationen zur Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften enthalten ⁽²⁾:

- Der Haushaltsüberschuss ging von 1,9 Milliarden Euro im Jahr 2006 auf 1,5 Milliarden Euro im Jahr 2007 zurück.
- Die Ausschöpfungsquote bei den Verpflichtungen und bei den Zahlungen lag bei 96 % bzw. 98 % und bewegt sich damit in ähnlicher Höhe wie 2006 (99 % bzw. 96 %).
- 1,2 Milliarden Euro nicht verwendeter Zahlungsermächtigungen (zweckgebundene Einnahmen ausgenommen) wurden nicht annulliert, sondern von 2007 auf 2008 übertragen oder aber neu zugewiesen, was in etwa der Vorjahreslage entspricht.
- Im Bereich „Kohäsion“ (in Verbindung mit den Titeln 04, 05, 11 und 13 ⁽³⁾) führte die Kürzung der Zahlungsermächtigungen um 0,745 Milliarden Euro zu einer endgültigen Verwendungsrate von fast 100 % (ohne den Berichtigungshaushalt hätte sie 97 % betragen). Die Zahlungsprognosen der Mitgliedstaaten haben in den letzten Jahren Verbesserungen erfahren. Das Gesamtausmaß der überhöhten Vorausschätzungen bei den Zahlungen verringerte sich von 33 % im Jahr 2006 auf 18 % im Jahr 2007.

3.6. Die Dokumente, auf die sich der Rechnungshof bezieht, werden für unterschiedliche Zwecke vorgelegt (siehe Antwort auf 3.20).

- Die Mitgliedstaaten verbessern zwar weiter die Genauigkeit der Vorausschätzungen, doch sind diese nach wie vor zu inkohärent, um für Haushaltszwecke verwendet zu werden. Wenn sie weiter verbessert werden, können sie zu einem nützlichen Hilfsmittel werden, das dazu beiträgt, weiterhin hohe Verwendungsraten sicherzustellen.

⁽²⁾ Nähere Einzelheiten zur Ausführung des Haushaltsplans für 2007 sind Teil 2 der Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften — Haushaltsjahr 2007, den Kommissionsdokumenten (GD Haushalt) „Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement — Haushaltsjahr 2007“ sowie dem „Report on the Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2007“, Seiten 57-58, zu entnehmen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die in den verschiedenen Dokumenten angegebenen Beträge nicht voll und ganz aufeinander abgestimmt sind und leichte Abweichungen aufweisen.

⁽³⁾ Diese Titel decken die folgenden Politikbereiche ab: 04 — Beschäftigung und Soziales; 05 — Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums; 11 — Fischerei und maritime Angelegenheiten; 13 — Regionalpolitik.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Volumen der noch abzuwickelnden Mittelbindungen um 5,2 % höher als im Vorjahr

3.7. Noch abzuwickelnde Mittelbindungen entstehen als direkte Folge der Ausgaben zulasten getrennter Mittel in Bereichen, in denen sich die Abwicklung der Ausgabenprogramme über mehrere Jahre erstreckt und Verpflichtungen in früheren Jahren vor Vornahme der entsprechenden Zahlungen eingegangen werden. Einmalige Erhöhungen bei den Verpflichtungen (z. B. im Anschluss an Erweiterungen) und eine unzulängliche Mittelausschöpfung (ungenügende Inanspruchnahme der im Haushaltsplan veranschlagten Zahlungsermächtigungen) können einen Zuwachs der noch abzuwickelnden Mittelbindungen bewirken. Da Mittelbindungen durch entsprechende Zahlungen abgewickelt werden, führen in erheblichem Umfang über den Zahlungen liegende Mittelbindungen langfristig zu einer strukturell bedingten Ansammlung noch abzuwickelnder Mittelbindungen, wobei sich die Lage von Jahr zu Jahr fortsetzt ⁽⁴⁾.

3.8. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen (d. h. nicht verwendete Mittelbindungen, die zur Deckung künftiger Ausgaben übertragen werden), hauptsächlich im Zusammenhang mit Mehrjahresprogrammen, sind um 6,855 Milliarden Euro (5,2 %) auf 138,6 Milliarden Euro angestiegen. Betrachtet man ausschließlich die aus getrennten Mitteln finanzierten Politikbereiche, beläuft sich der Betrag der noch abzuwickelnden Mittelbindungen auf insgesamt 136 Milliarden Euro, was unter Zugrundelegung der Abwicklungsrate 2007 Mittelbindungen von 1,9 Jahren oder Zahlungen von 2,1 Jahren in den jeweiligen Politikbereichen entspricht.

3.9. Der größte Anteil der noch abzuwickelnden Mittelbindungen entfällt auf die Strukturfonds. In diesem Bereich betrugen die noch abzuwickelnden Mittelbindungen 84 Milliarden Euro ⁽⁵⁾ (rund 66 % des Gesamtvolumens), was bei der Abwicklungsrate 2007 Mittelbindungen von 1,9 Jahren oder Zahlungen von 2,3 Jahren entspricht. Allerdings stellte 2007 das erste Jahr des neuen Programmplanungszeitraums dar. Infolgedessen machen die Vorauszahlungen einen Anteil von rund 20 % am Gesamtvolumen der Zahlungen aus. Aus diesem Grund hat der Vergleich mit den Referenzwerten zweier möglicher Indikatoren des Vorjahrs (die am Jahresende noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Vergleich zu den Verpflichtungsermächtigungen oder den im Laufe des Jahres getätigten Zahlungen) nicht dieselbe Aussagekraft wie in den Vorjahren.

3.7-3.9. *Verpflichtungsermächtigungen werden konsequent höher angesetzt als Zahlungen, da Zahlungen für einen längeren Zeitraum gelten als Verpflichtungen. Verpflichtungsermächtigungen erhöhen sich daher im Allgemeinen von Jahr zu Jahr.*

Die $n + 2$ - bzw. $n + 3$ -Regel in der Kohäsionspolitik stellt sicher, dass Verpflichtungsermächtigungen innerhalb von 2 bis 3 Jahren weitgehend aufgebraucht sind.

⁽⁴⁾ Siehe auch Ziffern 3.9-3.11 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006.

⁽⁵⁾ Zur Kohäsion siehe Kommissionsbericht (GD Haushalt) „Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2007“, S. 35.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.10. Ein Anteil von 13 % der nicht verwendeten Mittelbindungen (18,1 Milliarden Euro) betraf den Kohäsionsfonds ungeachtet der Tatsache, dass lediglich rund 5 % der 2007 insgesamt bewilligten Verpflichtungsermächtigungen auf diesen Bereich entfallen. Dies stellt einen Zuwachs von 2,7 Milliarden Euro oder rund 15 % gegenüber 2006 dar. Das hohe Volumen der noch abzuwickelnden Mittelbindungen in Bezug auf den Kohäsionsfonds entspricht bei der Abwicklungsrate 2007 Mittelbindungen von 2,5 Jahren oder Zahlungen von 4,2 Jahren und zeigt außerdem, dass dieser Fonds nicht der „n + 2“-Regel unterliegt (siehe Ziffern 3.12-3.17). Die Ausgabenrate für den Kohäsionsfonds ist hinter den Erwartungen zurückgeblieben; dies gilt insbesondere für Projekte in der Tschechischen Republik, in Spanien und Slowenien. Die Zahlungsermächtigungen wurden im Wege eines Berichtigungshaushaltsplans um 0,67 Milliarden Euro (14 %) gekürzt.

3.11. In Bezug auf die noch abzuwickelnden Mittelbindungen der Strukturfonds des alten Programmplanungszeitraums 2000-2006 ist ein Rückgang um 41 % von 78 Milliarden Euro (Zahlungen in Höhe von 2,4 Jahren bei der Abwicklungsrate 2007) auf 46 Milliarden Euro (Zahlungen in Höhe von 1,5 Jahren bei der Abwicklungsrate 2007 ⁽⁶⁾) festzustellen ⁽⁷⁾. Allerdings können die Empfänger der Mittel lediglich bis Ende 2008 Zahlungen vornehmen, um der Kommission die Abwicklung des Restbetrags zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang muss die Kommission sicherstellen, dass sich der Abschluss des alten Programmplanungszeitraums 2000-2006 nicht verzögert, was sich negativ auf die Durchführung der genehmigten neuen Programme für 2007-2013 auswirken könnte. Der Hof stellt eine erhebliche Verbesserung für den neuen Programmplanungszeitraum fest, da in diesem Politikbereich infolge der rechtzeitigen Annahme der Programme mehr als 98 % der Mittel für 2007 gebunden wurden ⁽⁸⁾ gegenüber rund 50 % im Jahr 2000 für den alten Programmplanungszeitraum.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.10. Für zahlreiche Projekte des Kohäsionsfonds müssen die Ausgaben spätestens 2010 getätigt werden. Für den neuen Programmierungszeitraum unterliegt der Kohäsionsfonds der n + 2- bzw. n + 3-Regel.

3.11. Die Kommission wird alles daran setzen, damit sich der — normalerweise im Zeitraum 2010-2011 zu erwartende — Abschluss von Programmen des Zeitraums 2000-2006 nicht verzögert. Um den Abschluss vorzubereiten, hat die Kommission 2006 Leitlinien veröffentlicht und Seminare mit den Mitgliedstaaten veranstaltet. Sie führt auch Prüfungen der einschlägigen Vorbereitungen der Mitgliedstaaten durch (siehe Aktion 3.1 des Aktionsplans der Kommission vom 19. Februar 2008 zur Stärkung ihrer Aufsichtsfunktion bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen, KOM(2008) 97 endg.). Falls die letzte Frist für die Ausgaben nicht eingehalten worden ist, wird die Kommission die Mittelbindungen für die nicht ausgegebenen Mittel aufheben, wenn sie die Programme abschließt.

⁽⁶⁾ Siehe Kommissionsbericht (GD Haushalt) „Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2007“, Tabellen 5 und 6, S. 13.

⁽⁷⁾ Siehe Kommissionsbericht (GD Haushalt) „Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2007“, Tabelle 10, S. 37.

⁽⁸⁾ Angesichts der verspäteten Vorlage von operationellen Programmen und/oder der langwierigen Verhandlungen mit betroffenen Mitgliedstaaten wurden Verpflichtungsermächtigungen im Zusammenhang mit einem operationellen Programm im Rahmen des Ziels „Konvergenz“, neun Programmen der Territorialen Zusammenarbeit und sechs Programmen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) in Höhe von 130 Millionen Euro auf 2008 übertragen. Einige damit verbundene Maßnahmen der technischen Hilfe wurden ebenfalls auf 2008 und 2009 verschoben (siehe Kommissionsbericht (GD Haushalt) „Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement — Haushaltsjahr 2007“ und „Report on the Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2007“ (Tabelle 3, S. 12)).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

„n + 2“-Regel beschleunigt Zahlungen

3.12. Im Hinblick auf die strukturpolitischen Maßnahmen, deren Durchführung sich in der Regel über mehrere Jahre erstreckt, wurde gemäß Artikel 31 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds ⁽⁹⁾ für den Zeitraum 2000-2006 ein System der „automatischen“ Aufhebung (auch „Freigabe“) von Mittelbindungen eingeführt, um zu vermeiden, dass sich in zunehmendem Maße potenziell anormale noch abzuwickelnde Mittelbindungen ansammeln, die sich von Jahr zu Jahr fortsetzen. Dieser Mechanismus ist auch als „n + 2“-Regel bekannt.

3.13. Die Analyse der noch abzuwickelnden Mittelbindungen („RAL“ ⁽¹⁰⁾) nach Ursprungsjahren wie in der Jahresrechnung ⁽¹¹⁾ veröffentlicht, verdeutlicht die Auswirkungen der im Bereich der Strukturfonds unternommenen Bemühungen um Abbau der noch abzuwickelnden Mittelbindungen durch entsprechende Zahlungen vor der Anwendung der Regel der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen. In der Jahresrechnung haben die für die letzten drei Jahre des Zeitraums 2000-2006 noch abzuwickelnden Mittelbindungen einen Anteil von rund 95 % an ihrem Gesamtvolumen. Umgekehrt beziehen sich lediglich 5 % der im Bereich der Strukturfonds noch abzuwickelnden Mittelbindungen, zu denen noch keine Zahlungen erfolgt sind, auf länger zurückliegende Jahre.

3.14. Während der Zahlungsrhythmus durch den „n + 2“-Mechanismus beschleunigt wurde (siehe Ziffer 3.15), ist im Bereich der Strukturfonds ein kontinuierlicher Anstieg des kumulierten Betrags der noch abzuwickelnden Mittelbindungen festzustellen (siehe **Abbildung 3.1**), der Ende 2007 79 Milliarden Euro erreichte (siehe auch Ziffer 3.7).

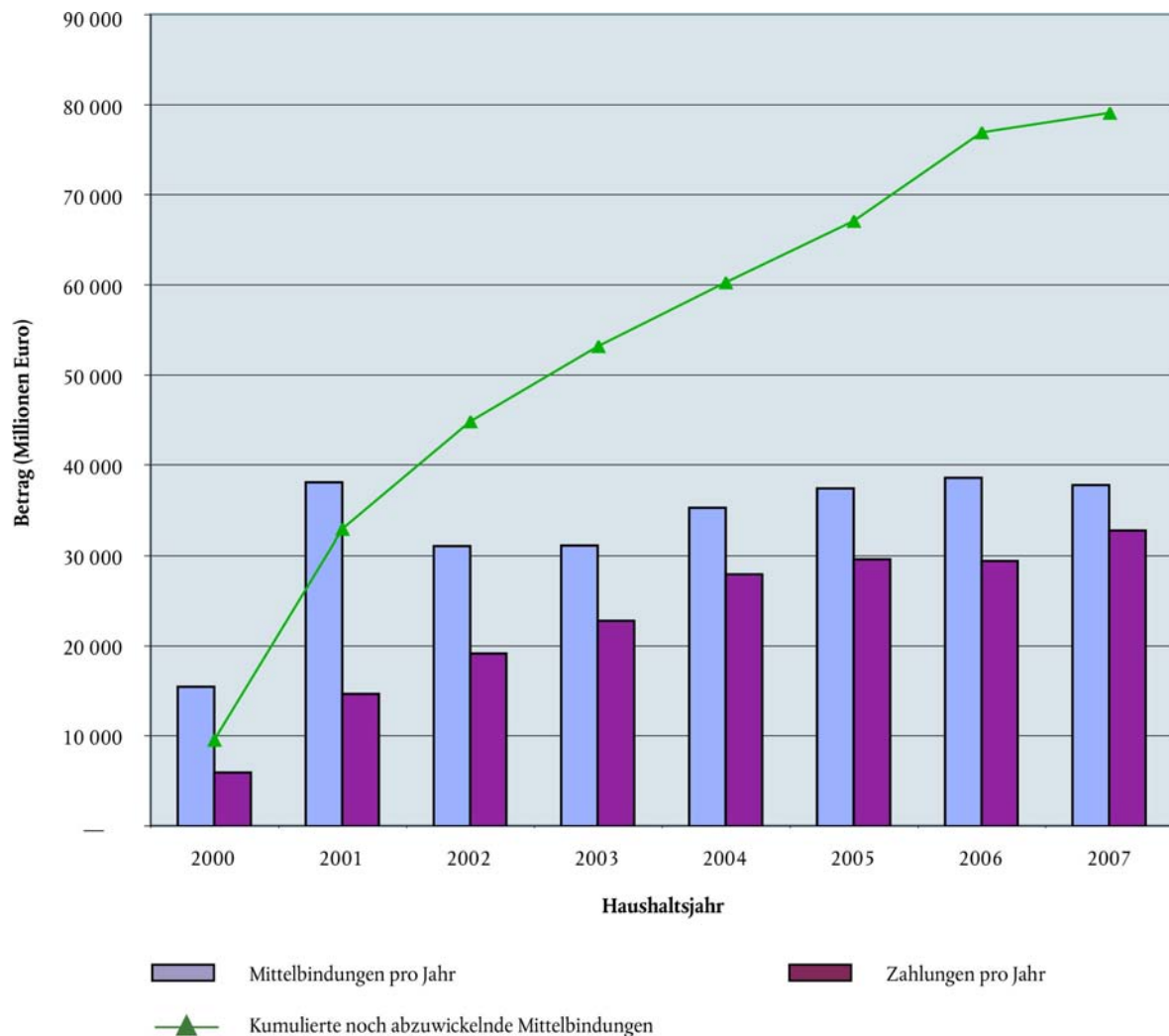
3.14. Wie in den Antworten der Kommission auf den Jahresbericht 2006 ausgeführt (Ziffern 3.9-3.10), war die Erhöhung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen in der Zeit seit 1994 nur teilweise auf die Veränderungen des Mittelbindungs- und Zahlungssystems zurückzuführen. Die Auswirkungen der verschiedenen Programmplanungszeiträume gehen deutlich aus Tabelle 21 auf Seite 38 des Kommissionsberichts „Analyse des Haushaltsvollzugs bei den Struktur- und Kohäsionsfonds im Jahr 2007“, Mai 2008, hervor: Sie zeigt, dass die noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL) im Laufe der Zeit auf natürliche Weise schrittweise zurückgegangen sind.

⁽⁹⁾ ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 1.

⁽¹⁰⁾ Für noch abzuwickelnde Mittelbindungen wird häufig das französische Akronym „RAL“ („*restant à liquider*“) verwendet.

⁽¹¹⁾ Siehe Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften, Haushaltsjahr 2007, Tabelle 13b.

Abbildung 3.1 — Entwicklung der kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Bereich der Strukturfonds 2000-2007



Quelle: Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften, Teil II: Konsolidierte Übersichten über den Haushaltsvollzug der Europäischen Gemeinschaften.

3.15. Lediglich in wenigen Fällen hatte die „n + 2“-Regel die automatische Aufhebung von Mittelbindungen zur Folge (während der letzten drei Jahre waren durchschnittlich rund 200 Millionen Euro betroffen). Mit anderen Worten erzielte das „n + 2“-System der potenziell bevorstehenden automatischen Aufhebung von Mittelbindungen seine beabsichtigte Wirkung, die rechtzeitige Abwicklung von Mittelbindungen zu fördern. Die Gefahr einer unerwünschten Nebenwirkung ergibt sich jedoch dann, wenn die Beschleunigung des Zahlungsrhythmus zum Abbau der noch abzuwickelnden Mittelbindungen dadurch erreicht werden sollte, dass weniger rigorose interne Kontrollverfahren zur Anwendung kämen, da dies ein höheres Risiko für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge nach sich zöge⁽¹²⁾.

3.15. Die Kommission trägt diesem Risiko in ihrer Prüfarbeit Rechnung und ergreift Vorkehrungen, wenn sie feststellt, dass Mitgliedstaaten inakzeptable Maßnahmen getroffen haben, um die Aufhebung von Mittelbindungen entsprechend der n + 2-Regel zu vermeiden.

⁽¹²⁾ Siehe auch Ziffer 2.25 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2004.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.16. Die Lockerung des Mechanismus der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen im neuen Programmplanungszeitraum 2007-2013 durch die Einführung einer „n + 3“-Regel für bestimmte Mitgliedstaaten könnte diesen Trend in den kommenden Jahren teilweise umkehren ⁽¹³⁾. Die unter den neuen Finanzrahmen 2007-2013 fallenden Mittelbindungen in Verbindung mit der „n + 3“-Regel unterliegenden Mitgliedstaaten belaufen sich auf 61 % sämtlicher Mittelbindungen des Zeitraums von 2007-2010.

3.17. In anderen Politikbereichen, in denen mit Mehrjahresprojekten gearbeitet wird, aber keine analoge Regelung zur „n + 2“-Regel besteht (beispielsweise in den Generaldirektionen Forschung, Informationsgesellschaft und Medien, Energie und Verkehr), ist bei den noch abzuwickelnden Mittelbindungen kein Trend zu einem ähnlich schnellen Abbau wie bei den Strukturfonds erkennbar ⁽¹⁴⁾.

Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement der Kommission

3.18. Wie bereits in den Vorjahren erwähnt, enthält der Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement der Kommission umfangreiche Informationen zur Ausführung des Haushaltsplans, zu den noch abzuwickelnden Mittelbindungen und zu den Gründen der im Vergleich zu den Haushaltsansätzen unzulänglichen Mittelausschöpfung. Weitere Verbesserungen sind allerdings möglich, insbesondere im Hinblick auf die Analyse der Daten zu den noch abzuwickelnden Mittelbindungen („RAL“).

3.19. Darüber hinaus sollten die vorgelegten Informationen besser nach den unterschiedlichen Programmplanungszeiträumen differenziert werden.

3.20. Andere Dokumente wie die Jahresrechnung enthalten weitere einschlägige Informationen über die Ausführung des Haushaltsplans, die im Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement fehlen (z. B. Haushaltsergebnis). Der kohärenten Darstellung der Daten in den verschiedenen Dokumenten muss verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden ⁽¹⁴⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.16. Wie im Bericht des Rechnungshofs für 2006 ausgeführt wurde (Ziffer 3.17), wird dieser Effekt wahrscheinlich durch die Anwendung der n + 2- bzw. n + 3-Regel auf Kohäsionsfondsprojekte in der Zeit von 2007 bis 2013 gemindert. Für den neuen Fonds für ländliche Entwicklung wird weiter die Regel n + 2 angewandt.

3.17. Bei EU-finanzierten Forschungsmaßnahmen hat jede Einzelmittelbindung ihre eigene Abwicklungsfrist, die von der Dauer des Projekts abhängt. Die Projektdauer schwankt zwischen wenigen Monaten und mehreren Jahren je nach Art der Maßnahme. Nach Artikel 77 der Haushaltsordnung müssen Teile von Mittelbindungen, die sechs Monate nach der Abwicklungsfrist nicht ausgeführt sind, aufgehoben werden. Nicht ausgeführte Beträge gehen auf eine unzureichende Ausgaben-tätigkeit oder — in wenigen Ausnahmefällen — auf einen wegen wissenschaftlicher oder finanzieller Probleme nicht regulären Projektabschluss zurück.

3.18. Die Kommission räumt ein, dass weitere Verbesserungen möglich sind.

3.19. Informationen werden im Bericht über die „Analyse des Haushaltsvollzugs bei den Struktur- und Kohäsionsfonds im Jahr 2007“ gegeben.

3.20. Nach Auffassung der Kommission muss das Haushaltsergebnis nicht auch im Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement enthalten sein. Bei dieser Rechnungslegung (aus der hervorgehen soll, welche Beträge an die Mitgliedstaaten zurückzuüberweisen sind) wird eine andere Definition der Mittelzuweisungen des Jahres zugrunde gelegt als bei der klassischen Haushaltsvollzugsanalyse. Außerdem beschränkt sich der Bericht auf der Einnahmenseite auf die Eigenmittel.

⁽¹³⁾ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, Artikel 93 Ziffer 2 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

⁽¹⁴⁾ Beispielsweise unterscheiden sich die in der Jahresrechnung ausgewiesenen Beträge über den Haushaltsvollzug von den entsprechenden Beträgen im „Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission ist bestrebt, ein hohes Maß an Kohärenz der in ihren Dokumenten veröffentlichten Daten zu gewährleisten. Allerdings dienen diese Dokumente unterschiedlichen Zwecken. Die Analyse der Mittelausführung und der Haushaltsanpassungen ist Teil der Finanzmanagements und muss auf dem Finanzrahmen basieren, wobei das Augenmerk vor allem auf die verabschiedeten und die übertragenen Mittel gelegt wird. Dieser Struktur folgen weder die Jahresabschlüsse (Konzentration auf die Berichterstattung über die Verwendung, Annullierung und Übertragung sämtlicher Mittel) noch der Haushaltsplan (Gliederung nach Politikbereichen, die sowohl Verwaltungs- als auch operative Ausgaben umfasst). Dies bedeutet, dass die Daten über den Haushaltsvollzug in den Kommissionsdokumenten unterschiedlich strukturiert werden müssen und dass einige Zahlen, die anscheinend den gleichen Bereich abdecken, im Grunde auf (geringfügig) unterschiedlichen Definitionen beruhen.

Finanzielle Berichtigungen/Wiedereinziehungen als Teil des Haushaltszyklus: Informationen zu den finanziellen Berichtigungen und ihrer Verwaltung verbesserungsbedürftig

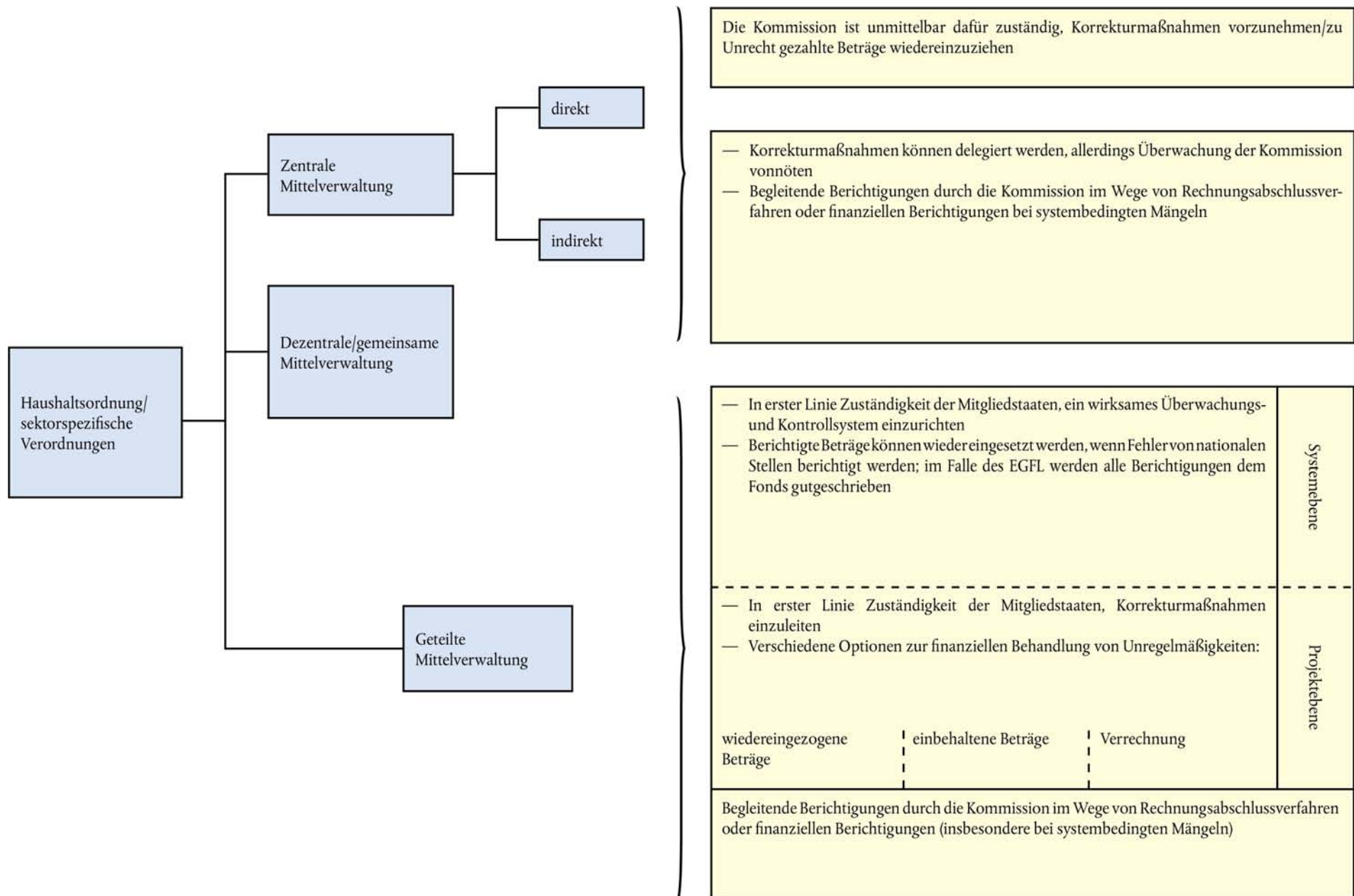
Rechtlicher und verwaltungstechnischer Rahmen

3.21. Gemäß Artikel 274 Absatz 1 des EG-Vertrags „führt die Kommission den Haushaltsplan [...] in eigener Verantwortung [...] aus. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.“ Damit trägt die Kommission die letzte Verantwortung für die korrekte Ausführung des Haushaltsplans.

3.22. Die Haushaltsordnung unterscheidet zwischen verschiedenen Arten der Mittelverwaltung im Rahmen des Haushaltsvollzugs, welche jeweils geeignete Überwachungs- und Kontrollsysteme erfordern, damit Fehler bei den Zahlungen vermieden bzw. aufgedeckt und berichtigt werden.

3.23. Aus dem Ineinandergreifen der im Vertrag, in der Haushaltsordnung und den sektorspezifischen Verordnungen niedergelegten rechtlichen Anforderungen bezüglich des Finanzmanagements und der Kontrolle ergibt sich eine äußerst komplexe Struktur von Zuständigkeiten und unterschiedlichen Instrumenten zwecks Vornahme finanzieller Berichtigungen. **Abbildung 3.2** liefert einen vereinfachten Überblick über die verschiedenen rechtlichen Komponenten und deren Zusammenwirken.

Abbildung 3.2 — Rechtsrahmen und entsprechende Mechanismen zur Vornahme finanzieller Berichtigungen



BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.24. Im Falle der direkten zentralen Mittelverwaltung (Haushaltsvollzug über Kommissionsdienststellen, z. B. Verwaltungsausgaben und Teile der Forschung, Energie und Verkehr) und der indirekten zentralen Mittelverwaltung (Haushaltsvollzug über beauftragte Einrichtungen, z. B. Exekutivagenturen) kommt der Kommission die alleinige Zuständigkeit für die Ausführung zu, einschließlich der Anwendung geeigneter Korrekturmaßnahmen. Bei den Ausgaben im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung — insbesondere Landwirtschaft und Kohäsion — liegt die Zuständigkeit für die korrekte Ausführung des Haushaltsplans, einschließlich der Wiedereinzahlung zu Unrecht getätigter Zahlungen, in erster Linie bei den Mitgliedstaaten ⁽¹⁵⁾. Versäumt es ein Mitgliedstaat jedoch, vorschriftswidrige Ausgaben zu berichtigen oder wirksame Überwachungs- und Kontrollsysteme einzurichten, mit denen derartige Ausgaben verhindert oder berichtigt werden, nimmt die Kommission finanzielle Berichtigungen im Wege der Rechnungsabschluss- oder ähnlicher Verfahren vor ⁽¹⁶⁾.

**Mangel an vollständigen und zuverlässigen
Informationen seitens der Mitgliedstaaten**

3.25. Wie in den Vorjahren fand der Hof bei seinen Prüfungen in weiten Bereichen der EU-Ausgaben im Rahmen der geteilten Verwaltung Anhaltspunkte für wesentliche Fehler und Hinweise darauf, dass die meisten Fehler auf der Ebene der Endbegünstigten anfallen. Die Wiedereinzahlungsmechanismen und der Umfang der vorgenommenen Wiedereinzahlungen sollten Art und Ausmaß der damit verbundenen Risiken widerspiegeln. Auch wenn Komplexität und Diversität der EU-Beihilferegelungen eine Gesamtbeurteilung des wirksamen Funktionierens der Korrekturmехanismen auf der Ebene der Mitgliedstaaten erschweren, fand der Hof unzureichende Hinweise darauf, dass auf mehrere Jahre angelegte Berichtigungsmechanismen bei bestimmten EU-Maßnahmen (z. B. Beschäftigung und Soziales, Regionalpolitik) auf das damit verbundene Risiko abgestimmt sind.

3.25. Eine Rückforderung ist nur möglich, nachdem die Prüfergebnisse in einem Widerspruchsverfahren mit dem Geprüften bestätigt wurden, was in einigen Fällen dazu führt, dass das Ergebnis nicht aufrechterhalten oder geändert wird. Es ist daher unvermeidlich, dass die Rückforderungsbeträge geringer sind als die bei Prüfungen festgestellten Risiken.

Die Kommission hat erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität der Einziehungsdaten unternommen, die die Mitgliedstaaten ihr übermitteln. Derzeit überprüft sie die Vollständigkeit und Richtigkeit dieser Daten. Somit wurden also Fortschritte bei der Vorlage zuverlässiger Nachweise über die Funktion der mehrjährigen Korrekturmехanismen erzielt.

⁽¹⁵⁾ Im Zusammenhang mit dem EGFL werden alle Berichtigungen dem Fonds gutgeschrieben. Bei den Strukturfonds streichen die Mitgliedstaaten die im Zuge ihrer Kontroll- und Prüftätigkeit aufgedeckten vorschriftswidrigen Ausgaben aus den Ausgabenmeldungen für das betroffene Programm oder Projekt, wobei die Streichung entweder direkt bei Aufdeckung der vorschriftswidrigen Ausgabe erfolgt oder aber nachdem die zu Unrecht getätigte Zahlung beim Endempfänger eingezogen wurde.

⁽¹⁶⁾ Analoge Vorschriften wie für die geteilte Mittelverwaltung finden auf Fälle der dezentralen oder gemeinsamen Verwaltung Anwendung, wenn die Kommission den Haushalt gemeinsam mit internationalen Organisationen oder anderen unabhängigen Stellen ausführt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.26. Derzeit sind die zu den auf mitgliedstaatlicher Ebene angewandten Korrekturmechanismen vorliegenden Informationen im Hinblick auf die Kohäsionspolitik unvollständig und unzuverlässig. In Bezug auf den Agrarbereich meldet der Hof Zweifel an der Zuverlässigkeit der gelieferten Informationen an (siehe Ziffer 5.44). Die Kommission verfügt noch nicht über vollständige und/oder absolut zuverlässige Angaben über die entsprechenden Folgen für die Empfänger von EU-Mitteln, den EU-Haushalt und die nationalen Haushalte.

3.27. Die Korrekturmechanismen bedeuten nicht notwendigerweise, dass zu viel gezahlte Beträge bei den einzelnen Begünstigten wiedereingezogen werden. Handelt es sich beispielsweise bei den zu viel gezahlten Beträgen um lediglich geringfügige Summen, ist deren Wiedereinziehung unter Umständen nicht kostenwirksam. Es kommt auch vor, dass einzelne Begünstigte, die überhöhte Ausgaben geltend gemacht haben, von den Kontrollverfahren nicht ermittelt werden (dies ist der Fall, wenn für die Berichtigung anhand stichprobengestützter Ansätze hochgerechnete Fehlerraten zugrunde gelegt werden). Ferner werden immer dann, wenn der Grund der verhängten finanziellen Berichtigung Mängel in den mitgliedstaatlichen Überwachungs- und Kontrollverfahren sind, die Beträge in der Regel nicht bei den Begünstigten eingezogen.

3.28. In den in Ziffer 3.27 genannten Fällen gehen die Berichtigungen schlussendlich zulasten des nationalen Steuerzahlers und nicht zulasten der Begünstigten, die überhöhte Ausgaben geltend machten. Die unmittelbare abschreckende Wirkung der Kontroll- und Sanktionssysteme ist somit abgeschwächt, sodass Fehler erneut auftreten können. Die Wirksamkeit der Wiedereinziehungsverfahren sollte allerdings auch daran gemessen werden, inwieweit sie den Anstoß zu Verbesserungen der Überwachungs- und Kontrollsysteme geben (wodurch das Risiko künftiger Fehler gemindert wird).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.26. Die Kommission hat in den Anhang zum Jahresabschluss der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2007 ein neues Kapitel über die Rückforderung unrechtmäßig gezahlter Beträge aufgenommen. Dieses Kapitel gibt Aufschluss über das einschlägige Verfahren und die geschätzte Höhe der Rückforderungen.

Die Mitgliedstaaten melden der Kommission jährlich, welche Finanzkorrekturen sie im Bereich der Kohäsionspolitik vorgenommen haben. Die Daten werden im Jahresbericht über die Strukturfonds veröffentlicht. Wie in der Antwort auf Ziffer 3.25 ausgeführt, unternimmt die Kommission Schritte zur Verbesserung der Zuverlässigkeit und Vollständigkeit dieser Informationen. Informationen über die einzelnen Rückforderungsfälle werden im Zuge der obligatorischen Berichterstattung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 mitgeteilt und sind außerdem im Rahmen der Überwachungssysteme der Mitgliedstaaten zugänglich. Der Kommission ist es ein Anliegen, über vollständige und zuverlässige Informationen zu verfügen, die den Beweis liefern, dass der EU-Haushalt gegen regelwidrige Finanzierungen geschützt ist.

Was die Landwirtschaftsausgaben betrifft, ist die Kommission der Ansicht, dass die Informationen, die sie von den Mitgliedstaaten erhalten hat, vollständig und hinreichend zuverlässig sind, da keine Diskrepanz mit wesentlichen Auswirkungen festgestellt wurde. Die Kommission räumt jedoch ein, dass es Raum für Verbesserungen gibt, und hat die entsprechenden Leitlinien für das Haushaltsjahr 2008 in diesem Sinne geändert. Sie wird außerdem die Lage weiter aufmerksam verfolgen (siehe Antwort auf Ziffer 5.44).

3.27-3.28. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, zu viel gezahlte Beträge von den Begünstigten zurückzufordern, wenn dies angezeigt ist, und offensichtlich tun sie dies in der Regel. Wenn Fehler auf Mängel der Management- und Kontrollsysteme zurückzuführen sind, kann es angemessen sein, den Betrag nicht vom Begünstigten zurückzufordern, der keinen Fehler begangen hat. Wenn pauschale oder extrapolierte Korrekturen angewandt werden, werden die nationalen Behörden nur in der Lage sein, Rückforderungen gegenüber einzelnen Begünstigten geltend zu machen, wenn Unregelmäßigkeiten nachgewiesen werden können. Das Hauptziel des Korrekturmechanismus besteht darin, Ausgaben von der Gemeinschaftsfinanzierung auszuschließen, die nicht in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht getätigt wurden, und so den Gemeinschaftshaushalt von Ausgaben frei zu halten, die nicht zu seinen Lasten gehen sollten. Wenn die Verwaltung des betreffenden Mitgliedstaats die Kosten trägt, schützen pauschale oder extrapolierte Korrekturen den Gemeinschaftshaushalt und ermutigen die Behörden, ein erneutes Auftreten solcher Mängel zu verhindern. Pauschale oder extrapolierte Korrekturen sind daher ein wichtiges Mittel zur Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten und somit zur Verhinderung regelwidriger Zahlungen an Endbegünstigte oder zur Gewährleistung der Aufdeckung und Korrektur solcher Zahlungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.29. Ausgehend von seiner Überprüfung der Systeme und Verfahren zur Vornahme von Wiedereinziehungen und zur zugehörigen Berichterstattung gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Kommission ⁽¹⁷⁾:

- zur Verbesserung der Transparenz der bestehenden Korrekturmechanismen ein Verzeichnis sämtlicher Verfahren, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission verwendet werden, um Beträge wiedereinzuziehen, einschließlich ihrer Beschreibung erstellen sollte;
- zwischen im Zuge von Kontrollen aufgedeckten Fehlern und der daraus resultierenden Wiedereinzahlung oder Anpassung (Verrechnung) der von Begünstigten geltend gemachten Beträge eine eindeutige Verbindung herstellen und die angemessene Überwachung und Berichterstattung über den gesamten Ablauf gewährleisten sollte;
- Einziehungen und Anpassungen geltend gemachter Beträge dem Jahr zuordnen sollte, in dem die Fehler oder Unregelmäßigkeiten aufgetreten sind, um auf diese Art und Weise eine Grundlage zu schaffen, auf der die Wirksamkeit der mehrjährigen Korrekturmechanismen bewertet werden kann;
- die bei Endempfängern im Falle überhöhter Ausgaben eingezogenen Beträge und die finanziellen Berichtigungen zulasten des nationalen Haushalts, d. h. der Steuerzahler, beziffern sollte;
- dafür Sorge tragen sollte, dass die Mitgliedstaaten zeitnahe, vollständige und zuverlässige Informationen zu einbehalten und wiedereingezogenen Beträgen sowie zu noch ausstehenden Wiedereinziehungen vor allem im Zusammenhang mit den Strukturfonds liefern;
- das Ausmaß bewerten sollte, in dem finanzielle Berichtigungen zur Förderung verbesserter Überwachungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten wirksam beitragen;

⁽¹⁷⁾ Einige dieser Punkte kamen in der Antwort von Vizepräsident Kallas auf die schriftliche Anfrage Nr. 21 des Europäischen Parlaments (Haushaltskontrollausschuss) im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2006 zur Sprache.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.29. Die Kommission bestätigt, dass sie bestrebt ist, die verfügbaren Informationen über Rückforderungen und Finanzkorrekturen, die entweder von ihr selbst oder von Mitgliedstaaten vorgenommen werden, weiter zu verbessern.

- Informationen in den Jahresabschlüssen der Kommission:

Der Anhang zum Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2007 enthält ein Kapitel über die Rückforderung unrechtmäßig gezahlter Beträge, das einen Überblick über die einschlägigen Verfahren gibt.

Das Kapitel enthält auch eine auf die verfügbaren Informationen gestützte, bestmögliche Schätzung des Gesamtbetrags der Rückforderungen. Diese Informationen umfassen noch nicht alle Rückforderungen im Wege eines Abzugs von späteren Zahlungen, die direkt von der Kommission verwaltet werden. Sie umfassen nur vorläufige Daten über die Rückforderungen der Mitgliedstaaten im Bereich Kohäsionspolitik.

Die Kommission hat 2008, um die Information über die von ihr korrigierten Fehler weiter zu verbessern, das Buchführungssystem „ABAC“ dahin gehend geändert, dass eine klare Verbindung hergestellt wird zwischen durch Kontrollen aufgedeckten Fehlern oder Unregelmäßigkeiten und den sich daraus ergebenden Rückforderungen oder Anpassungen der von Begünstigten beantragten Hilfen. Die Änderung wird es auch möglich machen, eine Verbindung zwischen den Rückforderungen und Anpassungen beantragter Hilfen und dem Jahr herzustellen, in dem die Fehler oder Unregelmäßigkeiten begangen wurden, so dass die Kommission, wie vom Rechnungshof empfohlen, die Wirksamkeit der mehrjährigen Rückforderungssysteme kontrollieren kann.

- Informationen aus den Mitgliedstaaten:

Im Landwirtschaftsbereich werden die Beträge, die gegenüber Endbegünstigten zurückgefordert wurden, der Kommission gemeldet und in den Jahresabschluss 2007 sowie in dessen Anhang (zusammen mit den Finanzkorrekturen zu Lasten der Mitgliedstaaten) aufgenommen. Alle Entscheidungen über Finanzkorrekturen werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht, und der Jahrestätigkeitsbericht der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung enthält umfassende Informationen über die Finanzbeziehungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten und die Rückforderung unrechtmäßig gezahlter Beträge von den Endbegünstigten durch die Mitgliedstaaten.

Auch die von der Kommission beschlossenen Finanzkorrekturen für Strukturmaßnahmen werden in den Jahresabschlüssen ausgewiesen. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission jährlich Bericht erstatten über die Korrekturen, die sie im Wege der Einbehaltung oder der Rückforderungen von Finanzhilfen vorgenommen haben, sowie über die Rückforderungen, die zum Jahresende noch anhängig sind. Die Kommission hat die Informationen, die sie von den Mitgliedstaaten für 2006 erhalten hat, in einem Anhang zum Jahresbericht 2006 über die Strukturfonds (SEK(2007) 1456) veröffentlicht und

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

wird die Daten für 2007 in den Bericht über dieses Jahr aufnehmen. Einzelne Maßnahmen des Aktionsplans zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei Strukturmaßnahmen (KOM(2008) 97 endg.) stellen auf die weitere Verbesserung dieser Berichterstattung ab, namentlich durch Kontrollen vor Ort zur Prüfung der Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der vorgelegten Informationen.

Die Kommission prüft kontinuierlich die Wirksamkeit der Aufsichts- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten und berichtet über ihre Schlussfolgerungen, insbesondere in den Jahrestätigkeitsberichten der betreffenden Generaldirektionen. Werden ernste Mängel festgestellt, wird die Kommission wie in der Vergangenheit Zahlungen aussetzen und Finanzkorrekturen vorschreiben, wenn der Mitgliedstaat nicht die vereinbarten Maßnahmen zur Verbesserung der Systeme ergreift.

Im Falle der Landwirtschaftsausgaben hat der Rechnungshof in der Vergangenheit eingeräumt, dass sich die Aufsichts- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten verbessert haben (siehe beispielsweise den Jahresbericht des Rechnungshofs für 2006). Die Kommission betrachtet diese Verbesserungen zumindest teilweise als Folge der Umsetzung ihrer Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten und der den Mitgliedstaaten auferlegten Finanzkorrekturen.

- die Angemessenheit der von der Kommission bzw. den Mitgliedstaaten angewandten Korrekturmechanismen und der Intensität ihrer Anwendung unter dem Gesichtspunkt der Kostenwirksamkeit beurteilen sollte ⁽¹⁸⁾.

- Kosten der Kontrollen:

Die Kommission schließt derzeit ihre Beurteilung der Kosten der Kontrollen in der Landwirtschaft im Rahmen des EFRE und der direkten zentralen Mittelverwaltung ab. Die Ergebnisse werden in eine Mitteilung einfließen, die sie gegen Ende des Jahres 2008 vorlegen wird, um die interinstitutionelle Debatte über tolerierbare Risiken wieder in Gang zu bringen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

3.30. Im Vergleich zum Beginn des vorangehenden Programmplanungszeitraums ist für 2007 eine erhebliche Verbesserung hinsichtlich der Ausführung der Verpflichtungsermächtigungen im ersten Jahr des neuen Programmplanungszeitraums festzustellen. Die Abwicklungsraten sind 2007 unverändert hoch. Im Bereich der Kohäsionspolitik waren die ursprünglichen Zahlungsermächtigungen zu hoch veranschlagt, weshalb der endgültige Haushalt im Wege von Berichtigungshaushaltsplänen um 0,745 Milliarden Euro verringert werden musste.

⁽¹⁸⁾ Siehe Stellungnahme Nr. 2/2004 zum Modell der „Einzigsten Prüfung“ des Hofes (und zu einem Vorschlag für einen Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft) (ABl. C 107 vom 30.4.2004, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.31. Die Mitgliedstaaten konnten ihre Ausgabenprognosen im Bereich der Strukturfonds verbessern, was zu einer Reduzierung der Rate überhöhter Haushaltsansätze von 33 % im Jahr 2006 auf 18 % im Jahr 2007 führte ⁽¹⁹⁾.

3.32. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen zulasten getrennter Mittel sind unverändert hoch und übersteigen das Gesamtvolumen der Verpflichtungsermächtigungen für 2007. Das System der „automatischen“ Aufhebung von Mittelbindungen hat im Bereich der Strukturfonds zu einer relativen Verbesserung dieser Sachlage geführt. Es besteht jedoch die Gefahr, dass ein beschleunigter Zahlungsrhythmus weniger rigorose interne Kontrollverfahren in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge nach sich zieht. Bei Erwägung der Einführung ähnlicher Regelungen in anderen Bereichen mit mehrjährigen Aktivitäten, wie Forschung, Energie und Verkehr, Informationsgesellschaft und Medien, darf die Kommission diesen Aspekt nicht außer Acht lassen.

3.33. Damit die Wirksamkeit der mehrjährigen Korrekturmechanismen für die EU-Ausgaben beurteilt werden kann, bedarf es einer erheblichen Verbesserung der Informationen über die Durchführung von Korrekturmaßnahmen und deren Wirkung.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.31. Die Mitgliedstaaten verbessern zwar weiter die Genauigkeit der Vorausschätzungen, doch sind diese nach wie vor zu inkohärent, um für Haushaltszwecke verwendet zu werden. Wenn sie weiter verbessert werden, können sie zu einem nützlichen Hilfsmittel werden, das dazu beiträgt, weiterhin hohe Verwendungsraten sicherzustellen.

3.32. Die Kommission trägt in ihren Prüfarbeiten den Risiken gebührend Rechnung und ergreift Vorkehrungen, wenn sie feststellt, dass Mitgliedstaaten inakzeptable Maßnahmen getroffen haben, um die Aufhebung von Mittelbindungen entsprechend der $n + 2$ -Regel zu vermeiden.

3.33. Die Kommission hat die Informationen verbessert und verbessert diese weiter (siehe Ziffer 6.5 des Rechnungsabschlusses für 2007).

Der Rechnungsabschluss für 2007 enthält alle Informationen über die von der Kommission vorgenommenen Finanzkorrekturen. Umfassende Informationen enthält auch der Anhang zum Jahresbericht 2006 über die Strukturfonds. Im Bericht 2007 werden diese Informationen noch verbessert, insbesondere bezüglich der von den Mitgliedstaaten vorgenommenen Korrekturen.

Im Landwirtschaftsbereich sind alle relevanten Informationen bereits veröffentlicht und können untersucht und überprüft werden. Dazu zählen auch Angaben zu den Finanzkorrekturen, die die Kommission vorgenommen hat, sowie zu den unrechtmäßig gezahlten Beträgen, die die Mitgliedstaaten von Endbegünstigten zurückgefordert haben.

⁽¹⁹⁾ Demgegenüber ist die Rate überhöhter Haushaltsansätze für den Kohäsionsfonds von 32 % im Jahr 2006 auf 54 % im Jahr 2007 angestiegen.

KAPITEL 4

Einnahmen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	4.1-4.3
Besondere Merkmale der Einnahmen	4.1-4.3
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	4.4-4.45
Prüfungsumfang	4.4-4.10
Traditionelle Eigenmittel	4.4-4.7
MwSt.- und BNE-Eigenmittel	4.8-4.10
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	4.11-4.15
Traditionelle Eigenmittel	4.11-4.14
MwSt.- und BNE-Eigenmittel	4.15
Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme	4.16-4.39
Traditionelle Eigenmittel	4.16-4.19
MwSt.-Eigenmittel	4.20-4.25
BNE-Eigenmittel	4.26-4.39
Gesamtschlussfolgerungen und Empfehlungen	4.40-4.45
Traditionelle Eigenmittel	4.42
MwSt.-Eigenmittel	4.43
BNE-Eigenmittel	4.44-4.45
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	4.46

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

Besondere Merkmale der Einnahmen

4.1. Die Haushaltseinnahmen der Europäischen Union setzen sich aus Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen zusammen. Der Hauptunterschied gegenüber 2006 besteht darin, dass im Jahr 2007 die Berichtigungen und Wiedereinziehungen im Zusammenhang mit dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums sowie der befristete Umstrukturierungsbetrag als zweckgebundene Einnahmen erfasst und nicht mit Ausgaben verrechnet werden (2 448 Millionen Euro, d. h. 2,1 % der Einnahmen) ⁽¹⁾.

4.2. Wie in **Tabelle 4.1**, **Abbildung 4.1** und **Abbildung 4.2** dargestellt, bilden die Eigenmittel mit Abstand die Hauptfinanzierungsquelle der Haushaltsausgaben (93,5 %).

Tabelle 4.1 — Einnahmen in den Haushaltsjahren 2006 und 2007

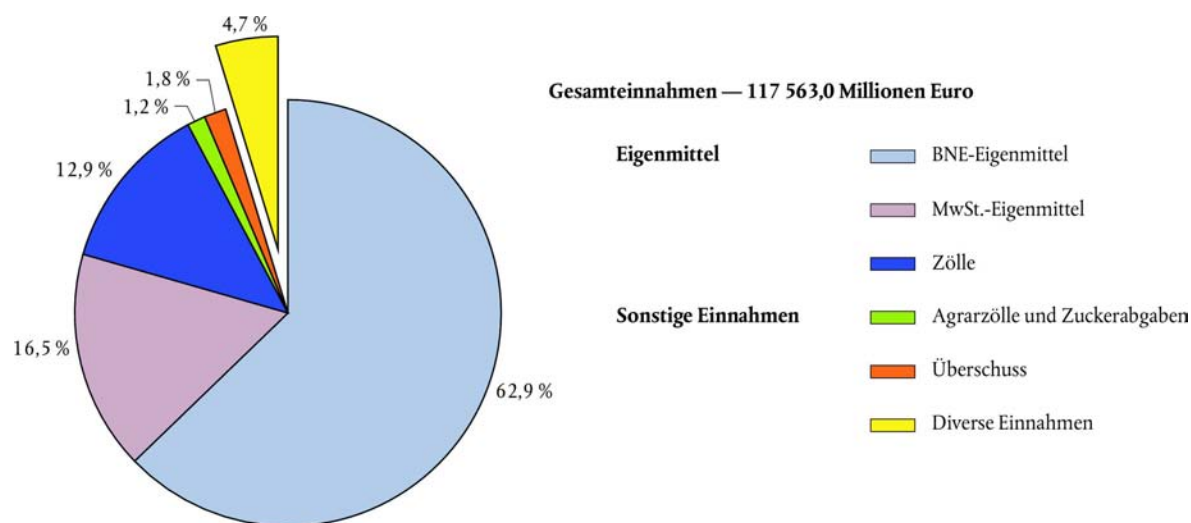
(Millionen Euro)

Einnahmenart und entsprechende Haushaltslinie	Tatsächliche Einnahmen im Jahr 2006	Entwicklung des Haushaltsplans 2007		Tatsächliche Einnahmen im Jahr 2007	% Veränderung (von 2006 auf 2007)
		Ursprünglicher Haushaltsplan	Endgültiger Haushaltsplan		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1 Traditionelle Eigenmittel (abzüglich 25 % Erhebungskosten)	15 028,3	17 307,7	16 532,9	16 573,0	10,3
— Agrarzölle (Kapitel 1 0)	1 291,8	1 486,7	1 486,8	1 404,0	8,7
— Zucker- und Isoglukoseabgaben (Kapitel 1 1)	151,6	533,1	– 37,7	– 31,0	– 120,4
— Zölle (Kapitel 1 2)	13 584,9	15 287,9	15 083,8	15 200,0	11,9
2 MwSt.-Eigenmittel	17 206,2	17 827,4	19 478,5	19 441,0	13,0
— MwSt.-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahrs (Kapitel 1 3)	17 219,8	17 827,4	18 517,2	18 468,0	7,2
— Salden in Bezug auf vorangegangene Haushaltsjahre (Kapitel 3 1)	– 13,6	0,0	961,3	973,0	7 254,4
3 BNE-Eigenmittel	70 132,1	79 152,8	74 022,0	73 914,0	5,4
— BNE-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahrs (Kapitel 1 4)	68 602,1	79 152,8	71 153,1	71 057,0	3,6
— Salden in Bezug auf vorangegangene Haushaltsjahre (Kapitel 3 2)	1 530,0	0,0	2 868,9	2 857,0	86,7
4 Salden und Saldenangleichungen	– 15,3	0,0	0,0	59,0	485,6
— Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs (Kapitel 1 5)	– 6,0	0,0	0,0	61,0	1 116,7
— Endgültige Berechnung der Finanzierung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs (Kapitel 3 5)	– 4,0	0,0	0,0	– 2,0	50,0
— Zwischenberechnung der Finanzierung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs (Kapitel 3 6)	– 5,3	0,0	0,0	0,0	100,0
5 Sonstige Einnahmen	6 071,7	1 209,3	3 812,3	7 576,0	24,8
— Überschüsse, Salden und Saldenangleichungen (Kapitel 3 0)	2 502,8	0,0	2 108,5	2 109,0	– 15,7
— Diverse Einnahmen (Titel 4 bis 9)	3 568,9	1 209,3	1 703,8	5 467,0	53,2
Insgesamt	108 423,0	115 497,2	113 845,7	117 563,0	8,4

Quelle: Haushaltspläne und Berichtigungshaushaltspläne für 2007; Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2007.

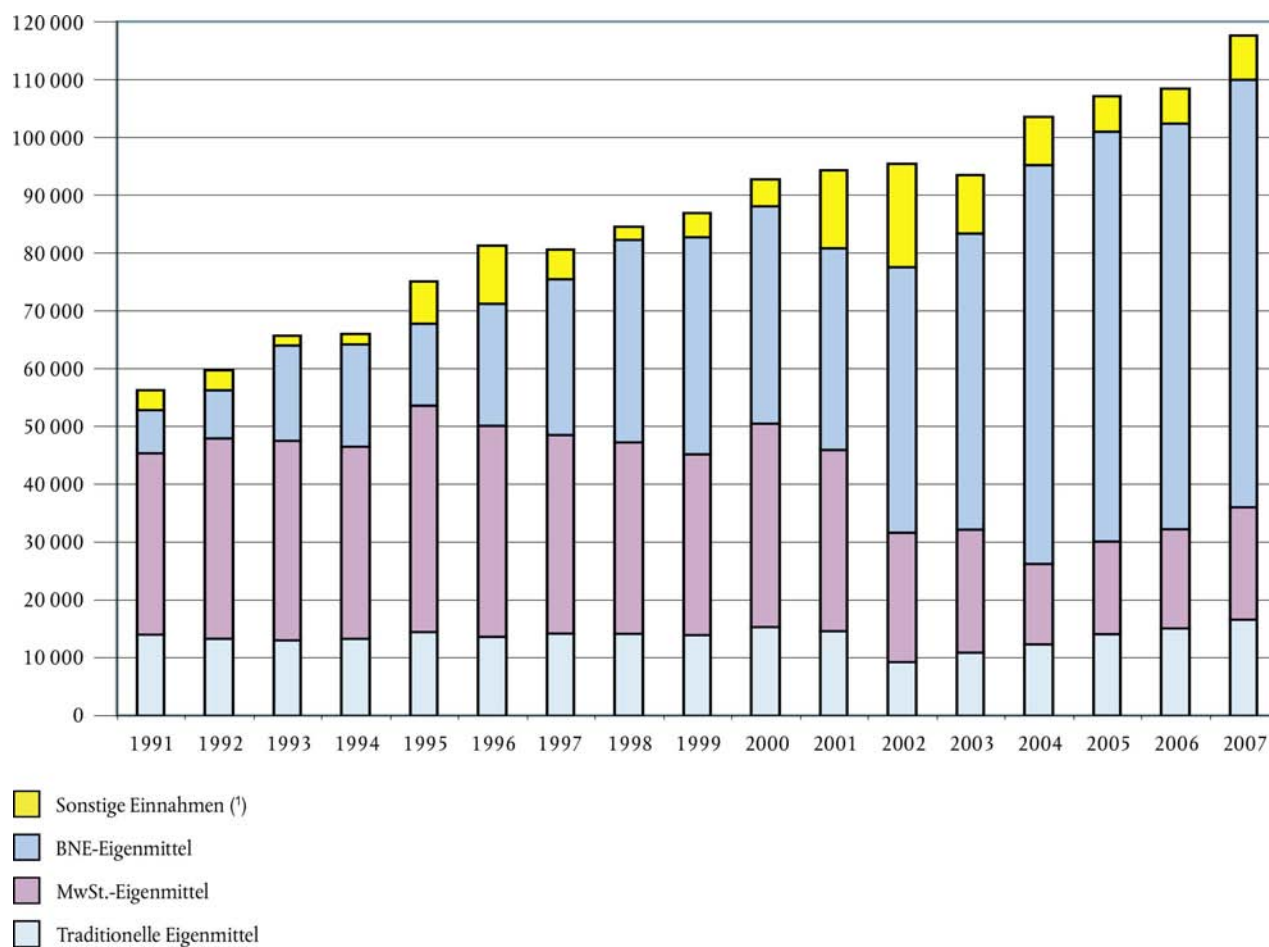
⁽¹⁾ Artikel 34 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1).

Abbildung 4.1 — Aufschlüsselung der im Jahr 2007 getätigten Einnahmen



Quelle: Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2007.

Abbildung 4.2 — Entwicklung der getätigten Einnahmen im Zeitraum 1991-2007



BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.3. Es gibt drei Arten von Eigenmitteln: traditionelle Eigenmittel ⁽²⁾ (Zölle, Agrarzölle und Zuckerabgaben) (14,1 %), auf der von den Mitgliedstaaten erhobenen Mehrwertsteuer (MwSt.) beruhende Eigenmittel (16,5 %) sowie vom Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten abgeleitete Eigenmittel (62,9 %) ⁽³⁾.

SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

Prüfungsumfang***Traditionelle Eigenmittel***

4.4. Die Risiken bei der Erhebung der traditionellen Eigenmittel bestehen hauptsächlich in der Hinterziehung von Abgaben seitens des Abgabenschuldners, in der fehlerhaften Berechnung oder der Nichtfeststellung von Ansprüchen wegen unentdeckter Fehler oder aber in Fehlern in der Buchführung der Mitgliedstaaten über die festgestellten Ansprüche, aufgrund deren die entsprechenden Beträge der Kommission in verminderter Höhe oder verspätet bereitgestellt werden. Die vom Hof durchgeführte Prüfung der den Rechnungen zugrunde liegenden Vorgänge kann sich nicht auf Einfuhren erstrecken, die nicht angemeldet wurden oder die der zollamtlichen Überwachung entgangen sind.

4.5. Der Hof prüfte in sechs Mitgliedstaaten ⁽⁴⁾ jeweils eine Zufallsstichprobe von 30 Einfuhranmeldungen. Darüber hinaus bewertete er die Überwachungs- und Kontrollsysteme in diesen Mitgliedstaaten sowie bei der Kommission.

4.6. Im Zuge dieser Prüfung wurden die Organisation der zollamtlichen Überwachung und die nationalen Buchführungssysteme für die traditionellen Eigenmittel beleuchtet sowie die Überwachungsfunktion des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel ⁽⁵⁾ bewertet. Ferner umfasste die Prüfung eine Untersuchung der Rechnungsführung der Kommission über die traditionellen Eigenmittel sowie eine Analyse der Abgabenströme mit dem Ziel, angemessene Gewähr dafür zu erlangen, dass die erfassten Beträge vollständig und korrekt waren.

⁽²⁾ Die traditionellen Eigenmittel werden im Namen der Europäischen Union von den Mitgliedstaaten erhoben, die 25 % zur Deckung der Erhebungskosten einbehalten.

⁽³⁾ Die MwSt.- und BSP-Eigenmittel sind Beiträge, die sich aus der Anwendung einheitlicher Sätze auf die harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten bzw. auf das nach Gemeinschaftsvorschriften berechnete BNE der Mitgliedstaaten ergeben.

⁽⁴⁾ Der Hof wählt turnusmäßig Mitgliedstaaten für eingehende Prüfungen aus, wobei die größten Beitragszahler häufiger geprüft werden. Die im Jahr 2007 geprüften Länder waren Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Spanien, Portugal und Rumänien.

⁽⁵⁾ Gemäß Artikel 20 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates (ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1). Der Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammen und stellt die Verbindung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten in Eigenmittelanangelegenheiten her. Er befasst sich mit Fragen der Durchführung des Eigenmittelsystems sowie mit den Eigenmittelvoranschlägen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.7. Außerdem wurde bei der Kommission und in sieben Mitgliedstaaten ⁽⁶⁾ eine spezifische Prüfung zum Zolllagerverfahren durchgeführt.

MwSt.- und BNE-Eigenmittel

4.8. Die Hauptrisiken für diese beiden Eigenmittelquellen entstehen dadurch, dass die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen anhand statistischer Angaben und Schätzungen erstellt werden und der Rechtsrahmen komplex ist.

4.9. Die MwSt.- und BNE-Eigenmittel beruhen auf makroökonomischen Statistiken, deren zugrunde liegende Daten nicht direkt prüfbar sind. Deshalb diente als Ausgangspunkt der Prüfung der MwSt.- und BSP-Eigenmittel der Eingang der von den Mitgliedstaaten übermittelten makroökonomischen Aggregate bei der Kommission. Anschließend wurden die Systeme der Kommission zur Verarbeitung der entsprechenden Daten bis zu ihrer Aufnahme in den endgültigen Jahresabschluss bewertet. Die Prüfung des Hofes erstreckte sich somit auf die Aufstellung des Jahreshaushaltsplans und auf die Richtigkeit der Beiträge der Mitgliedstaaten. Ferner bezog sich die Prüfung auf die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission, die angemessene Gewähr dafür liefern sollen, dass diese Eigenmittel korrekt festgestellt und erhoben werden, sowie auf die Funktionen des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel ⁽⁷⁾ und des BNE-Ausschusses ⁽⁸⁾.

4.10. Am 7. Juni 2007 nahm der Rat einen neuen Beschluss über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (2007/436/EG, Euratom) ⁽⁹⁾ an, der rückwirkend zum 1. Januar 2007 in Kraft treten wird. Mit diesem Beschluss wurde ein einheitlicher Abrufsatz für die MwSt.-Eigenmittel (0,30 %) eingeführt, und einigen Mitgliedstaaten wurde eine zusätzliche Kürzung ihrer MwSt.- und BNE-Beiträge für den Zeitraum 2007-2013 zugestanden ⁽¹⁰⁾. Infolgedessen werden die MwSt.- und BNE-Beiträge der Mitgliedstaaten für 2007 nach dem für Anfang 2009 erwarteten Abschluss des Ratifizierungsverfahrens rückwirkend neu berechnet.

⁽⁶⁾ Belgien, Tschechische Republik, Frankreich, Italien, Slowakei, Schweden und Vereinigtes Königreich.

⁽⁷⁾ Siehe Fußnote 5.

⁽⁸⁾ Gemäß Artikel 4 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 des Rates, der sogenannten „BNE-Verordnung“ (ABl. L 181 vom 19.7.2003, S. 1). Der Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Kommission und der Mitgliedstaaten zusammen. Er prüft jährlich die von den Mitgliedstaaten übermittelten BNE-Angaben und nimmt zu der Frage Stellung, inwieweit letztere hinsichtlich ihrer Zuverlässigkeit, Vergleichbarkeit und Vollständigkeit für Eigenmittelzwecke geeignet sind.

⁽⁹⁾ ABl. L 163 vom 23.6.2007, S. 17.

⁽¹⁰⁾ Ermäßigte Abrufsätze für MwSt.-Eigenmittel für Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden sowie Bruttokürzung der BNE-Beiträge der Niederlande und Schwedens.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge***Traditionelle Eigenmittel***

4.11. Die traditionellen Eigenmittel werden von den Mitgliedstaaten erhoben, die sie in einem von der nationalen Haushaltsverwaltung geführten Buchführungssystem („A-Buchführung“) erfassen und anschließend den Gemeinschaften bereitstellen. Im Falle von Zöllen oder Abgaben, die noch nicht beglichen wurden und für die keine Sicherheit geleistet wurde, oder von Ansprüchen, für die eine Sicherheit geleistet wurde, die aber angefochten werden, können die Mitgliedstaaten die Bereitstellung der entsprechenden Eigenmittel durch Erfassung in einer gesonderten Buchführung („B-Buchführung“) aussetzen.

4.12. Der Hof stellte fest, dass die Meldungen der Mitgliedstaaten an die Kommission keine wesentlichen Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsfehler aufwiesen. Allerdings wurden Unzulänglichkeiten festgestellt, die zwar nicht so wesentlich sind, dass sie die Gesamtschlussfolgerung beeinträchtigen, jedoch der Abhilfe bedürfen.

4.13. Was die A-Buchführung betrifft, ließen in Dänemark die Dateneingaben der Wirtschaftsbeteiligten in das elektronische Abfertigungssystem häufig nicht erkennen, ob die Einfuhr tatsächlich stattgefunden hatte, und waren daher nicht zuverlässig. Dadurch wurden zu niedrige Nettobeträge an die Kommission abgeführt. In Portugal werden im Wege der Zwangsvollstreckung erhobene Abgaben systematisch verspätet buchmäßig erfasst und der Kommission bereitgestellt.

4.14. Wie in den Vorjahren stellte der Hof Probleme im Zusammenhang mit der B-Buchführung fest:

- In mehreren Fällen wurden Waren ohne Begleichung der Zollschuld oder Leistung einer Sicherheit zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr überlassen.
- Unangefochtene Zollschulden, die zumindest teilweise durch eine Sicherheit gedeckt waren, wurden in der B-Buchführung erfasst, obgleich die Teilbeträge, für die eine Sicherheit vorlag, hätten bereitgestellt werden müssen.

4.13. Die Kommission verfolgt diese Feststellungen mit den betreffenden Behörden weiter. Es werden Maßnahmen ergriffen, um nicht bereitgestellte Eigenmittel und aufgrund von Verzögerungen angefallene Zinsen beizutreiben.

4.14. B-Buchführungen sind häufig lokal in einzelnen Zollstellen angesiedelt und deshalb sehr anfällig für einzelne Fehler. Die Genauigkeit von B-Buchführungen ist deshalb regelmäßig Gegenstand der Kontrollen der Kommission. Im Jahr 2007 hat die Kommission den Mitgliedstaaten außerdem Leitlinien für eine korrekte Buchführung an die Hand gegeben.

- Die Kommission wird diese Feststellung mit dem betreffenden Mitgliedstaat erörtern.
- Die Kommission hat die Angelegenheit mit dem Mitgliedstaat, in dem diese Feststellung systematisch gemacht wurde, im Nachgang zu einer 2007 durchgeführten Kontrolle erörtert. Die verbleibenden drei Einzelfälle, auf die der Rechnungshof sich bezieht, werden mit den betreffenden Mitgliedstaaten erörtert werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Eine von einem Lagerhalter gestellte Gesamtsicherheit wurde nicht als solche angesehen; dies führte dazu, dass Abgabenschulden, die sich aus einer nachträglichen buchmäßigen Erfassung ergaben, systematisch fälschlicherweise in der B-Buchführung erfasst wurden.

MwSt.- und BNE-Eigenmittel

4.15. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten und ihre Entrichtung keine wesentlichen Fehler aufwiesen.

Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme**Traditionelle Eigenmittel**

4.16. Die Vor-Ort-Prüfungen des Hofes lieferten eine Bestätigung dafür, dass die untersuchten Überwachungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Zollverwaltung und der Buchführung über die traditionellen Eigenmittel insgesamt gut funktionierten. Darüber hinaus beleuchtete der Hof die Kontrolltätigkeit der Kommission, in deren Rahmen festgestellt wurde, dass die Systeme zur Erhebung der Eigenmittel allgemein zufriedenstellend waren. Die Kommission berichtete erneut über Unzulänglichkeiten bei der Führung der B-Buchhaltung.

Zollagerverfahren

4.17. Das Zollagerverfahren als Nichterhebungsverfahren ermöglicht die Lagerung von Nichtgemeinschaftswaren, ohne dass diese während ihrer Lagerung in als Zolllager zugelassenen Räumlichkeiten oder Bestandsaufzeichnungssystemen Einfuhrabgaben oder handelspolitischen Maßnahmen unterliegen ⁽¹¹⁾.

4.18. Aufgrund von den Mitgliedstaaten gelieferter Angaben schätzt der Hof, dass 20 % der traditionellen Eigenmittel aus der Erhebung von Abgaben auf Waren stammen, die zuvor in einem Zolllager innerhalb der Gemeinschaft gelagert wurden. Das Risiko besteht hauptsächlich darin, dass Waren ohne Entrichtung von Zöllen oder Erfüllung sonstiger Einfuhrförmlichkeiten der zollamtlichen Überwachung entzogen und auf den Binnenmarkt umgeleitet werden. Zur Begrenzung dieses Risikos sollte nur zuverlässigen Wirtschaftsteilnehmern der Betrieb eines Zolllagers bewilligt werden ⁽¹²⁾, und der Betrieb ist von den Zollbehörden der Mitgliedstaaten zu überwachen. Die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften enthalten jedoch keine Vorgaben bezüglich des Mindestmaßes an Kontrollen, die zur Sicherstellung der Einhaltung der Zollvorschriften durchzuführen sind.

⁽¹¹⁾ Artikel 84 bis 90 und 98 bis 113 des Zollkodex der Gemeinschaften (Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates (ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1)) in Verbindung mit den Artikeln 496 bis 535 der Durchführungsvorschriften zum Zollkodex der Gemeinschaften (Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission (ABl. L 253 vom 11.10.1993, S. 1)).

⁽¹²⁾ Artikel 86 des Zollkodex der Gemeinschaften.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Die Kommission verfolgt diesen Punkt mit dem betreffenden Mitgliedstaat weiter, hält es jedoch für möglich, dass es sich um einen lokal begrenzten Fehler handelt. Die von ihr selbst im Jahr 2005 durchgeführte Kontrolle des Zollagerverfahrens hat nicht nur keine ähnlichen Fehler erkennen lassen, sondern vielmehr bestätigt, dass die nationalen Weisungen in diesem Punkt den Gemeinschaftsvorschriften entsprechen.

4.18. Das Risiko wird auch dadurch beschränkt, dass Zollbehörden eine Sicherungsleistung verlangen können (Artikel 88 des Zollkodex der Gemeinschaften). Wenn ein Mitgliedstaat davon absieht und in der Folge die Zollschild nicht beitreiben kann, haftet er gegenüber der Kommission für den betreffenden Eigenmittel-Betrag.

Außerdem obliegt es den Mitgliedstaaten, die Methoden und die Häufigkeit zollamtlicher Überprüfungen festzulegen. Die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften definieren nur ein Mindestmaß an Überprüfungen für wenige Fälle, bei denen davon ausgegangen wird, dass besondere Risiken bestehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.19. Der Hof prüfte die bestehenden Systeme zur Zulassung und Überwachung von Zolllagern. Er stellte fest, dass diese Systeme insgesamt gut funktionierten. Allerdings wurden folgende Mängel festgestellt:

- In einem Drittel der geprüften Bewilligungsakten gab es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Bestandsaufzeichnungssysteme die Gemeinschaftsanforderungen ⁽¹³⁾ erfüllten. Der Hof stellte Mängel in den Bestandsaufzeichnungen sowie Abweichungen zwischen Bestandsaufzeichnungen und Ist-Beständen in Zolllagern fest.
- In vier der sieben besuchten Mitgliedstaaten wurde bei der Prüfung festgestellt, dass die Auswahl der Waren für Zollkontrollen nicht risikoorientiert ⁽¹⁴⁾ anhand in das computer-gestützte Zollabfertigungssystem integrierter Risikoprofile erfolgte.
- In den internen Kontrollsystemen wurden folgende Mängel festgestellt, wodurch ein Risiko besteht, dass Waren unzulässigerweise auf den Binnenmarkt gelangen und Einnahmeverluste entstehen: Zwei Zolllager hatten irrtümlicherweise dieselbe Bewilligungsnummer für ein Zollagervverfahren verwendet; dadurch konnten Einfuhrwaren in ein anderes Zolllager als dasjenige gelangen, das gegenüber den Zollbehörden angegeben wurde. In einem anderen Fall wandte ein Lagerhalter, der die Waren bei jeder Auslagerung hätte stellen müssen, unzulässigerweise vereinfachte Auslagerungsverfahren an, wodurch Kontrollen umgangen wurden.
- Der Hof stellte fest, dass in Zolllagern so selten nachgängige Kontrollen vorgenommen wurden, dass ein erhöhtes Risiko von Einnahmeverlusten wegen Verjährung bestand ⁽¹⁵⁾. Darüber hinaus gab es kaum Anhaltspunkte für eine risikoorientierte Auswahl der Zolllager für derartige Kontrollen.

MwSt.-Eigenmittel

Vorbehalte

4.20. Vorbehalte sind ein Instrument, mit dem für strittige Elemente in den von den Mitgliedstaaten übermittelten MwSt.-Übersichten die Möglichkeit einer Berichtigung nach Ablauf der in den Rechtsvorschriften festgelegten Vierjahresfrist offengehalten werden kann. Von den 35 im Jahr 2007 aufgehobenen Vorbehalten ⁽¹⁶⁾ stammten neun aus dem Jahr 1997 oder

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.19.

- Die Kommission wird diese Feststellung mit den betreffenden Mitgliedstaaten erörtern und von den Mitgliedstaaten, in denen weiterhin Diskrepanzen bestehen, Abhilfemaßnahmen fordern.
- Diese Feststellung wird mit den betreffenden Mitgliedstaaten erörtert werden.
- Die doppelte Verwendung der Bewilligungsnummer wurde vom Mitgliedstaat korrigiert; bei der von diesem durchgeführten Kontrolle wurden alle Waren ermittelt, und es wurde festgestellt, dass alle fälligen Abgaben korrekt buchmäßig erfasst wurden. Der Mitgliedstaat verbessert außerdem sein internes Kontrollsystem, um ein Wiederauftreten des Fehlers zu verhindern. In Bezug auf nicht genehmigte vereinfachte Verfahren wurde der betreffende Mitgliedstaat aufgefordert, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.
- Die Kommission hat diese Angelegenheit bereits mit einem der betreffenden Mitgliedstaaten im Nachgang zu einer 2006 durchgeführten Kontrolle erörtert, und die Situation wird weiterverfolgt. Die Kommission wird diese Feststellung auch mit den anderen drei Mitgliedstaaten erörtern.

4.20. Zwei weitere Vorbehalte aus der Zeit vor 1998 werden voraussichtlich in Kürze aufgehoben, und im Jahr 2008 erfolgt ein Sonderbesuch, bei dem mit dem betreffenden Mitgliedstaat erörtert werden soll, wie der 1989 geltend gemachte Vorbehalt aufgehoben werden kann.

⁽¹³⁾ Artikel 515 bis 516 der Durchführungsvorschriften zum Zollkodex der Gemeinschaften, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1875/2006 (ABl. L 360 vom 19.12.2006, S. 64).

⁽¹⁴⁾ Artikel 4 Buchstabe f der Durchführungsvorschriften zum Zollkodex der Gemeinschaften.

⁽¹⁵⁾ Gemäß Artikel 221 Absatz 3 des Zollkodex der Gemeinschaften darf die Mitteilung an den Zollschedner nach Ablauf einer Frist von drei Jahren nach dem Zeitpunkt des Entstehens der Zollsched nicht mehr erfolgen.

⁽¹⁶⁾ Zusätzlich wurde in sechs Fällen — drei in Deutschland und drei in Italien — ein Vorbehalt teilweise aufgehoben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

davorliegenden Jahren. Zum 31. Dezember 2007 bestanden noch 21 Vorbehalte aus dem Jahr 1997 oder davor (davon bezogen sich zwei auf 1989 bzw. 1993) (siehe **Tabelle 4.2**).

Tabelle 4.2 — Vorbehalte zu den MwSt.-Eigenmitteln zum 31. Dezember 2007

Mitgliedstaaten	Anzahl der zum 31.12.2006 bestehenden Vorbehalte	Im Jahr 2007 geltend gemachte Vorbehalte	Im Jahr 2007 aufgehobene Vorbehalte	Anzahl der zum 31.12.2007 bestehenden Vorbehalte	Am längsten zurückliegende Jahr, auf das sich die Vorbehalte beziehen
Belgien	8	4	4	8	1989
Dänemark	1	0	1	0	
Deutschland	17	9	8	18	1999
Griechenland	16	3	9	10	1998
Spanien	5	1	0	6	1999
Frankreich	3	1	0	4	1993
Irland	12	0	0	12	1998
Italien	13	3	2	14	1995
Luxemburg	1	0	0	1	1997
Niederlande	1	1	0	2	2002
Österreich	8	1	1	8	1995
Portugal	10	2	5	7	1996
Finnland	6	1	0	7	1995
Schweden	11	1	3	9	1995
Vereinigtes Königreich	4	3	2	5	1998
Zypern	0	3	0	3	2004
Tschechische Republik	0	1	0	1	2004
Estland	0	0	0	0	
Lettland	0	1	0	1	2004
Litauen	0	2	0	2	2004
Ungarn	0	5	0	5	2004
Malta	0	6	0	6	2004
Polen	0	3	0	3	2004
Slowakei	3	2	0	5	2004
Slowenien	0	0	0	0	
Bulgarien	0	0	0	0	
Rumänien	0	0	0	0	
Insgesamt	119	53	35	137	

Quelle: Europäische Kommission.

4.21. Es gibt kein wirksames Instrument, mit dem sichergestellt werden könnte, dass die Mitgliedstaaten innerhalb klar festgelegter Fristen angemessene Informationen vorlegen, damit die Kommission über die Aufhebung fortbestehender Vorbehalte beschließen kann. In seiner Empfehlung zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2006 wiederholte der Rat seine an die Kommission gerichtete Aufforderung, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ihre Bemühungen mit dem Ziel fortzusetzen, die Vorbehalte innerhalb vernünftiger Fristen aufzuheben.

4.21. Die geltenden Rechtsvorschriften sind ausgewogen und Ausdruck des auf Zusammenarbeit ausgerichteten Ansatzes, der für die Beziehungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten maßgeblich ist. Dennoch ist die Kommission dabei, ihre Vorschriften über die Vorbehalte nach einem verstärkt proaktiven Ansatz zu ändern. Die Vorbehalte sollen in Kategorien eingeteilt werden, wodurch die Fälle, bei denen Maßnahmen am dringendsten erforderlich sind, leichter identifiziert werden können. Es werden derzeit Verwaltungsbesuche eingeführt, die sich ausschließlich darauf konzentrieren sollen, herauszufinden, wie Vorbehalte aufgehoben werden können. Die Kommission wird außerdem entschlossener prüfen, ob es in bestimmten Fällen von Vorteil wäre, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.22. Im Jahr 2007 führten die Änderungen an der MwSt.-Bemessungsgrundlage für die EU-27-Mitgliedstaaten aufgrund der Kontrolltätigkeit der Kommission in den Mitgliedstaaten zu einer Erhöhung des Gesamtvolumens der MwSt.-Eigenmittel um rund 50 Millionen Euro. Zusätzlich erhöhte sich infolge von Revisionen des BNE Griechenlands nach oben (siehe Ziffer 4.28), die sich wiederum auf die Kappung ⁽¹⁷⁾ auswirkten, der BNE-Beitrag dieses Mitgliedstaats um rund 300 Millionen Euro.

4.23. Der Hof prüfte die Belegunterlagen zur Aufhebung der 35 Vorbehalte im Jahr 2007. Die Arbeit der Kommission im Zusammenhang mit der Aufhebung von Vorbehalten war insgesamt zufriedenstellend. Es wurde jedoch der folgende Mangel festgestellt: Wenn die Kommission die geänderten Daten eines Mitgliedstaats akzeptiert und daraufhin den entsprechenden Vorbehalt aufhebt, sollte sie diese geänderten Daten unverzüglich in ihre Finanzdatenbank eingeben und den Betrag der geschuldeten Eigenmittel anpassen. Die Berichtigungen im Zusammenhang mit vier aufgehobenen Vorbehalten wurden nicht in diese Datenbank eingegeben, und somit wurden die MwSt.-Eigenmittel nicht korrekt berechnet.

Überwachung der Anwendung der MwSt.-Richtlinie

4.24. Der Generaldirektion Steuern und Zollunion obliegt es, für eine korrekte Anwendung der MwSt.-Richtlinie zu sorgen. Kommt ein Mitgliedstaat nach Ansicht der Kommission seinen Verpflichtungen aufgrund dieser Richtlinie nicht nach, kann die Kommission nach Abschluss eines vorgerichtlichen Verfahrens den Gerichtshof anrufen (Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 des EG-Vertrags). Im Jahr 2007 gab es fünf solcher Fälle, von denen drei negative Folgen für die Eigenmittel hatten. In den zwei Fällen, in denen der Gerichtshof im Jahr 2007 tatsächlich angerufen wurde, betrug die Zeitspanne von der Erfassung im Register potenzieller Verstöße bis zur Absendung des Überweisungsschreibens durchschnittlich 29 Monate. In den drei anderen Fällen, die aus dem Zeitraum 2003-2005 stammten, war der Gerichtshof bis Ende 2007 nicht angerufen worden, obwohl die entsprechende Entscheidung bereits im Juni 2007 ergangen war.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.23. Die Änderungen sind nunmehr in der Datenbank erfasst. Die finanziellen Auswirkungen liegen für den Fünfjahreszeitraum der Vorbehalte knapp unter insgesamt 12 Mio. EUR. Außerdem wurden neue Verfahren zur Erweiterung der dienststellenübergreifenden Konsultation auf die Inhalte von Kontrollberichten eingeführt. Damit sollte in Zukunft ein ausreichender Schutz gegen jegliche weiteren Probleme gewährleistet sein.

4.24. Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten sind häufig sehr komplex und müssen gründlich analysiert werden. Die Kommission widmet der Vorbereitung von Fällen, bei denen es um die Auslegung von Rechtsvorschriften über die indirekten Steuern geht, besondere Aufmerksamkeit, weil die „Eigenmittel“ davon betroffen sind und zur Änderung der Rechtsvorschriften Einstimmigkeit erforderlich ist. Zudem gelingt es ihr, mehr oder weniger genau so viele eigenmittelrelevante Fälle wie andere komplexe Fälle von falscher Anwendung des Gemeinschaftsrechts voranzubringen. Ferner zieht sie zur Behebung von Vertragsverletzungen die fälligen Beträge zuzüglich der Zinsen ein — was allerdings nichts an ihrer Fallverwaltung ändert.

Die Kommission hat kürzlich ihre Verfahren geändert, sodass Entscheidungen häufiger getroffen werden und somit — in den Fällen, in denen Mitteilungen der Mitgliedstaaten noch kurz vor dem nächsten Verfahrensschritt eingehen — die Verzögerungen weniger gravierend sind, denn die Fälle können umgehend bearbeitet werden, sobald die Analyse der neuen Informationen abgeschlossen ist. Die Kommission riskiert, Fälle aus verfahrensrechtlichen Gründen zu verlieren, wenn die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen nicht gebührend berücksichtigt werden. Schließlich macht die Komplexität des Sachverhalts, des geltenden Rechts oder der juristischen Fragen, die aufgeworfen werden, die Vorbereitung einer Klage beim Gerichtshof mitunter zu einem schwierigen Unterfangen.

⁽¹⁷⁾ Aufgrund von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c des Beschlusses 2000/597/EG, Euratom (ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 42) dürfen die für die Berechnung der MwSt.-Beiträge der Mitgliedstaaten herangezogenen Bemessungsgrundlagen 50 % des BSP/BNE jedes Mitgliedstaats nicht übersteigen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.25. Während dieser Zeiträume wurde die MwSt.-Richtlinie nicht korrekt angewandt. Dadurch verringerten sich möglicherweise die MwSt.-Einnahmen der Mitgliedstaaten, was potenziell auch Konsequenzen für die MwSt.-Eigenmittel hatte.

4.25. *Alle möglichen Auswirkungen auf die MwSt.-Eigenmittel werden rückwirkend berechnet, sobald das Urteil des Gerichtshofs ergangen ist.*

BNE-Eigenmittel**Jährliche BNE-Daten**

4.26. Die Mitgliedstaaten haben der Kommission (Eurostat) bis zum 22. September eines jeden Jahres Zahlen für das Gesamt-aggregat BNE und seine Bestandteile (BNE-Fragebogen) bezogen auf das Vorjahr sowie sämtliche Änderungen an den Angaben für frühere Jahre zu übermitteln. Zusammen mit diesen Daten müssen die Mitgliedstaaten einen Bericht über die Qualität der BNE-Daten (BNE-Qualitätsbericht) vorlegen, der die notwendigen Informationen zur Erklärung des Gesamt-aggregats, insbesondere eine Beschreibung eventueller signifikanter Änderungen der verwendeten Verfahren und Basisdaten sowie Erläuterungen der Revisionen früherer BNE-Schätzungen enthält ⁽¹⁸⁾. Die von den Mitgliedstaaten vorgelegten BNE-Daten können Anlass zu Anpassungen an den BNE-Salden der vorangegangenen Jahre geben ⁽¹⁹⁾.

4.27. In seiner Sitzung vom 25. Oktober 2007 gelangte der BNE-Ausschuss zu dem Schluss, dass die Daten der EU-15-Mitgliedstaaten unter gebührender Berücksichtigung der bestehenden Vorbehalte für Eigenmittelzwecke geeignet waren. Im Falle der EU-12-Mitgliedstaaten konnte sich der BNE-Ausschuss kein Urteil zu den Zahlenangaben bilden, weil gerade erst mit der Analyse der BNE-Aufstellungen ⁽²⁰⁾ begonnen worden war (siehe Ziffer 4.38).

4.28. Aus den Angaben im BSP ⁽²¹⁾/BNE-Fragebogen Griechenlands für 2007 ist für die Jahre 1995 bis 2005 ein nachträglicher Anstieg zwischen 8,5 % und 9,9 % erkennbar. Im BSP/BNE-Fragebogen für 2006 hatte Griechenland revidierte Angaben übermittelt, die Zuwächse zwischen 13 % und 26 % erkennen ließen, was einer außerordentlich umfangreichen Revision entspricht. Da der BNE-Ausschuss befand, er verfüge nicht über hinreichende Informationen zu den von Griechenland vorgelegten revidierten Angaben und den zugrunde liegenden methodischen Änderungen, hielt er es für zweckmäßig, bis zur vollständigen Überprüfung der neuen Daten durch die Kommission und Berichterstattung über die entsprechenden Ergebnisse an den BNE-Ausschuss für Eigenmittelzwecke die vorhandene unrevidierte BSP/BNE-Reihe zu verwenden ⁽²²⁾.

⁽¹⁸⁾ Artikel 2 Absätze 2 und 3 der BNE-Verordnung.

⁽¹⁹⁾ Gemäß Artikel 10 Absatz 8 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 haben die an den BSP der früheren Haushaltsjahre vorgenommenen Änderungen für jeden betroffenen Mitgliedstaat eine Angleichung des festgestellten Saldos zur Folge. Nach dem 30. September des vierten auf ein bestimmtes Haushaltsjahr folgenden Jahres werden die etwaigen Änderungen des BSP, außer bei den vor diesem Termin von der Kommission oder den Mitgliedstaaten mitgeteilten Punkten, nicht mehr berücksichtigt.

⁽²⁰⁾ In Artikel 3 der BNE-Verordnung heißt es: „Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission (Eurostat) (...) eine Aufstellung der für die Berechnung des BNE und seiner Bestandteile nach dem ESVG 95 verwendeten Verfahren und Basisdaten. (...)“.

⁽²¹⁾ Bruttosozialprodukt.

⁽²²⁾ Siehe Ziffern 4.24-4.26 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.29. Im Jahr 2007 übermittelte Griechenland lediglich einen zusammengefassten BSP/BNE-Fragebogen ohne BSP/BNE-Bestandteile und anstelle eines Qualitätsberichts eine knappe Erläuterung. Wenngleich nach Ansicht des BNE-Ausschusses die im Jahr 2007 übermittelten neuen BSP/BNE-Daten unter gebührender Berücksichtigung der bestehenden Vorbehalte für Eigenmittelzwecke geeignet waren (siehe Ziffer 4.27), forderte er das nationale Statistikamt Griechenlands und Eurostat auf, ihre Zusammenarbeit zur Klärung der noch offenen Punkte fortzusetzen und dabei u. a. einige detailliertere Berechnungen vorzunehmen.

4.30. Im Vorfeld hatte die Kommission im Juni und September 2007 Vor-Ort-Prüfungen bezüglich der griechischen Aufstellung durchgeführt und Berechnungen zu den revidierten BIP ⁽²³⁾-Zahlen für das Referenzjahr 2000 angestellt. Der Gesamtanstieg stimmte mit den revidierten Angaben im BSP/BNE-Fragebogen für 2007 überein.

4.31. Die Kommission und das griechische Statistikamt erstellten einen Aktionsplan für weitere Arbeiten zur abschließenden Berechnung der Bestandteile der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Im November 2007 wies die Kommission auf die Notwendigkeit hin, die Abstimmung zwischen sämtlichen Revisionsmaßnahmen und den aufgrund spezifischer Vorbehalte vorgenommenen Änderungen zu überprüfen, und ersuchte das griechische Statistikamt um Vorlage einer vollständigen Dokumentation dazu. Ferner war im Aktionsplan vorgesehen, dass das griechische Statistikamt die offiziellen detaillierten Angaben nach den Modalitäten für die Übermittlung der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nach ESVG 95 ⁽²⁴⁾ bis 10. Dezember 2007 vorlegen sollte.

4.32. Wegen des Fehlens der in der BNE-Verordnung verlangten vollständigen BSP/BNE-Angaben (siehe Ziffer 4.29) und da die im Aktionsplan vorgesehenen Einzelheiten zu den BSP/BNE-Bestandteilen sowie die Dokumentation zu den Vorbehalten (siehe Ziffer 4.31) bis Februar 2008 nicht vorlagen, konnte der Hof weder die Berechnung des BSP/BNE für die Jahre 1995-2006 überprüfen noch ermitteln, ob zu den von Griechenland geänderten BSP-Bestandteilen spezifische Vorbehalte für den Zeitraum 1995-2001 bestanden. Infolgedessen konnte der Hof die Genauigkeit der BNE-Saldenanpassungen zu diesen Jahren nicht beurteilen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.29 bis 4.32. Die wichtigsten von der Kommission vorgeschlagenen Korrekturen an den griechischen BIP-Zahlen basieren auf ihrem Besuch in Griechenland und wurden im Einzelnen (insbesondere im Dokument GNIC/094) dargelegt und in der Sitzung des BNE-Ausschusses vom 6. September 2007 besprochen. Die Experten für volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten im BNE-Ausschuss haben die vorgeschlagenen Korrekturen gebilligt. Die von Griechenland im Oktober 2007 vorgelegten BSP/BNE-Zahlen für den Zeitraum 1995-2006 tragen diesen Korrekturen Rechnung. Auf seiner Sitzung vom 25. Oktober 2007 hat der BNE-Ausschuss das Verfahren und die Ergebnisse der Überprüfungen gebilligt, die von Eurostat in Zusammenarbeit mit BNE-Experten der Mitgliedstaaten und in enger Konsultation mit dem BNE-Ausschuss durchgeführt werden. Die Kommission verfolgt den durchgeführten Aktionsplan weiter, um die Berechnung der Komponenten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Griechenlands abzuschließen. Das nationale statistische Amt Griechenlands hat die ESVG-95-Lieferprogrammdateien am 14. Dezember 2007 an Eurostat gesendet. Eurostat hat die Daten überprüft und kommentiert, und das nationale statistische Amt Griechenlands hat am 4. März 2008 überarbeitete Daten übermittelt, die die Eurostat-Bemerkungen berücksichtigen und in die Daten für das Jahr 2007 integriert wurden. Eurostat wird dem BNE-Ausschuss und dem Rechnungshof über die Ergebnisse offener Überprüfungspunkte berichten. Auf Wunsch des BNE-Ausschusses hat die Kommission ihre Zusammenarbeit mit dem nationalen statistischen Dienst Griechenlands (NSSG) bei einigen detaillierteren Berechnungen fortgesetzt, und sie geht davon aus, dass die meisten Vorbehalte bald aufgehoben werden können. Die Kommission hält den BNE-Ausschuss und den Rechnungshof auch weiterhin über die Entwicklungen in dieser Angelegenheit auf dem Laufenden.

⁽²³⁾ Bruttoinlandsprodukt.

⁽²⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 1392/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates in Bezug auf die Übermittlung der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ABl. L 324 vom 10.12.2007, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Vorbehalte

4.33. Anfang 2007 bestanden 43 spezifische BSP/BNE-Vorbehalte ⁽²⁵⁾ für den Zeitraum 1995-2001. Im Laufe des Jahres 2007 hob die Kommission 18 Vorbehalte auf; somit waren am Jahresende noch 25 Vorbehalte übrig (siehe **Tabelle 4.3**). Diese offenen Vorbehalte sind entweder auf die Tatsache, dass einige Schätzungen auf veralteten Quellen beruhen, oder aber auf methodische und Berechnungsaspekte zurückzuführen ⁽²⁶⁾. Außer im Fall Griechenlands (siehe Ziffer 4.29) wurden die den Vorbehalten zugrunde liegenden Sachverhalte von den Mitgliedstaaten im Zuge der Übermittlung der jährlichen BNE-Daten im Jahr 2007 oder vorhergehenden Jahren bereits bereinigt.

Tabelle 4.3 — Spezifische BSP/BNE-Vorbehalte zum 31. Dezember 2007

Mitgliedstaaten	Anzahl der zum 31.12.2006 bestehenden spezifischen Vorbehalte	Im Jahr 2007 geltend gemachte spezifische Vorbehalte	Im Jahr 2007 aufgehobene spezifische Vorbehalte	Anzahl der zum 31.12.2007 bestehenden spezifischen Vorbehalte
Belgien	0	0	0	0
Dänemark	3	0	3	0
Deutschland	0	0	0	0
Griechenland	7	0	0	7
Spanien	5	0	5	0
Frankreich	3	0	3	0
Irland	4	0	4	0
Italien	4	0	0	4
Luxemburg	8	0	0	8
Niederlande	0	0	0	0
Österreich	0	0	0	0
Portugal	0	0	0	0
Finnland	3	0	3	0
Schweden	0	0	0	0
Vereinigtes Königreich	6	0	0	6
Insgesamt	43	0	18	25

Quelle: Europäische Kommission.

4.34. Für den Zeitraum 2002-2004 bestehen allgemeine Vorbehalte zu den BNE-Daten der EU-15-Mitgliedstaaten in Erwartung der Analyse der aktualisierten oder neuen BNE-Aufstellungen. Zu den EU-10-Mitgliedstaaten waren bis Ende 2007 keine allgemeinen Vorbehalte geltend gemacht worden, da deren BNE-Angaben für 2004 noch bis September 2008 für Eigenmittelzwecke veränderbar bleiben.

4.34. Im Juni 2008 hat die Kommission allgemeine Vorbehalte zu den BNE-Daten der 10 neuen EU-Mitgliedstaaten für die Jahre 2004-2006 geltend gemacht.

⁽²⁵⁾ Vorbehalte zu den BNE-Eigenmitteln ermöglichen die Berichtigung der BNE-Aggregate über die Vierjahresfrist hinaus. Ein allgemeiner Vorbehalt erstreckt sich auf die Gesamtheit der Angaben eines Mitgliedstaats, während ein spezifischer Vorbehalt einzelne Bestandteile der BNE-Aufstellung betrifft.

⁽²⁶⁾ Beispielsweise Verstoß gegen das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 95 (für die Jahre ab 2002) bzw. ESVG 79 (für die Jahre 1995-2001), Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Übergang vom ESVG 95 zum ESVG 79 sowie unzulängliche Methoden zur Berechnung bestimmter Bestandteile.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.35. Der Hof prüfte eine Stichprobe von zehn im Jahr 2007 aufgehobenen spezifischen Vorbehalten zu Dänemark, Spanien und Frankreich. Dabei stellte er fest, dass die Arbeiten der Kommission im Hinblick auf die Aufhebung von Vorbehalten weder Dokumentenprüfungen zur Erhärtung der Zuverlässigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen durch Vergleiche mit externen Quellen noch Vor-Ort-Kontrollen zur Direktprüfung von Aggregaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen umfassten. Aus diesen Gründen ist der Hof der Ansicht, dass diese Prüfungen nicht ausreichten, um angemessene Gewähr für die Genauigkeit der geänderten zugrunde liegenden Angaben zu liefern.

4.36. Vielfach verlangte die Kommission erst mit Verzögerung zusätzliche Informationen oder Daten von den Mitgliedstaaten, um diese anschließend zu analysieren.

4.37. Das von Eurostat angewandte Verfahren zur Verwaltung von BNE-Vorbehalten umfasst keine spezifischen Vorgaben für Wesentlichkeitskriterien bei der Geltendmachung spezifischer Vorbehalte, wodurch der Kosten-Nutzen-Grundsatz konsequent berücksichtigt werden könnte ⁽²⁷⁾.

Überprüfung der BNE-Aufstellungen in den Mitgliedstaaten

4.38. Einige Mitgliedstaaten ⁽²⁸⁾ übermittelten der Kommission bis Ende 2007 keine vollständige Fassung (mit Prozesstabellen) ihrer aktualisierten oder neuen BNE-Aufstellung, obwohl der Termin 31. Dezember 2006 ⁽²⁹⁾ lautete. Diese Verzögerung hatte Auswirkungen auf die Planung der für den Zeitraum 2007-2009 vorgesehenen Vor-Ort-Kontrollen der Kommission. Im Jahr 2007 wurden drei Mitgliedstaaten (Estland, Griechenland und Malta) Kontrollbesuche abgestattet.

⁽²⁷⁾ So waren beispielsweise die potenziellen Auswirkungen von Vorbehalten zu Gebäudeverwaltungsunternehmen und Provisionen für Immobilienmakler nicht wesentlich. Nach diesbezüglichen Ermittlungen des betreffenden Mitgliedstaats beliefen sich die potenziellen Auswirkungen auf schätzungsweise 0,01 bis 0,02 % des BSP. Derartige Fälle stellen einen Verstoß gegen den in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der BNE-Verordnung verankerten Grundsatz dar, wonach zu vermeiden ist, dass unverhältnismäßig umfangreiche Mittel zur Berechnung unbedeutender Posten aufgewendet werden.

⁽²⁸⁾ Luxemburg übermittelte weder seine Aufstellung noch Prozesstabellen; Frankreich, Zypern, Malta, Österreich und das Vereinigte Königreich übermittelten keine Prozesstabellen.

⁽²⁹⁾ 31. Dezember 2007 für Schweden (das seine Aufstellung und seine Prozesstabellen Ende Januar 2008 übermittelte) bzw. 31. Dezember 2009 für Bulgarien und Rumänien.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.35. Die Kommission hat Aktenprüfungen durchgeführt und dabei ausreichende Informationen erhalten, um die erwähnten spezifischen Vorbehalte aufheben zu können. Diese Aktenprüfungen haben nicht ergeben, dass Vor-Ort-Prüfungen oder ein Vergleich mit externen Quellen notwendig gewesen wären.

4.36. Der Grund für den nur langsamen Fortschritt bei der Aufhebung spezifischer BNE-Vorbehalte, auf den der Rechnungshof verwiesen hat, waren Ressourcenengpässe. Die Bearbeitung der Vorbehalte geht inzwischen schneller voran, und die verbleibenden Vorbehalte werden voraussichtlich bald aufgehoben.

4.37. Die Kommission macht Vorbehalte zu spezifischen Angelegenheiten auf der Grundlage der Bewertung ihrer Sachverständigen geltend; in diese Bewertung fließen alle zur Verfügung stehenden qualitativen und quantitativen Informationen ein. Sie ist der Auffassung, dass dieser Ansatz dem Grundsatz der Vorsicht Rechnung trägt und im Einklang mit dem Kosten-Nutzen-Prinzip gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 des Rates steht. In den vom Rechnungshof in Fußnote 27 erwähnten Beispielen konnten die Auswirkungen erst am Ende der Bearbeitung der Vorbehalte durch die Mitgliedstaaten und nicht vorher quantifiziert werden.

4.38. Die Kommission musste ihren BNE-Überprüfungsplan anpassen, weil einige Mitgliedstaaten ihre BNE-Aufstellung verspätet vorgelegt haben. Sie hat bei den Mitgliedstaaten, insbesondere im BNE-Ausschuss, fortlaufend darauf gedrängt, die BNE-Aufstellung und die Prozesstabellen innerhalb der vereinbarten Fristen zu liefern. Die Anpassung des Plans für die BNE-Kontrollen hatte keine Auswirkungen auf die Qualität des BNE oder dessen Verwendung in den Haushaltsverfahren unter Berücksichtigung der bestehenden BNE-Vorbehalte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.39. Im Jahr 2007 wurde nur zum Sonderfall Griechenland eine Direktprüfung von BNE-Aggregaten vorgenommen. Die Besuche in Estland und Malta dienten hauptsächlich dazu, Klarheit über die zur Berechnung des BNE verwendeten Quellen und Methoden zu erlangen. Der Hof hat die Kommission in der Vergangenheit dazu angehalten, Direktprüfungen durchzuführen, um Gewähr dafür zu erlangen, dass die Mitgliedstaaten die in ihren BNE-Aufstellungen beschriebenen Verfahren tatsächlich anwenden ⁽³⁰⁾.

Gesamtschlussfolgerungen und Empfehlungen

4.40. Aufgrund seiner Prüfungsarbeiten und unter gebührender Berücksichtigung des Prüfungsumfangs (siehe Ziffern 4.4 und 4.9) gelangt der Hof zu dem Schluss, dass

- die Erklärungen und Zahlungen der Mitgliedstaaten im Bereich der traditionellen Eigenmittel,
- die von der Kommission vorgenommene Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten anhand der von den Mitgliedstaaten übermittelten MwSt.- und BNE-Angaben sowie
- die sonstigen Einnahmen

keine wesentlichen Fehler aufweisen.

4.41. Die zugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme beurteilt der Hof als wirksam (siehe **Anhang 4.1**), verweist allerdings auf die in diesem Kapitel aufgezeigten Mängel, die zwar für die Wirksamkeit der Systeme als Ganzen nicht wesentlich sind, jedoch weiterer Aufmerksamkeit bedürfen.

⁽³⁰⁾ Siehe Anhang 4.1 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2006.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.39. Die von der Kommission gewählte Validierungsmethode basiert hauptsächlich auf der Überprüfung und Verbesserung der Zuverlässigkeit und Eignung der zur BNE-Ermittlung verwendeten Quellen und Methoden sowie deren Übereinstimmung mit dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95). 2008 führt die Kommission weiterhin Direktprüfungen im vom Rechnungshof gewünschten Sinn durch und wird dies auch 2009 tun.

4.41. Der Rechnungshof hat, unbeschadet seiner Feststellung, dass die Systeme insgesamt zufriedenstellend sind, die Verwaltung der MwSt.-Vorbehalte in Anhang 4.1 als nur teilweise effektiv bewertet. Dies ist im Wesentlichen auf die Verwaltung seit langem bestehender Vorbehalte zurückzuführen. Die Kommission trifft in enger Zusammenarbeit mit den betreffenden Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Behebung dieser Situation, ist allerdings der Ansicht, dass diese Feststellung des Rechnungshofs eine strenge Bewertung darstellt.

Der Rechnungshof bewertet die BNE-Systeme insgesamt als effektiv, fordert jedoch in der Übersichtstabelle im Anhang 4.1, dass bei den Überprüfungen des BNE der Mitgliedstaaten mehr Direktprüfungen durchgeführt werden. Die Kommission ist der Ansicht, dass ihre Maßnahme zur Aufhebung der BNE-Vorbehalte von Mitgliedstaaten auf einer gründlichen Überprüfung der entsprechenden Daten und Informationen beruht (siehe die Antwort auf Ziffer 4.35). Sie hat jedoch 2007 Direktprüfungen im vom Rechnungshof gewünschten Sinne als Teil ihres neuen 3-Jahres-Zyklus zur BNE-Überprüfung eingeführt und setzt diesen Ansatz auch 2008 und 2009 fort.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Traditionelle Eigenmittel

4.42. Die Kommission sollte ihre Anstrengungen fortsetzen und für die sachgerechte Handhabung der B-Buchführung sorgen (siehe Ziffern 4.14 und 4.16). Die Prüfung des Zolllagerverfahrens hat gezeigt, dass die zugrunde liegenden Kontrollen verstärkt werden müssen (siehe Ziffer 4.19).

MwSt.-Eigenmittel

4.43. Die Kommission verfügt noch immer nicht über ein wirksames Instrument zur Sicherstellung, dass die Mitgliedstaaten fristgerecht angemessene Informationen liefern, die es ihr ermöglichen würden, die bestehenden Vorbehalte zur Berechnung der MwSt.-Eigenmittel aufzuheben. Die Kommission sollte weiter prüfen, welche Möglichkeiten sie hat, Druck auf Mitgliedstaaten auszuüben, zu denen seit sehr langer Zeit Vorbehalte bestehen (siehe Ziffer 4.21).

BNE-Eigenmittel

4.44. Die aktualisierten Zahlenangaben für Griechenland waren nicht hinreichend detailliert, als dass der Hof die Genauigkeit der BNE-Saldenanpassungen insbesondere für den Zeitraum 1995-2001 hätte überprüfen können (siehe Ziffer 4.32).

4.45. Im Jahr 2007 wurden 18 Vorbehalte entweder ohne Dokumentenprüfungen bezüglich der Zuverlässigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen durch Vergleich mit externen Quellen oder ohne Direktprüfungen vor Ort aufgehoben (siehe Ziffer 4.35). Die Kommission sollte diesen Prüfungsansatz im Jahr 2008 bei ihren Direktprüfungen der Aufstellungen anwenden, um sich ein genaueres Bild von der Vergleichbarkeit, Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der BNE-Daten der Mitgliedstaaten zu verschaffen (siehe Ziffer 4.39).

4.42. Die Kommission untersucht regelmäßig die Systeme zur zollamtlichen Überwachung der Mitgliedstaaten und deren B-Buchführungen. Sie bespricht die vom Rechnungshof festgestellten Schwachstellen mit den betreffenden Mitgliedstaaten und trifft gegebenenfalls Maßnahmen, um alle Eigenmittel oder fälligen Zinsen beizutreiben.

4.43. Die geltenden Rechtsvorschriften sind ausgewogen und Ausdruck des auf Zusammenarbeit ausgerichteten Ansatzes, der für die Beziehungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten maßgeblich ist. Die Kommission wird die Vorbehalte in Kategorien einteilen, Verwaltungsbesuche durchführen, die sich ausschließlich darauf konzentrieren sollen, herauszufinden, wie Vorbehalte aufgehoben werden können, und wird entschlossen prüfen, ob es in bestimmten Fällen von Vorteil wäre, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.

4.44. Die Kommission hat im Juni 2007 einen Kontrollbesuch in Griechenland durchgeführt. Hieran waren Sachverständige aus anderen Mitgliedstaaten beteiligt. Die detaillierten Korrekturen an den griechischen BIP-Zahlen wurden in der Sitzung des BNE-Ausschusses vom 6. September 2007 umfassend erklärt. Die Experten für volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten im BNE-Ausschuss haben die vorgeschlagenen Korrekturen gebilligt (siehe die komplette Antwort auf die Ziffern 4.29-4.32).

4.45. Die Kommission hat Aktenprüfungen durchgeführt und dabei ausreichend Informationen erhalten, um die in Ziffer 4.35 erwähnten spezifischen Vorbehalte aufheben zu können. Diese Aktenprüfungen haben nicht ergeben, dass Vor-Ort-Prüfungen oder ein Vergleich mit externen Quellen notwendig gewesen wären.

Die Validierung der BNE-Daten der Mitgliedstaaten durch die Kommission basiert hauptsächlich auf der Überprüfung und Verbesserung der Zuverlässigkeit und Eignung der zur BNE-Ermittlung verwendeten Quellen und Methoden sowie deren Übereinstimmung mit dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95). 2008 führt die Kommission weiterhin Direktprüfungen im vom Rechnungshof gewünschten Sinn durch und wird dies auch 2009 tun.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN

4.46. Die Ergebnisse der vom Hof vorgenommenen Weiterverfolgung von Bemerkungen in den letzten Jahresberichten sind in **Anhang 4.2** aufgeführt.

ANHANG 4.1

Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme ⁽¹⁾

Einnahmenart	Wichtigste interne Kontrollen					Gesamtbewertung
	Kontrollen der Kommission in den Mitgliedstaaten ⁽²⁾	Dokumentenprüfungen der Kommission	Verwaltung der Einnahmen	Verwaltung der Vorbehalte ⁽³⁾	Überwachung durch die nationalen Zollbehörden in den geprüften Mitgliedstaaten	
TEM				n. z.		
MwSt					n. z.	
BNE					n. z.	

⁽¹⁾ Siehe Einschränkung des Prüfungsumfangs in den Ziffern 4.4 und 4.9.

⁽²⁾ Was die Kontrolltätigkeit der Kommission in Bezug auf das BNE in den Mitgliedstaaten betrifft, so wird die Überprüfung der in den Aufstellungen angegebenen Quellen und Methoden als wirksam bewertet, während die direkte Überprüfung unzureichend zum Einsatz gelangt und somit nur bedingt wirksam ist.

⁽³⁾ Verbesserungen sind bei der Verwaltung der MwSt-Vorbehalte erforderlich, insbesondere um die Aufhebung seit Langem bestehender Vorbehalte zu ermöglichen.

Legende

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam
n. z.	Nicht zutreffend

ANHANG 4.2

Weiterverfolgung früherer Bemerkungen des Hofes

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
<i>Traditionelle Eigenmittel: Agrarzollkontingente</i>			
In Ziffer 4.13 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006 beanstandete der Hof, dass Sicherheiten, die für Einfuhren oder Ausfuhren landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Rahmen mittels Einfuhr- oder Ausfuhrlicenzen verwalteter Zollkontingente geleistet werden und letztendlich verfallen, dem betreffenden Mitgliedstaat als Einnahme zufallen. Nach Ansicht des Hofes sollten derartige Sicherheiten als Bestandteil der Eigenmittel der Gemeinschaften behandelt und die betreffenden Beträge der Kommission bereitgestellt werden. Die Kommission wurde ersucht, diesen Sachverhalt zu klären.	Die Kommission hat dem Hof detaillierte Angaben zu den Sicherheiten vorgelegt, die in den vergangenen sieben Jahren für Einfuhren oder Ausfuhren landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Rahmen von Einfuhr- oder Ausfuhrlicenzen geleistet wurden und letztendlich verfielen. Auf der Grundlage dieser Angaben schätzt der Hof das jährliche Durchschnittsvolumen auf rund 16 Millionen Euro, wovon 3 Millionen Euro auf Zollkontingente entfallen.	Die Kommission sollte, wie in ihrer Antwort zu Ziffer 4.13 dargelegt, die Bedenken des Hofes in den geeigneten Gremien zur Sprache bringen, um eine Klärung dieses Sachverhalts herbeizuführen. Dies ist nun für 2008 vorgesehen.	Dieser Punkt wurde zwecks weiterer Erörterung mit den Mitgliedstaaten in die Tagesordnung der Sitzung des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel im Juli 2008 aufgenommen.
<i>Traditionelle Eigenmittel: Potenzielle Eingangsabgaben, die zwischen der Kommission und Deutschland strittig sind</i>			
In Ziffer 3.23 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2004 stellte der Hof fest, dass Deutschland im Jahr 2003 Einträge mit einem Gesamtvolumen von 40,1 Millionen Euro aus seiner B-Buchführung eliminiert hatte, ohne eine vollständige Erläuterung zu diesen Stornierungen abzugeben. Im Jahr 2005 berichtete der Hof, dass potenzielle Eingangsabgaben in Höhe von 22,7 Millionen Euro zwischen der Kommission und Deutschland weiterhin strittig seien. Im Jahr 2006 blieb die Situation unverändert.	Der Saldo in Höhe von 22,7 Millionen Euro war im Jahr 2007 weiterhin strittig. Die Kommission hat Deutschland aufgefordert, eine Aufschlüsselung nach gesicherten und ungesicherten Schuldbeträgen in der B-Buchführung vorzunehmen und anhand dieser Angaben zu bewerten, welche Gewähr für die voraussichtlich beizutreibenden Beträge besteht.	Um diese Angelegenheit abzuschließen, sollte der beizutreibende endgültige Betrag festgestellt werden.	Wie vom Rechnungshof festgestellt, wurde Deutschland aufgefordert, eine Aufschlüsselung nach gesicherten und ungesicherten Schuldbeträgen in der B-Buchführung vorzunehmen, um sicherzustellen, dass keine zusätzlichen Beträge fällig sind.
<i>BNE-Eigenmittel: Strategie für BNE-Revisionen (einschließlich Weiterverfolgung der BNE-Revision in Griechenland)</i>			
Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 legte der Hof einige Bemerkungen zur BNE-Revision in Griechenland (Ziffern 4.24-4.26) vor und empfahl der Kommission in Ziffer 4.32, a) Vorschriften für die Mitteilung von BNE-Revisionen zu erlassen, damit die Kommission und der BNE-Ausschuss bei weitreichenden Revisionen vorgewarnt sind; b) eine koordinierte Strategie für Revisionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu verfolgen, zu der auch die Vorschrift einer regelmäßigen Überarbeitung der Referenzparameter gehört;	a), b) Am 26. April 2007 nahm der BNE-Ausschuss eine insgesamt positive Stellungnahme zu den vom Ausschuss für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (CMFB) vorgeschlagenen Leitlinien an, insbesondere zur Koordinierung und Meldung weitreichender Revisionen wegen Änderungen an Konzepten, Definitionen oder Klassifikationen innerhalb der Europäischen Union (einschließlich der Überarbeitung gemeinsamer Referenzparameter alle fünf Jahre). Einige Mitgliedstaaten möchten allerdings weiterhin das Recht haben, außerhalb des vereinbarten Zeitplans Revisionen vorzunehmen. Am 13. November 2007 begrüßte der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister die vom CMFB gebilligten Leitlinien zur Mitteilung weitreichender statistischer Revisionen und forderte die Mitgliedstaaten auf, diese zu befolgen.	a), b) Trotz der erzielten Fortschritte bei der Festlegung von Vorschriften für die Mitteilung weitreichender BNE-Revisionen wird innerhalb der Europäischen Union noch keine gemeinsame Revisionsstrategie umgesetzt. Eurostat sollte die Erörterungen mit den Mitgliedstaaten in dieser Angelegenheit fortsetzen.	a), b) Die Kommission wird die Anwendung der vom Ausschuss für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (AWFZ) vorgeschlagenen Leitlinien bei der Benachrichtigung über größere BNE-Revisionen durch die Mitgliedstaaten überwachen. Sie führt mit Mitgliedstaaten weiterhin Gespräche über eine gemeinsame Strategie für BNE-Revisionen. Eurostat hat für die Sitzung der Arbeitsgruppe zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (National Accounts Working Group — NAWG) im Mai 2008 ein weiteres Dokument vorgelegt. Die NAWG hat die Grundsätze des Dokuments, das auch bei der AWFZ-Sitzung im Juni 2008 vorgelegt wird, begrüßt.

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
c) dafür zu sorgen, dass die Schlussfolgerungen der Kontrolle der griechischen Aufstellung so rechtzeitig vorliegen, dass die berichtigten Daten in der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2007 berücksichtigt werden können.	c) Siehe Ziffern 4.28-4.32 im vorstehenden Text.	c) Wenngleich die neuen, im Jahr 2007 übermittelten BSP/BNE-Daten Griechenlands vom BNE-Ausschuss als für Eigenmittelzwecke geeignet angesehen wurden, sind die Zahlenangaben noch nicht endgültig (es bestehen spezifische Vorbehalte für den Zeitraum 1995-2001 sowie allgemeine Vorbehalte für den Zeitraum 2002-2004, und für die darauffolgenden Jahre gilt die Vierjahresregel). Eurostat sollte im Jahr 2008 seine Arbeiten in Zusammenarbeit mit Griechenland fortsetzen, um die Überprüfung der BNE-Aufstellung und -Daten Griechenlands abzuschließen und die spezifischen Vorbehalte aufzuheben.	c) Eurostat hat auf Wunsch des BNE-Ausschusses (Oktober 2007) seine Zusammenarbeit mit dem nationalen statistischen Dienst Griechenlands (National Statistical Service of Greece — NSSG) fortgesetzt und geht davon aus, dass die meisten der Vorbehalte 2008 aufgehoben werden können. Die Kommission hält den BNE-Ausschuss und den Rechnungshof auch weiterhin über die Entwicklungen in dieser Angelegenheit auf dem Laufenden.

KAPITEL 5

Landwirtschaft und natürliche Ressourcen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	5.1-5.7
Besondere Merkmale des Themenkreises Landwirtschaft und natürliche Ressourcen	5.3-5.7
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	5.8-5.58
Prüfungsumfang	5.8-5.11
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	5.12-5.16
Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme	5.17-5.49
Politikbereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	5.17-5.48
Politikbereiche Umwelt, Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz	5.49
Gesamtschlussfolgerungen und Empfehlungen	5.50-5.58
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	5.59-5.67
Gemeinsame Marktorganisation für Rohtabak	5.59-5.60
Verwaltung und Überwachung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche durch die Kommission	5.61-5.65
Messung des landwirtschaftlichen Einkommens durch die Kommission	5.66-5.67

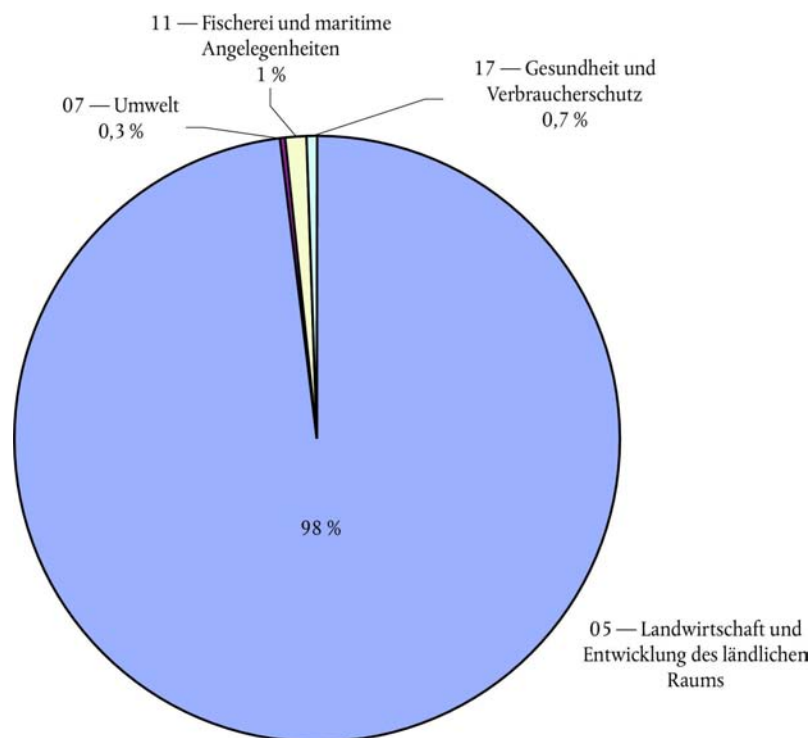
BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

5.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zum Themenkreis Landwirtschaft und natürliche Ressourcen, der folgende Politikbereiche umfasst: 05 — Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, 07 — Umwelt, 11 — Fischerei und maritime Angelegenheiten und 17 — Gesundheit und Verbraucherschutz. Im Jahr 2007 wurden Mittelbindungen von insgesamt 53 253 Millionen Euro und Zahlungen von insgesamt 51 044 Millionen Euro getätigt ⁽¹⁾. Die Verteilung der Zahlungen auf die einzelnen Politikbereiche ist **Abbildung 5.1** zu entnehmen. Ausführlichere Informationen zu den Ausgaben des Haushaltsjahrs sind in **Anhang I** dieses Berichts enthalten. Die in diesem Kapitel behandelten Ausgaben fallen hauptsächlich unter die Rubrik „Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“ des Finanzrahmens ⁽²⁾. Über die Prüfungsergebnisse zu den im Jahr 2007 zulasten des EAGFL-Ausrichtung getätigten Ausgaben für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 (3 449 Millionen Euro) wird in Kapitel 6 — Kohäsion — berichtet.

Abbildung 5.1 — Landwirtschaft und natürliche Ressourcen (ohne Verwaltungsausgaben) — Aufschlüsselung der Zahlungen nach Politikbereichen



Im Jahr 2007 geleistete Gesamtzahlungen: 51 044 Millionen Euro

Quelle: Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2007, Band II, Anhang B.

⁽¹⁾ Quelle: Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2007, Band II, Anhang B.

⁽²⁾ Im Rahmen des Politikbereichs Gesundheit und Verbraucherschutz werden auch unter die Rubriken 2 und 3b des Finanzrahmens fallende Ausgaben getätigt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.2. Gemäß dem EG-Vertrag trägt die Kommission die Gesamtverantwortung für die Ausführung des EU-Haushaltsplans. Nahezu alle Ausgaben im Politikbereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums werden nach dem Grundsatz der geteilten Verwaltung getätigt. In den anderen Bereichen — mit Ausnahme des unter den Europäischen Fischereifonds fallenden Bereichs, in dem die Haushaltsmittel auf der Grundlage mehrjähriger Programme im Rahmen der geteilten Verwaltung ausgeführt werden — unterliegt der Einsatz der Haushaltsmittel der direkten oder indirekten zentralen Verwaltung.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.2. Die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft sehen ein umfassendes System für die Verwaltung und Kontrolle von Agrarausgaben mit folgenden vier einander ergänzenden Schwerpunkten vor:

- a) obligatorische Verwaltungsstruktur in den Mitgliedstaaten mit zugelassenen Zahlstellen als zentralem Bestandteil;
- b) detaillierte Regelungen für Kontrollen und abschreckende Sanktionen;
- c) Ex-post-Kontrollen der Jahresabschlüsse der Zahlstellen und der Funktionsweise der internen Kontrollverfahren der Zahlstellen durch unabhängige Prüfstellen sowie Ex-post-Kontrollen der Hilfen, die nicht unter das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) fallende Direktzahlungen sind, durch spezielle Einrichtungen;
- d) Rechnungsabschluss durch die Kommission (sowohl jährlicher Rechnungsabschluss als auch mehrjähriger Konformitätsabschluss).

Diese vier Schwerpunkte bilden zusammen die Grundlage, auf die sich die Kommission stützt, um sich ausreichende Gewissheit über die wirksame Handhabung des Fehlerrisikos in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge im Agrarbereich zu verschaffen.

Besondere Merkmale des Themenkreises Landwirtschaft und natürliche Ressourcen

5.3. Mit EGFL-Mitteln finanzierte *Betriebsprämienregelung*: Die Betriebsprämienregelung wurde eingeführt, um die Verknüpfung zwischen der Agrarerzeugung und den Zahlungen an die Betriebsinhaber aufzuheben („Entkopplung“). Um die Betriebsprämie erhalten zu können, müssen die Betriebsinhaber zunächst „Ansprüche“ erwerben. Anzahl und Wert der Ansprüche der einzelnen Betriebsinhaber wurden von den nationalen Behörden anhand eines der in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehenen Modelle berechnet ⁽³⁾. Jeder Anspruch führt zusammen mit je einem vom Betriebsinhaber gemeldeten und in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhaltenen Hektar beihilfefähiger Fläche bis mindestens 2013 zu einer Betriebsprämienzahlung. Die Betriebsprämienregelung hat immer mehr an Bedeutung gewonnen, und inzwischen werden 55 % der Ausgaben in diesem Rahmen getätigt (28 199 Millionen Euro). Die Zahlungen für produktionsbezogene Direktbeihilfen (6 260 Millionen Euro) machen dagegen 12 % und die Zahlungen für

⁽³⁾ Nach dem *historischen Modell* werden jedem Betriebsinhaber auf der Grundlage des im Bezugszeitraum 2000-2002 erhaltenen durchschnittlichen Beihilfebetrags und der in diesem Zeitraum bewirtschafteten Fläche Ansprüche zugewiesen. Nach dem *regionalen Modell* haben alle Ansprüche in einer Region den gleichen pauschalen Wert, und dem Betriebsinhaber wird für jeden im ersten Jahr der Umsetzung gemeldeten Hektar beihilfefähiger Fläche ein Anspruch zugewiesen. Beim *Hybridmodell* wird das historische Element mit einem Pauschalbetrag kombiniert. Ist das System *dynamisch*, so nimmt die historische Komponente von Jahr zu Jahr ab, bis ein überwiegend auf Pauschalbeträgen basierendes System erreicht ist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

marktbezogene Maßnahmen (4 869 Millionen Euro) 10 % aus. Die Betriebsprämienregelung wird in 17 Mitgliedstaaten angewandt und soll ab 2010 auch in den übrigen 10 Mitgliedstaaten ⁽⁴⁾ zur Anwendung kommen.

5.4. Mit EGFL-Mitteln finanzierte *produktionsbezogene Direktzahlungen*: Seit Einführung der Betriebsprämienregelung erhalten die meisten Betriebsinhaber Zahlungen, die nicht vom Umfang ihrer tatsächlichen Erzeugung abhängig sind. Bei einigen Beihilferegulungen bleiben die Zahlungen jedoch produktionsgebunden ⁽⁵⁾ oder können an die Produktion gebunden werden ⁽⁶⁾, um Produktionseinstellungen zu verhindern. Die unter diese Regelungen fallenden Beträge sind rückläufig, da die Betriebsprämienregelung auf zusätzliche Erzeugnisse und Mitgliedstaaten ausgeweitet wird.

5.5. Mit EGFL-Mitteln finanzierte *marktbezogene Maßnahmen*: Die wichtigsten Maßnahmen sind Interventionen in Form der Einlagerung sowie Ausfuhrerstattungen. Die entsprechenden Ausgaben gingen in den letzten Jahren stark zurück, was auf politische Entscheidungen im Rahmen der jüngsten GAP-Reformen zurückzuführen war und außerdem mit der gestiegenen Nachfrage nach Agrarerzeugnissen sowie mit den gestiegenen Marktpreisen zusammenhing.

5.6. Die Ausgaben für die *Entwicklung des ländlichen Raums* werden mit Mitteln des ELER finanziert und entfallen auf eine große Zahl von Maßnahmen, z. B. Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulagen für die Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten, Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben und Infrastrukturmaßnahmen in ländlichen Gebieten.

5.7. Die Bereiche *Umwelt, Fischerei und maritime Angelegenheiten sowie Gesundheit und Verbraucherschutz* werden auf der Grundlage besonderer Kontrollsysteme von der Kommission verwaltet. Unter diese Bereiche fallen Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutzmaßnahmen sowie die internationalen Fischereiabkommen und der Europäische Fischereifonds.

⁽⁴⁾ Diese Mitgliedstaaten, die der EU in den Jahren 2004 und 2007 beitraten (bis auf Malta und Slowenien), wenden derzeit eine vereinfachte Version der Betriebsprämienregelung an, die sogenannte Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, da die Betriebsinhaber während des Bezugszeitraums keine Beihilfen erhielten.

⁽⁵⁾ Die spezifische Qualitätsprämie für Hartweizen, die Prämie für Eiweißpflanzen, die kulturspezifische Zahlung für Reis, die Flächenzahlung für Schalenfrüchte und die Beihilfe für Energiepflanzen sind weiterhin produktionsbezogen. Die Beihilfen für Baumwolle und Stärkekartoffeln sind weiterhin teilweise produktionsbezogen.

⁽⁶⁾ Dies betrifft insbesondere die Zahlungen für landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Schafe und Ziegen, Rindfleisch, Hopfen sowie Saatgut. Die Beihilfe für Tabak kann weiterhin teilweise an die Produktion gebunden bleiben, und für die Erhaltung von Olivenhainen kann auf Beschluss des Mitgliedstaats eine besondere Beihilfe gewährt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER
ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG**Prüfungsumfang**

5.8. Um Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den EU-Rechnungen zugrunde liegenden Vorgänge zu erlangen, prüfte der Hof eine repräsentative statistische Stichprobe von 196 Vorgängen, die alle in diesem Kapitel behandelten Ausgaben abdeckt (siehe Ziffer 5.1).

5.9. Zur Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme unterzog der Hof die Festlegung der Zahlungsansprüche im Rahmen der Betriebsprämienregelung und die entsprechenden Zahlungen in allen diese Regelung anwendenden Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Malta und Slowenien) einer eingehenden Prüfung. Im Laufe des Jahres 2007 prüfte er die Zuverlässigkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme für die Betriebsprämienanträge in ausgewählten Zahlstellen in Griechenland, Spanien (Andalusien), Frankreich, Italien, den Niederlanden, Portugal, Finnland, Schweden und im Vereinigten Königreich (England) ⁽⁷⁾.

5.10. Außerdem prüfte der Hof in sechs Mitgliedstaaten ⁽⁸⁾ die Überwachungs- und Kontrollsysteme für produktionsbezogene Direktzahlungen. Im Zuge der Prüfung wurden das Funktionieren der bei allen Anträgen durchzuführenden Verwaltungskontrollen sowie die von den Zahlstellen vorgenommene Auswahl von Betrieben für die Vor-Ort-Kontrolle einer Stichprobe von mindestens 5 % der Anträge (je nach Regelung) und die Durchführung dieser Vor-Ort-Kontrollen bewertet. Darüber hinaus wiederholten die Prüfer des Hofes eine Reihe von Vor-Ort-Kontrollen.

5.11. Zudem prüfte der Hof im Fall von 34 Zahlstellen die Bescheinigungen und Berichte der bescheinigenden Stellen sowie die Zuverlässigkeitserklärungen der Zahlstellenleiter und die diesbezüglichen Stellungnahmen der bescheinigenden Stellen. Im Fall von fünf weiteren Zahlstellen, denen eingeschränkte Bescheinigungen erteilt worden waren, wurden die Gründe für die Einschränkungen untersucht. Der Hof stattete vier bescheinigenden Stellen Prüfbesuche ab, um den Umfang und die Qualität ihrer Arbeit zu bewerten. Außerdem prüfte er die drei im Jahr 2007 erlassenen Konformitätsentscheidungen ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Die 10 Mitgliedstaaten, die die Betriebsprämienregelung als erste anwandten, wurden im Jahr 2006 geprüft, siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffern 5.15-5.38.

⁽⁸⁾ In Deutschland (Bayern), Italien (AGEA) und Portugal, die die Betriebsprämienregelung im Jahr 2005 einführten, sowie in Griechenland, Spanien (Kastilien und León) und Frankreich, die sie im Jahr 2006 einführten.

⁽⁹⁾ Entscheidung 2007/243/EG der Kommission (ABl. L 106 vom 24.4.2007, S. 55), Entscheidung 2007/647/EG der Kommission (ABl. L 261 vom 6.10.2007, S. 28) und Entscheidung 2008/68/EG der Kommission (ABl. L 18 vom 23.1.2008, S. 12).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

5.12. Auf der Grundlage der Ergebnisse seiner Prüfungsarbeiten gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Vorgänge im Themenkreis Landwirtschaft und natürliche Ressourcen insgesamt gesehen in wesentlichem Ausmaß mit Rechtmäßigkeits- und/oder Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet sind. Die Prüfung des Hofes ergab, dass Häufigkeit und Auswirkungen der bei den Zahlungen aufgetretenen Fehler nicht gleichmäßig auf alle Politikbereiche verteilt waren. Der Hof weist erneut darauf hin, dass die Ausgaben im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums besonders fehlerträchtig sind, und stellt fest, dass der Jährliche Tätigkeitsbericht des für die Landwirtschaft zuständigen Generaldirektors dementsprechend einen globalen Vorbehalt zu diesen Ausgaben enthält.

5.13. Von den 196 untersuchten Vorgängen waren 61 fehlerbehaftet. Rund zwei Drittel der Fehler (40) wurden als „schwerwiegend“ eingestuft. Es wurde eine wesentliche Fehlerquote in Bezug auf Förderfähigkeit, Genauigkeit oder tatsächliches Vorhandensein festgestellt. Die geschätzte Höhe der Gesamtfehlerquote bewegt sich zwischen 2 % bis 5 %. Diese Schätzung unterscheidet sich nicht signifikant vom Vorjahreswert, wobei allerdings einige schwerwiegende Fehler unberücksichtigt bleiben, die nicht quantifiziert werden konnten. Fehler traten bei den vom Hof im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums geprüften Vorgängen erheblich häufiger auf als dies bei den vom Hof geprüften Vorgängen zulasten des EGFL der Fall war. Der Bereich Entwicklung des ländlichen Raums hat einen unverhältnismäßig hohen Anteil an der Gesamtfehlerquote. Schätzungen des Hofes zufolge liegt die Fehlerquote bei den EGFL-Ausgaben knapp unter 2 %. Die nachstehenden Beispiele veranschaulichen die Art der wichtigsten aufgedeckten Fehler.

5.12-5.13. Die Kommission bemüht sich darum, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme es wirklich ermöglichen, Fehler aufzudecken bzw. zu berichtigen, und trägt dabei dem Kosten-Nutzen-Aspekt von vor Ort durchzuführenden Kontrollen gebührend Rechnung.

Für die Bereiche Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums weist die Kommission auf die Feststellung des Rechnungshofes hin, dass die wahrscheinlichste Gesamtfehlerquote nicht wesentlich von derjenigen des Vorjahres abweicht, die in der Zuverlässigkeitserklärung für 2006 genannt wird. Auch aus den Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten geht hervor, dass die Fehlerquote auf der Ebene der Endbegünstigten, die Mittel aus dem EGFL erhalten, auf den rund 85 % der Gesamtausgaben für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums entfallen, unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegt.

Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Fehlerhäufigkeit bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums im Vergleich zu den EGFL-Ausgaben tendenziell höher ist, was insbesondere auf die Agrarumweltmaßnahmen zurückzuführen ist. Die Mitgliedstaaten haben auf ausdrückliches Ersuchen der Kommission erstmals detaillierte Kontrollstatistiken vorgelegt; diese Daten sind jedoch unvollständig und wurden von den bescheinigenden Stellen noch nicht überprüft und bestätigt. Der Generaldirektor der GD AGRI hat aus diesem Grund und in Erwartung von Gesprächen mit anderen Einrichtungen über die Höhe der annehmbaren Fehlerquote im Tätigkeitsbericht für 2007 einen Vorbehalt zum Bereich Entwicklung des ländlichen Raums geltend gemacht.

In den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums werden für 2007 aufgrund von künftigen Konformitätsentscheidungen wahrscheinlich schätzungsweise 439 Mio. EUR an Ausgaben von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen werden; hinzu kommen 152 Mio. EUR, die von Endbegünstigten zurückgefordert werden ⁽¹⁾.

Der Generaldirektor der GD Gesundheit und Verbraucher (GD SANCO) erklärt im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2007, davon überzeugt zu sein, dass die in seinen Bereich fallenden Vorgänge nicht von Fehlern hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit in wesentlichem Umfang beeinträchtigt sind, da die Restfehlerquote bei 1,6 % und damit unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt.

Der Generaldirektor der GD Umwelt (ENV) weist im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2007 darauf hin, dass die Kontrollsysteme und die Verfahren zur Feststellung von Mängeln kontinuierlich optimiert wurden und gegebenenfalls ergänzt werden. Diese Warnsysteme haben keinen Anhaltspunkt für Mängel, Fehler oder Risiken geliefert, die gemäß den Leitlinien für die Wesentlichkeitskriterien im Rundschriften zu den Jährlichen Tätigkeitsberichten als signifikant eingestuft werden und zur Geltendmachung von Vorbehalten führen könnten; hiervon ausgenommen ist der Bereich der Ex-post-Prüfungen, in dem das Ausmaß der von den Ex-post-Prüfern empfohlenen Einziehungsanordnungen und der stetige Anstieg während der vergangenen Jahre zur Geltendmachung eines Vorbehalts zu den von den Empfängern maßnahmenbezogener Finanzhilfen erklärten Ausgaben führte, da die Wesentlichkeitsschwelle um 0,63 % überschritten wurde.

⁽¹⁾ 2007 wurden 607 Mio. EUR im Wege finanzieller Berichtigungen und 247 Mio. EUR von den Mitgliedstaaten bei den Endempfängern zurückgefordert (siehe Kapitel 6 der Bemerkungen zu der Jahresrechnung 2007).

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.14. Beim EGFL wurden in Bezug auf die Stichprobe des Hofes folgende Fehler festgestellt:

- a) Betriebsprämienregelung: Betriebsinhaber machten in ihren Anträgen überhöhte Angaben, und/oder die Zahlungsansprüche wurden falsch berechnet, sodass fehlerhafte Zahlungen geleistet wurden.
- b) Betriebsprämienregelung: Einige Olivenölerzeuger erhielten überhöhte Zahlungen, da ihnen zusätzliche Ansprüche aus der nationalen Reserve zugewiesen worden waren, die ihnen nicht zustanden (Spanien). Einem geprüften Begünstigten wurde ein Betrag ausgezahlt, der erheblich über dem während des Bezugszeitraums (1999-2002) gezahlten Durchschnittsbetrag lag, obwohl er die Investitionskriterien des Programms, in dessen Rahmen ihm die zusätzlichen Ansprüche gewährt wurden, nicht erfüllte.
- c) Betriebsprämienregelung: In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 ⁽¹⁰⁾ wies der Hof darauf hin, dass die Daten des geografischen Informationssystems (GIS) für den Olivenanbau in Griechenland, Spanien und Italien weder vollständig noch zuverlässig waren, was sich bei der Integration der Erzeugungsbeihilferegelung für Olivenöl in die Betriebsprämienregelung negativ auswirken könnte. Diese Schwachstellen sind in Italien und Griechenland weiterhin vorhanden. In letzterem Mitgliedstaat enthielten vier von fünf geprüften Vorgängen Fehler, von denen einige zu erheblich überhöhten Zahlungen führten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.14. Die geprüften Vorgänge sind zwar für den Politikbereich als Ganzes repräsentativ, doch lassen die festgestellten Fehler nicht ohne Weiteres Schlussfolgerungen über die Durchführung der Einzelhilfe zu. Die Kommission und die betreffenden Mitgliedstaaten stimmen den im Folgenden aufgelisteten vom Rechnungshof festgestellten Fehler nur teilweise zu.

- a) Die Prüfungen der Dienststellen der Kommission ergaben, dass die Berechnung der Zahlungsansprüche im Großen und Ganzen in Übereinstimmung mit den anwendbaren Rechtsvorschriften erfolgte und die Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen in der Regel zufrieden stellend durchgeführt werden. Problemen wird im Rahmen des Konformitätsabschlusses nachgegangen.

In Bezug auf Zahlungen, die auf fehlerhafte Zuweisungen von Zahlungsansprüchen zurückzuführen sind, ist festzustellen, dass der Betriebsinhaber gemäß der anwendbaren Bestimmung den betreffenden Betrag nicht zurückzahlen muss, wenn der Fehler bei der Zuweisung der Zahlungsansprüche der nationalen Verwaltung anzulasten ist und vom Betriebsinhaber nicht erkannt werden konnte. Die Kommission sieht in dem Konformitätsabschlussverfahren ein gutes Instrument, mit dem dem Risiko für den Fonds begegnet und gleichzeitig den berechtigten Erwartungen der Betriebsinhaber Rechnung getragen werden kann.

- b) Die Kommission hatte bei ihren eigenen Prüfbesuchen Kenntnis von diesen Feststellungen des Rechnungshofs erlangt und hat bereits ein entsprechendes Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet.
- c) Die Kommission hat bereits auf der Grundlage ihrer eigenen Prüfungsfeststellungen ein Konformitätsabschlussverfahren in Bezug auf die systematischen Mängel des griechischen Kontrollsystems einschließlich der Berechnung von Zahlungsansprüchen eingeleitet ⁽²⁾.

Die Daten des GIS (Geografisches Informationssystem) für den Olivenanbau werden nur für eine Übereinstimmungskontrolle vor der Zahlung für die Erzeugung von Olivenöl verwendet. Da die zugewiesenen Zahlungsansprüche auf den Zahlungen für die Erzeugung von Olivenöl basieren, besteht keine direkte Beziehung zwischen dem GIS und der Höhe der zugewiesenen Ansprüche. Zahlungsansprüche sind ordnungsmäßig und rechtmäßig, wenn sie auf der Grundlage des im Bezugszeitraum gezahlten Betrags berechnet wurden ⁽³⁾. Der Rechnungshof kommt bei seiner Systemprüfung der Feststellung von Zahlungsansprüchen in Griechenland zu dem Schluss, dass es im Olivenölsektor systematische Unterschätzungen gab.

⁽¹⁰⁾ Ziffern 5.82-5.84.

⁽²⁾ Schreiben vom Juni 2006 und April 2007.

⁽³⁾ Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- d) Produktionsbezogene Direktzahlungen: Es wurden erheblich überhöhte Zahlungen infolge von Flächenabweichungen bei getrockneten Trauben und Schalenfrüchten festgestellt (Griechenland und Spanien). Außerdem wurden in einem Fall große, nicht begründete Differenzen zwischen der Zahl der im Register des Betriebsinhabers erfassten Schafe, für die EU-Beihilfen gezahlt wurden, und der tatsächlich ermittelten Zahl festgestellt (Spanien).
- e) Sonstige (nicht unter das InVeKoS fallende) Regelungen: Bei den Fehlern handelt es sich um vorschriftswidrige Abzüge von Zahlungen an die Betriebsinhaber ⁽¹¹⁾ und das Versäumnis, auf geschuldete Beträge Zinsen zu erheben (verschiedene Mitgliedstaaten), Mängel bei den Kontrollen in Bezug auf Ausfuhrerstattungen (Portugal) und fehlende Mengen Reis bei der öffentlichen Lagerhaltung (Griechenland).

5.15. Hinsichtlich der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums stellte der Hof folgende Fehlerarten fest:

- a) Agrarumweltregelungen: In 9 von 13 geprüften Fällen hatten die Betriebsinhaber nicht alle Beihilfenvoraussetzungen erfüllt (Irland und Frankreich).
- b) Zinszuschüsse: Die geltenden Verfahren gewährleisteten keinen angemessenen Prüfpfad, sodass nicht überprüft werden kann, ob die Zahlung der EU-Zuschüsse an die Endbegünstigten ordnungsgemäß war (Frankreich). Außerdem wurden bei mitgliedstaatlichen Kontrollen aufgedeckte Unregelmäßigkeiten bei der Erstellung der Zahlungsanträge an die Kommission nicht berücksichtigt, sodass Ausgaben zu Unrecht geltend gemacht und zulasten der EU verbucht wurden.

5.16. In den Bereichen Umwelt, Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz wiesen die geprüften Zahlungen folgende Fehler auf:

- a) Im Rahmen des Instruments LIFE finanzierte Projekte umfassten nicht zuschussfähige Ausgaben.
- b) Die Unterlagen, die vorgelegt wurden, um die tatsächliche Durchführung der in Rechnung gestellten Arbeiten nachzuweisen, waren unzulänglich (Spanien).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- d) Die Durchführung der Beihilferegelung für getrocknete Trauben in Griechenland ist Gegenstand wiederholter und laufender Konformitätsabschlussverfahren.

- e) Die Kommission und der betreffende Mitgliedstaat teilen nicht die Ansicht des Rechnungshofs, dass die Abzüge von Zahlungen an die Betriebsinhaber vorschriftswidrig waren.

Zu dem Fall betreffend die Ausfuhrerstattung stellt die Kommission fest, dass der Vorgang nicht durch einen quantifizierbaren Fehler beeinträchtigt wurde.

5.15.

- a) Viele dieser Fehler mit erheblichen finanziellen Auswirkungen betreffen die Buchführung über die Verringerung von Nitrat auf der Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe anstatt auf der Ebene der Flächen und das Fehlen permanenter Zäune zum Schutz von Wasserläufen. Was die Zäune anbelangt, ist die Kommission der Meinung, dass der Zweck, die Verhinderung von Tierbewegungen, auch durch bewegliche Zäune erreicht werden kann.
- b) Die Kommission ist sich der vom Rechnungshof angesprochenen Problematik bewusst und erkennt die Bedeutung eines wirtschaftlichen Finanzmanagements von Zinszuschussregelungen und des Vorhandenseins eines adäquaten Prüfpfads an. Sie geht diesem Problem mit den französischen Behörden nach, gegebenenfalls auch im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens.

5.16.

- a) Derartige nicht förderfähige Ausgaben können nur zum Zeitpunkt der Zahlung des Restbetrags oder bei einer Ex-post-Prüfung festgestellt werden.
- b) Derartige Fehler können nur bei Ex-post-Prüfungen aufgedeckt werden.

⁽¹¹⁾ Siehe Artikel 23 der Verordnung (EG) Nr. 1227/2000 der Kommission (ABl. L 143 vom 16.6.2000, S. 1), in dem festgelegt ist, dass fällige Zahlungen in vollem Umfang an die Begünstigten zu leisten sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) Bei einem Seuchentilgungsprogramm wurden Zahlungen vorgenommen, für die es keine angemessenen Belege gab. Außerdem wurden die Höchstbeträge für die beihilfefähigen Kosten je Test nicht eingehalten und die empfohlenen technischen Kontrollen nicht durchgeführt (Deutschland).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) Die Kommission hat kürzlich eine Entscheidung ⁽⁴⁾ erlassen, mit der sie die Anforderungen an die Finanzberichterstattung erhöht ⁽⁵⁾. Die Kommission ist der Auffassung, dass der in Rede stehende Höchstbetrag ein bei ELISA-Tests ⁽⁶⁾ auf der Ebene der Mitgliedstaaten angewandter Höchstbetrag ist. Die Kommission schließt sich nicht der Auslegung des Rechnungshofs an, wonach dieser Höchstbetrag je Einzeltest angewandt werden sollte. Obwohl der betreffende Mitgliedstaat eine Förderung in Höhe von 50 % für das fragliche Programm beanspruchen konnte, wurden die tatsächlichen Fördermittel per Kommissionsentscheidung auf einen deutlich niedrigeren Betrag als den geschätzten Anspruch begrenzt. Die empfohlene Prüfung (zur Vermeidung von Doppelzahlungen von Testkosten für Tilgungs- und Sofortprogramme) wurde durchgeführt und ergab unmittelbar, dass derartige Kosten im Rahmen von Sofortprogrammen nicht förderfähig waren. Daher erübrigten sich weitere tiefer gehende Prüfungen.

Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme**Politikbereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums**

5.17. Die Ausgaben im Politikbereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums fallen unter die geteilte Verwaltung und unterliegen den folgenden wichtigsten Kontrollen:

- a) Kontrollen der Anträge und Zahlungen im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) ⁽¹²⁾;
- b) sektorspezifischen Kontrollen, z. B. im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums;
- c) Warenkontrollen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die im Rahmen einer von der EU bezuschussten Ausfuhrregelung ausgeführt werden ⁽¹³⁾;
- d) nachgängigen Prüfungen der Geschäftsunterlagen in den Räumlichkeiten von Händlern und Verarbeitungsunternehmen landwirtschaftlicher Erzeugnisse ⁽¹⁴⁾;
- e) dem Rechnungsabschlussverfahren, das ex post unter der Verantwortung der Kommission durchgeführt wird (siehe Ziffer 5.39).

5.17. Siehe Antwort auf Ziffer 5.2

⁽¹²⁾ Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates (ABl. L 355 vom 5.12.1992, S. 1) und Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 270 vom 21.10.2003, S. 1), die sich auf Tierprämien und Flächenbeihilfen beziehen.

⁽¹³⁾ Verordnung (EWG) Nr. 386/90 des Rates (ABl. L 42 vom 16.2.1990, S. 6).

⁽¹⁴⁾ Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 des Rates (ABl. L 388 vom 30.12.1989, S. 18), die sich auf die einen bestimmten Schwellenbetrag übersteigenden Zahlungen für Ausfuhrerstattungen, Verarbeitungs- und Umwandlungsbeihilfen, Baumwolle, Olivenöl, Tabak und einige Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum bezieht.

⁽⁴⁾ Dokument SANCO/1182/2008-Rev.3.

⁽⁵⁾ Zurzeit in der Entscheidung 2002/677/EG der Kommission festgelegt.

⁽⁶⁾ ELISA-Tests (Enzyme Linked Immunosorbent Assay) ermöglichen die Diagnose der klassischen Schweinepest.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.18. Die beiden wichtigsten auf der Ebene der Mitgliedstaaten geprüften Regelungen — die Betriebsprämienregelung und die produktionsbezogenen Direktzahlungen — fallen unter das InVeKoS. Einige Komponenten dieses Systems beziehen sich spezifisch auf eine dieser Regelungen, während andere beiden gemeinsam sind. Die besonderen Vorschriften für Bereiche wie die Entwicklung des ländlichen Raums (die zum Teil ebenfalls im Rahmen des InVeKoS kontrolliert werden), Ausfuhrerstattungen und nachgängige Prüfungen der Zahlungen fallen ebenfalls unter die Verantwortung der Mitgliedstaaten. Für die Rechnungsabschlusssverfahren, mit denen festgelegt wird, welche Beträge endgültig zulasten des EU-Haushalts verbucht werden, ist die Kommission zuständig. In den Ziffern 5.19-5.49 wird dargelegt, wie der Hof diese einzelnen Kontrollsysteme bewertet.

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)

5.19. Das InVeKoS umfasst in jedem Mitgliedstaat eine Datenbank zur Erfassung der Betriebe und Beihilfeanträge, Systeme zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen bzw. zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren im Falle produktionsbezogener Prämien sowie in den Mitgliedstaaten, die die Betriebsprämienregelung anwenden, als neue Komponente ein Verzeichnis der Zahlungsansprüche. Innerhalb des InVeKoS sind mehrere Kontrollen der Beihilfefähigkeit vorgesehen: eine Verwaltungskontrolle aller Anträge, ein Kontrollabgleich anhand von Datenbanken, damit für dieselben Flächen/Tiere keine Doppelanträge gestellt werden, sowie von den Zahlstellen durchzuführende Vor-Ort-Kontrollen von mindestens 5 % der Betriebe.

5.20. Das InVeKoS ist ein wirksames Instrument zur Verringerung des Risikos vorschriftswidriger Ausgaben, sofern genaue und zuverlässige Daten eingegeben werden und das System ordnungsgemäß angewandt wird. Daher bildet es das zentrale Instrument zur Verwaltung und Kontrolle

- der Betriebsprämienregelung (siehe Ziffern 5.21-5.26),
- der produktionsbezogenen Direktzahlungen (siehe Ziffern 5.27-5.28) sowie
- gemeinsamer Komponenten (siehe Ziffern 5.29-5.30).

Es bezieht sich nun auf nahezu 85 % der EGFL-Mittel, da neue Beihilferegelungen in die Betriebsprämienregelung aufgenommen wurden. Diese erweiterte Anwendung des InVeKoS soll das Finanzmanagement in Bereichen mit hohem Risiko verbessern. Im Fall des ELER und insbesondere bei den Agrarumweltmaßnahmen und den Maßnahmen zugunsten benachteiligter Gebiete werden bestimmte Grundkriterien wie Fläche oder Zahl der Tiere durch das InVeKoS abgedeckt, während für andere Kriterien besondere Kontrollverfahren entwickelt wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Betriebsprämienregelung

5.21. Die korrekte Berechnung und Zuweisung der Ansprüche durch die nationalen Behörden ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass die einzelnen Begünstigten im ersten Jahr und in allen Folgejahren korrekte Betriebsprämienzahlungen erhalten. Außerdem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre nationalen Obergrenzen einzuhalten. Der Hof stellte erneut fest ⁽¹⁵⁾, dass mehrere Mitgliedstaaten bestimmte Kernelemente der Betriebsprämienregelung nicht ordnungsgemäß anwandten. Dies betraf die Festlegung und Verwaltung der in das InVeKoS aufgenommenen Ansprüche. Infolgedessen ist der Hof der Ansicht, dass die Systeme zur Berechnung der Ansprüche nur bedingt wirksam waren und noch nicht hinreichend gewährleisteten, dass die auf der Grundlage der zugewiesenen Ansprüche geleisteten jährlichen Betriebsprämienzahlungen korrekt sind.

5.22. Zur Veranschaulichung sei auf folgende vom Hof aufgedeckte erhebliche Mängel bei der Berechnung der Ansprüche verwiesen, deren finanzielle Auswirkungen sich schwer einschätzen lassen:

- a) Im Vereinigten Königreich (England) wurden die vier geprüften Ansprüche insbesondere aufgrund der Nichtberücksichtigung von Änderungen bei den Parzellen fehlerhaft berechnet. Diese Fehler hatten keine erheblichen Auswirkungen auf die Zahlungen des Jahres 2007; allerdings wendet England das „dynamische“ Modell ⁽¹⁶⁾ an, sodass diese ersten Ansprüche — sofern keine Berichtigung erfolgt — in künftigen Jahren zu erheblich überhöhten bzw. deutlich zu niedrigen Zahlungen führen werden.
- b) Die Niederlande überschritten bei der ursprünglichen Zuweisung von Ansprüchen die nationale Obergrenze um 4,9 Millionen Euro und nahmen die einzelbetrieblichen Zahlungen auf dieser Grundlage vor. Die getätigten Gesamtzahlungen lagen zwar unterhalb der nationalen Obergrenze, doch erhielten einzelne Betriebsinhaber überhöhte Zahlungen. Zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs des Hofes (Januar 2008) hatten keine förmlichen Wiedereinzugsmaßnahmen stattgefunden.

5.21. Wenn fehlerhafte Berechnungen von Zahlungsansprüchen zu einem Risiko für den Fonds führen, wird die Kommission der Angelegenheit im Rahmen des Konformitätsabschlusses nachgehen. Aufgrund der berechtigten Erwartungen auf Seiten der Wirtschaftsbeteiligten ist es nicht immer möglich, fälschlicherweise zugewiesene Zahlungsansprüche zu berichtigen. Außerdem setzen der Handel mit Zahlungsansprüchen und weitere Reformen Rechtssicherheit für die zugewiesenen Zahlungsansprüche voraus. Diese Problematik wird daher im Rahmen der Überprüfung sämtlicher EU-Ausgaben („Gesundheitscheck“) behandelt.

5.22.

- a) Die Kommission hatte bereits bei ihren eigenen Prüfbesuchen Kenntnis von diesem Problem erlangt und 2006 ein entsprechendes Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet.

Die von den Behörden des Vereinigten Königreichs ergriffenen Berichtigungsmaßnahmen zur Minimierung bzw. Vermeidung der vom Rechnungshof aufgezeigten Auswirkungen sind Bestandteil dieses Verfahrens.

- b) Den der Kommission vorliegenden Angaben zufolge liegen die Zahlungen an die Betriebsinhaber bei insgesamt 294 Mio. EUR und damit unter der nationalen Obergrenze von 312 Mio. EUR. In Bezug auf einzelne überhöhte Zahlungen sind die niederländischen Behörden selbst die Verpflichtung eingegangen, zu Unrecht gezahlte Beträge von den Begünstigten wiedereinzuziehen.

⁽¹⁵⁾ Siehe Ziffer 5.66 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006.

⁽¹⁶⁾ Im Rahmen dieses Modells beruht die Zahlung für jeden Anspruch auf zwei Komponenten: i) einem Betrag auf der Grundlage eines historischen Bezugszeitraums für jeden Betriebsinhaber und ii) einem Pauschalbetrag, der für alle Betriebsinhaber gleich ist. Im Jahr 2005 standen diese Beträge im Verhältnis 90:10. Der Anteil des Pauschalbetrags nimmt jedoch jedes Jahr zu und wird im Jahr 2012 bei 100 % liegen. Wenn dem Betriebsinhaber zu viele Ansprüche zugewiesen wurden, erhält er immer mehr Prämienzahlungen aufgrund der pauschalen Komponente, was den im Zusammenhang mit der individuellen Komponente erlittenen Verlust ausgleicht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) Bei der Berechnung der Referenzbeträge der Betriebsinhaber bezogen die griechischen und niederländischen Behörden Rinder ein, die im Bezugszeitraum nicht prämienberechtigt waren. Außerdem wiesen die griechischen Behörden Betriebsinhabern Referenzbeträge für Ackerland zu, ohne die während des Bezugszeitraums vorgenommenen Kürzungen zu berücksichtigen.
- d) Bei der Berechnung der Zahl der Ansprüche ließen die griechischen und spanischen Behörden Futterflächen-erfordernisse für Betriebsinhaber, die während des Bezugszeitraums ausschließlich nicht an den Besitz von Flächen gebundene Prämien erhalten hatten, systematisch außer Acht und wiesen ihnen *besondere Ansprüche* ⁽¹⁷⁾ statt *flächenbezogener Ansprüche* ⁽¹⁸⁾ zu, was zu erheblich höheren Hektarzahlen und zu einer Verringerung der in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu erhaltenen Flächen führte.
- e) Durch den ungerechtfertigten Entzug von Ansprüchen konnten potenzielle Begünstigte keine Beihilfen erhalten (Griechenland).

5.23. Die Mitgliedstaaten müssen eine *nationale Reserve* ⁽¹⁹⁾ bilden, aus der sie Betriebsinhabern, die neu sind, sich in einer besonderen Lage befinden oder von Umstrukturierungs- bzw. Entwicklungsprogrammen betroffen sind, Ansprüche zuweisen.

5.24. Bei der Prüfung wurden mehrere Unzulänglichkeiten bei der Verwendung der nationalen Reserve festgestellt:

- a) missbräuchliche Verwendung der nationalen Reserve in mehreren Fällen (Frankreich): zwei nicht beihilfefähige Programme (insgesamt 42,4 Millionen Euro), Nichteinhaltung der vorgegebenen Frist bei vier anderen Programmen, Anerkennung als Investition bei für kurze Zeit angemieteten Geräten, keine systematische Anwendung verbindlicher Verpflichtungen bei neuen Betriebsinhabern, die die landwirtschaftliche Tätigkeit während des Bezugszeitraums aufgenommen haben, sodass 20,8 Millionen Euro zu viel zugewiesen wurden;

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) Zur Betriebsprämienregelung in Griechenland und in den Niederlanden ist festzustellen, dass das Konformitätsabschlussverfahren im April 2007 bzw. Mai 2008 eingeleitet wurde.
- d) Die Kommission hatte bei ihren eigenen Prüfbesuchen Kenntnis von diesen Feststellungen des Rechnungshofs erlangt und bereits entsprechende Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet, und zwar im April 2007 in Bezug auf Griechenland und im Juli 2007 in Bezug auf Spanien.
- e) Das Problem ist bereits Gegenstand eines im April 2007 eingeleiteten Konformitätsabschlussverfahrens.

5.24.

- a) In Bezug auf diese Feststellungen hat die Kommission bereits auf der Grundlage ihrer eigenen Prüfungsfeststellungen mit Schreiben vom April 2008 ein Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet.

⁽¹⁷⁾ Zahlungsansprüche, die besonderen Bedingungen unterliegen, sind in den Artikeln 47 und 48 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 hauptsächlich für Fälle vorgesehen, in denen ein Betriebsinhaber Tierprämien ohne Flächen bezogen hat oder der Zahlungsanspruch pro Hektar einen Betrag von über 5 000 Euro ergibt.

⁽¹⁸⁾ Kapitel 3 Abschnitt 1 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003.

⁽¹⁹⁾ Artikel 42 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) vorschriftswidrige Zuweisungen von Ansprüchen für nach der festgesetzten Frist und nicht im Rahmen eines Sonderprogramms gepflanzte neue Ölbaume (Italien).

5.25. Bei der Zuweisung von Ansprüchen an Olivenerzeuger akzeptierten die italienischen Behörden 153 000 Härtefälle lediglich auf der Grundlage der Anerkennung seitens der Region oder der Provinz, dass im jeweiligen Gebiet eine entsprechende Lage gegeben war. Anhand der verfügbaren Informationen lässt sich keine Schätzung des Gesamtwerts der vorschriftswidrigen Zahlungen vornehmen.

5.26. In Bezug auf die Verwaltung und Überwachung der Zahlungsansprüche im Rahmen der Betriebsprämienregelung wurden folgende Unzulänglichkeiten festgestellt:

- a) Sanktionen für zu spät eingereichte Anträge wurden nicht korrekt verhängt (Niederlande, Portugal und Vereinigtes Königreich (England)).
- b) Im Vereinigten Königreich (England) kann dieselbe Parzelle von zwei „Betriebsinhabern“ im Rahmen unterschiedlicher flächenbezogener EU-Beihilferegelungen Gegenstand von Anträgen sein. Bei 9 von 12 Vor-Ort-Kontrollen bei „neuen Begünstigten“, denen EU-Direktbeihilfen gezahlt wurden (siehe die Bemerkungen des Hofes in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 ⁽²⁰⁾), war die im Rahmen der Betriebsprämienregelung gemeldete Fläche ganz oder teilweise nicht beihilfefähig: Entweder war sie nicht in gutem landwirtschaftlichen Zustand oder wurde nicht in erster Linie für landwirtschaftliche Zwecke genutzt, oder aber der Begünstigte kam nicht für eine Beihilfe infrage, da er keine landwirtschaftliche Tätigkeit auf dieser Fläche ausübte.
- c) Portugal teilte Betriebsinhabern für gemeldete Flächen auf Brachland (*baldio*) Ansprüche zu und zahlte ihnen Betriebsprämien. Bei diesem Brachland handelt es sich gewöhnlich um öffentliches Land von sehr schlechter Weidequalität, das zumeist mit Sträuchern und Bäumen bewachsen ist. Die Zahl der auf solchen Flächen zulässigen Bäume ist nicht begrenzt, und die Betriebsinhaber sind nicht verpflichtet, die Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu erhalten. Im Jahr 2007 leistete Portugal für Brachlandflächen Zahlungen in Höhe von 3,5 Millionen Euro. In Italien wurden für Betriebsprämienzahlungen mehr Flächen als Dauergrünland anerkannt, als dies dem tatsächlich mit Gras oder Grünfütterpflanzen bewachsenen förderfähigen Flächenanteil entsprach.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Die Kommission wird dieser Angelegenheit im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens nachgehen.

5.25. In Bezug auf diese Feststellungen hat die Kommission bereits auf der Grundlage ihrer eigenen Prüfungsfeststellungen mit Schreiben vom August 2006 ein Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet.

5.26.

- a) Im Falle Portugals waren die verhängten Sanktionen unangemessen hoch: es besteht kein Risiko für den Fonds.
- b) In Bezug auf diese Feststellungen hat die Kommission bereits auf der Grundlage ihrer eigenen Prüfungsfeststellungen mit Schreiben vom Juli 2007 und vom April 2008 ein Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet.

In Bezug auf das Problem der „neuen Begünstigten“ hat die Kommission im Anschluss an den Jahresbericht 2006 des Rechnungshofs spezielle Untersuchungen eingeleitet, die diejenigen Mitgliedstaaten betreffen, die sich für regionale Modelle entschieden haben und die daher von dem vom Rechnungshof geschilderten Problem betroffen sein könnten. Diese Untersuchungen laufen noch; Risiken für den Fonds wird im Rahmen von finanziellen Berichtigungen Rechnung getragen. In ihren Vorschlägen für den „Gesundheitscheck“ befasst sich die Kommission auch mit dem Abschluss bestimmter Begünstigter von Direktzahlungen.

- c) In Bezug auf Portugal geht die Kommission diesem Problem im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens nach. Was Italien anbelangt, hat die Kommission bereits auf der Grundlage ihrer eigenen Prüfungsfeststellungen ein Konformitätsabschlussverfahren zu diesen Feststellungen eingeleitet.

⁽²⁰⁾ Ziffern 5.25-5.27.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- d) In Frankreich erhielten 275 und in Spanien (Andalusien) 33 Betriebsinhaber Zahlungen, obwohl sie nicht über Zahlungsansprüche verfügten. Es sind keine Wiedereinziehungsmaßnahmen erfolgt.

Produktionsbezogene Direktzahlungen

5.27. Die im Rahmen des InVeKoS verwalteten produktionsbezogenen Direktzahlungen beliefen sich im Jahr 2007 insgesamt auf rund 5 500 Millionen Euro. Bei den Tierprämienregelungen funktionieren die Systeme im Allgemeinen zufriedenstellend, was die Zuverlässigkeit des InVeKoS in diesem Bereich zum Ausdruck bringt. Bei den Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen der Flächenbeihilfen deckte der Hof jedoch eine Reihe von Systemschwächen auf (siehe **Anhang 5.1.1**):

- a) Unzulänglichkeiten bei den Verwaltungskontrollen, die beispielsweise zu folgenden Fehlern führten: fehlerhafte Eingabe von Antragsdaten (Griechenland), Zahlungen im Rahmen mehrerer, nicht miteinander vereinbarter Beihilferegulungen für dieselben Parzellen (Italien) und keine korrekte Verhängung von Strafen und Sanktionen, sodass überhöhte Zahlungen geleistet wurden (Griechenland, Spanien, Italien und Portugal);
- b) fehlende Belegunterlagen zu den Gründen für die Auswahl bestimmter Kriterien der Risikoanalyse und keine jährliche Neubeurteilung der Risikoparameter durch die Zahlstellen im Zusammenhang mit der Auswahl von 5 % der Betriebe für Vor-Ort-Kontrollen (Spanien und Portugal).

5.28. Bei den vom Hof vorgenommenen Wiederholungskontrollen wurde festgestellt, dass die Vor-Ort-Kontrollen eine Reihe spezifischer Schwachstellen aufwiesen. Außerdem wurden nicht beihilfefähige Flächen oder Parzellen ermittelt, die von den nationalen Kontrolleuren hätten ausgeschlossen werden müssen (Griechenland, Spanien, Italien und Portugal). In Italien hatte ein Betriebsinhaber Beihilfen für eine mit Pistazienbäumen bepflanzte Parzelle erhalten. Die Parzelle war im Jahr 2005 von den italienischen Behörden vor Ort kontrolliert worden, doch zeigte sich bei der Prüfung des Hofes, dass es sich bei dem Bewuchs um einen etablierten allgemeinen Waldbestand handelte. Folglich war die Parzelle nicht beihilfefähig.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- d) Den der Kommission vorliegenden Informationen zufolge sind die vom Rechnungshof festgestellten Unterschiede im Falle Frankreichs auf unterschiedliche Bestimmungsparameter für die beiden vom Rechnungshof verglichenen Dossiers zurückzuführen und wurden keine Zahlungen an Betriebsinhaber geleistet, die keine Ansprüche hatten. Im Falle Spaniens wurden keine Zahlungen an Betriebsinhaber geleistet, die keine Ansprüche hatten. In nahezu allen Fällen hatten diese Betriebsinhaber zuvor einen Antrag auf Berichtigung gestellt, über den zum Zeitpunkt der Zahlung noch nicht entschieden war. Bei einer Rücknahme der Zuweisung von Zahlungsansprüchen forderte die Zahlstelle zur Rückerstattung auf.

5.27. In Bezug auf Tabelle 5 stimmt die Kommission der Bewertung der Systeme in Italien durch den Rechnungshof nicht zu.

Der Rechnungshof hat anerkannt, dass die Kommission die meisten der aufgedeckten Systemschwächen im Rahmen ihres Rechnungsabschlusses ebenfalls aufgedeckt und adäquate Folgemaßnahmen eingeleitet hat.

- a) In Bezug auf die nicht ordnungsgemäße Verhängung von Sanktionen in Italien, Spanien und Portugal hat die Kommission bereits auf der Grundlage ihrer eigenen Prüfungsfeststellungen ein Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet.
- b) Die Notwendigkeit einer jährlichen Bewertung wurde in der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 festgeschrieben. Bei ihren Prüfungen untersucht die Kommission auch, inwieweit sich die Risikoanalyse im Verlauf der Jahre verbessert hat und wie wirksam sie in dem überprüften Jahr war. Wenn sich herausstellt, dass die Risikoanalyse anhaltend unwirksam ist und dies ein Risiko für den Fonds darstellt, wird der Mitgliedstaat ersucht, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, und es wird das Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet.

Außerdem vereinfachte die Kommission die Verordnung, und ab 2008 werden die Risikofaktoren nicht mehr in der Verordnung der Kommission bestimmt.

5.28. Die Kommission prüft die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten, und geht Mängeln, die ein Risiko für den Fonds darstellen, im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens nach. Dies ist bei dem vom Rechnungshof genannten Mitgliedstaat der Fall.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Überwachungs- und Kontrollsysteme im Rahmen des InVeKoS

5.29. Wie in Ziffer 5.19 dargelegt, ist die Wirksamkeit der in das InVeKoS aufgenommenen Überwachungs- und Kontrollsysteme für die Gesamtwirksamkeit des Systems von zentraler Bedeutung. Dies gilt für alle wichtigen unter das InVeKoS fallenden Beihilferegelungen. Eine allgemeine Bewertung der Zuverlässigkeit des Systems in den besuchten Mitgliedstaaten (in Bezug auf die beiden wichtigsten Regelungen, die Betriebsprämienregelung und die produktionsbezogenen Direktzahlungen) ist den **Anhängen 5.1.2 und 5.1.1** zu entnehmen.

5.30. *Verwaltungskontrollen zur Feststellung der Beihilfefähigkeit von Flächen:* Die Wirksamkeit der Verwaltungskontrollen beruht auf der Qualität der im Flächenidentifizierungssystem ⁽²¹⁾ erfassten Angaben, auf dem Einsatz computergestützter geografischer Informationstechniken im Rahmen der als geografisches Informationssystem (GIS) bezeichneten kartografischen Komponente des Flächenidentifizierungssystems sowie auf dem Einsatz aktueller Luft- und Satellitenorthobilder:

- a) Die Verwaltungskontrollen im Vereinigten Königreich (England) liefern keine Gewähr für die ordnungsgemäße Zahlung der EU-Beihilfen. Das Vereinigte Königreich (England) macht nicht von der Möglichkeit Gebrauch, zur Unterstützung des GIS Luft- oder Satellitenorthobilder einzusetzen. Außerdem enthält das englische Flächenidentifizierungssystem nicht immer Angaben zur beihilfefähigen Fläche der Referenzparzelle.
- b) In Griechenland sind die Verwaltungskontrollen ebenfalls unzulänglich. Das Flächenidentifizierungssystem ist unvollständig und enthält erhebliche Fehler auf der Ebene der Parzellenkennzeichnung.
- c) In Frankreich und in den Niederlanden ziehen die Zahlstellen nicht beihilfefähige Landschaftselemente, die auf Orthobildern erkennbar sind, nicht in ausreichendem Maße von der im Flächenidentifizierungssystem erfassten beihilfefähigen Fläche ab und aktualisieren ihre Flächenidentifizierungssysteme nicht aufgrund der Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen. In Portugal erfolgt die Aktualisierung mit erheblichen Verzögerungen. Frankreich und Schweden verwenden Orthobilder, die zum Teil mehr als fünf Jahre alt sind.
- d) In Frankreich, Portugal und Schweden wird die Beihilfefähigkeit von Flächen, die zur Aktivierung von Zahlungsansprüchen bei Flächenstilllegung ⁽²²⁾ gemeldet werden, nicht zuverlässig überprüft.

5.29. Die Kommission stimmt der allgemeinen Bewertung der Wirksamkeit des InVeKoS in Tabelle 5 in Bezug auf Frankreich, die Niederlande und das Vereinigte Königreich nicht zu.

5.30. Die Qualität des Systems für die Identifizierung landwirtschaftlich genutzter Parzellen (LPIS) ist tatsächlich von entscheidender Bedeutung. Die Kommission arbeitet ständig mit der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) zusammen, um die besten technischen Ressourcen zur Modernisierung des LPIS in den Mitgliedstaaten einzusetzen und auf diese Weise die Wirksamkeit der Verwaltungskontrollen zu optimieren.

- a) Die Verwendung von Orthobildern ist keine Vorschrift. In Bezug auf die sonstigen vom Rechnungshof genannten Mängel des LPIS-GIS in England hat die Kommission bereits auf der Grundlage ihrer eigenen Prüfungsfeststellungen ein Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet.
- b) Die Mängel des LPIS in Griechenland sind regelmäßig Gegenstand von Konformitätsentscheidungen. Auf Ersuchen der Kommission haben die griechischen Behörden einen Aktionsplan aufgestellt, der unter anderem die Einführung eines neuen LPIS-GIS bis zum 31. Dezember 2008 vorsieht.
- c) Die Kommission hat die Feststellungen des Rechnungshofs auch bei ihren eigenen Prüfungen gemacht. Die Mitgliedstaaten wurden ersucht, Abhilfe zu schaffen, und es werden Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet, um dem durch diese Mängel verursachten finanziellen Risiko Rechnung zu tragen.
- d) Die Kommission wird Vorkehrungen für eine adäquate Weiterverfolgung im Rahmen des Konformitätsabschlusses treffen, sobald ihr der Rechnungshof alle diesbezüglichen Informationen übermittelt hat.

⁽²¹⁾ Das Flächenidentifizierungssystem ist eine Datenbank, in der alle landwirtschaftlichen Nutzflächen des Mitgliedstaats mit einer spezifischen Kennnummer registriert sind.

⁽²²⁾ Die Bestimmung der Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung ist in Artikel 53 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 geregelt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Im Rahmen des Invekos durchgeführte Kontrollen der Mitgliedstaaten und Kontrollergebnisse

5.31. Die Ergebnisse der InVeKoS-Kontrollen, die der Kommission von den Zahlstellen gemeldet werden, ermöglichen eine Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der von den Betriebsinhabern eingereichten Anträge; sie wurden von den bescheinigenden Stellen erstmals im Jahr 2007 überprüft. Die bescheinigenden Stellen nehmen jedoch keine Überprüfung und Validierung der InVeKoS-Statistiken vor, die sich bis zur Ebene der Begünstigten erstreckt, und auch die Kommission hat die Zuverlässigkeit dieser Statistiken nicht überprüft. Außerdem stellte der Hof bei seiner Analyse der zum Zwecke solcher Überprüfungen durchgeführten Arbeit von 28 bescheinigenden Stellen fest, dass zwei bescheinigende Stellen zu negativen Beurteilungen gelangten und eine bescheinigende Stelle nicht imstande war, die Lage zu bewerten. Des Weiteren zeigte sich bei der Prüfung des Hofes, dass die in der einschlägigen Kommissionsrichtlinie vorgeschriebenen Abstimmungen entweder gar nicht oder nicht in der vorgesehenen Weise vorgenommen worden waren oder dass die vorgelegten Angaben keine Schlussfolgerung hinsichtlich der Angemessenheit der Arbeit ermöglichten.

Entwicklung des ländlichen Raums

5.32. Die ungenaue Bestimmung einiger Beihilfenvoraussetzungen in den nationalen Rechtsvorschriften und die — insbesondere im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen — oft komplexen Vorschriften beeinträchtigen die Qualität der Kontrollen, mit denen überprüft wird, ob die Betriebsinhaber die einschlägigen Anforderungen einhalten. Einmal mehr wurde festgestellt, dass diese Kontrollen unzulänglich waren. Folgendes sind die wichtigsten aufgedeckten Schwachstellen:

- a) Die Gültigkeit der im Rahmen der privaten Beschaffung vorgelegten Angebote wurde nicht ausreichend kontrolliert. Die durchgeführten Kontrollen geben keine hinreichende Gewähr für die Rechtmäßigkeit des vorgeschriebenen Ausschreibungsverfahrens, was in der Folge die Beihilfefähigkeit des Projekts als Ganzes infrage stellen kann (Rumänien).

5.31. In ihren Leitlinien schreibt die Kommission den bescheinigenden Stellen ab dem Haushaltsjahr 2007 vor, die Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme der Zahlstellen einschließlich der Vor-Ort-Kontrollen systematischer zu analysieren sowie diese Statistiken zu überprüfen und zu bestätigen. Damit hat die Kommission der Empfehlung des Rechnungshofs in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005 (Ziffer 5.46) entsprochen, der zufolge die bescheinigenden Stellen im Bereich der Überprüfung und Bestätigung der Statistiken stärker tätig werden sollten.

In Bezug auf die Ausweitung der Tätigkeit der bescheinigenden Stellen auf die Endbegünstigten prüfen diese Stellen bei einer Stichprobe von Berichten über Vor-Ort-Kontrollen nach, dass alle (als Folge der Kontrolle) erforderlichen Anpassungen von Anträgen in den Daten über den Endbegünstigten in das InVeKoS übertragen werden.

In rund 90 % der Fälle gaben die bescheinigenden Stellen eine Bewertung ab, und sie kamen dabei in ungefähr 85 % zu einem positiven Ergebnis, was für das erste Jahr der Gültigkeit dieser neuen Kontrollverpflichtung als akzeptables Ergebnis anzusehen ist. Die Kommission räumt ein, dass in diesem Bereich Verbesserungsbedarf besteht, und sie hat ihre Leitlinien für das Haushaltsjahr 2008 entsprechend überarbeitet.

Die Kommission prüft die InVeKoS-Statistiken systematisch auf Übereinstimmung und auf die Einhaltung der verordnungsrechtlichen Anforderungen. Die Zuverlässigkeit der Daten prüft die Kommission im Rahmen von Konformitätsprüfungen.

5.32. In Bezug auf die in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften festgelegten Fördervoraussetzungen und ihre Komplexität teilt die Kommission die Ansicht des Rechnungshofs, dass die Bestimmungen so einfach wie möglich sein sollten, um das Fehlerrisiko zu mindern und die Kontrollkosten zu begrenzen. Vor allem Agrarumweltmaßnahmen sind jedoch ihrem Wesen nach komplex, und es ist kaum möglich, diese Maßnahmen zu vereinfachen, ohne ihren Zweck zu gefährden.

In Bezug auf das Kontrollsystem wurden Maßnahmen zur Verstärkung der Kontrollvorschriften in diesem Bereich ergriffen, und nunmehr müssen alle Kriterien für die Beihilfefähigkeit anhand von überprüfbaren von den Mitgliedstaaten festzulegenden Indikatoren kontrolliert werden können⁽⁷⁾. Ferner hat die Kommission Leitlinien für die Überprüfbarkeit der Agrarumweltmaßnahmen erarbeitet.

- a) Die Kommission wird den Feststellungen des Rechnungshofs in seiner Bemerkung im Rahmen des Konformitätsabschlusses nachgehen.

⁽⁷⁾ Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Es fand kein Kontrollabgleich mit den spezifischen Datenbanken für Tiere (seltene Rassen) statt, um die vom Betriebsinhaber gemeldete Anzahl Tiere, die die Grundlage für die Agrarumweltzahlungen bildet, zu bestätigen (Frankreich).
- c) Die im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen beihilfefähige Fläche wurde in Fällen der Nichtübereinstimmung dieser Fläche mit den Daten in der InVeKoS-Datenbank nicht angemessen überprüft. Infolgedessen konnten nicht alle Beihilfевoraussetzungen kontrolliert werden (Irland).
- d) Es wurde nicht systematisch überprüft, ob die auf den jeweiligen Betrieb zugeschnittenen konkreten Agrarumweltverpflichtungen den Gesamtanforderungen der Maßnahme entsprachen (z. B. maximal zulässige Menge von Chemikalien).
- e) Die Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen hatten kein schlüssiges Ergebnis und waren schlecht dokumentiert, und vor der Genehmigung der endgültigen Zahlungen wurde übermäßiges Vertrauen in die Erklärungen der Begünstigten gesetzt (Irland).
- f) Die in den EU-Rechtsvorschriften angegebenen Risikofaktoren für die Auswahl einer Stichprobe von vor Ort zu kontrollierenden Betriebsinhabern wurden nicht angemessen berücksichtigt (Irland und Frankreich).
- g) Das Vorhandensein privater Kofinanzierungsmittel wurde nicht angemessen überprüft. Projekte wurden oft ohne die erforderliche Bescheinigung eines Finanzinstituts genehmigt, was das Risiko erhöhte, dass EU-Mittel an Begünstigte ausbezahlt wurden, die nicht in der Lage waren, die Zahlungen für ihren Investitionsanteil zu leisten (Rumänien).
- h) Da es bei Projekten, für die Zinszuschüsse gewährt wurden, keinen angemessenen Prüfpfad gab, konnte nicht zurückverfolgt werden, welche Endbegünstigten die EU-Unterstützung erhalten hatten. Folglich konnten die Prüfer nicht überprüfen, ob die gemeldeten Beträge korrekt waren oder ob die Begünstigten alle Beihilfевoraussetzungen erfüllten (siehe auch Ziffer 5.15 Buchstabe b — Frankreich).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) *Den Feststellungen des Rechnungshofs unter den Buchstaben c, d und e wird im Rahmen des Konformitätsabschlusses nachgegangen.*
- f) *In Bezug auf die Risikoparameter ist festzustellen, dass die Kommission die Rechtsvorschriften vereinfacht hat und dass die Risikofaktoren ab 2008 nicht mehr bestimmt werden.*
- g) *Das Risiko wird durch die Bedingung gemindert, dass dem Zahlungsantrag bei jedem Projekt mit Eigenfinanzierung eine Bankerklärung beigefügt sein muss, die höchstens fünf Arbeitstage vor Einreichung des Zahlungsantrags ausgestellt werden darf.*
- h) *Die Kommission ist sich der vom Rechnungshof angesprochenen Problematik bewusst und erkennt die Bedeutung eines wirtschaftlichen Finanzmanagements von Zinszuschussregelungen und des Vorhandenseins eines adäquaten Prüfpfads an. Sie geht diesem Problem mit den französischen Behörden nach, gegebenenfalls auch im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Nachgängige Prüfung der an Händler und Verarbeiter gezahlten Beihilfen

5.33. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, jährliche Programme nachgängiger Prüfungen der Geschäftsunterlagen zu Ausfuhrerstattungen, Verarbeitungs- und Umwandlungsbeihilfen und einigen Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums durchzuführen. Sie müssen sich von der tatsächlichen Durchführung und von der Ordnungsmäßigkeit der Transaktionen überzeugen und dafür sorgen, dass die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereingezogen werden. Diese Prüfungen werden gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4045/1989 durchgeführt. Aufgabe der Kommission ist die Überwachung und Koordinierung.

5.34. Die zeitnahe Abwicklung des Prüfprogramms wurde im Jahr 2007 verbessert. Aus jedem der vorangehenden Prüfzeiträume ist jedoch eine begrenzte Anzahl von Prüfungen noch nicht abgeschlossen, was sogar Prüfungen betrifft, die schon 2000/2001 hätten durchgeführt werden sollen⁽²³⁾. Die ordnungsgemäße Durchführung dieser Prüfungen ist gefährdet, da die rechtliche Verpflichtung der Begünstigten zur Aufbewahrung der einschlägigen Unterlagen zeitlich begrenzt ist und während eines Prüfzeitraums gewöhnlich Zahlungen geprüft werden, die zwei Jahre zuvor geleistet wurden. Die noch ausstehenden Prüfungen des Zeitraums 2000/2001 beziehen sich also auf bereits im Zeitraum 1998/1999 geleistete Zahlungen. Überdies wird die Kommission nicht vor dem 31. Dezember 2009 über die Ergebnisse der Prüfungen verfügen, die sich auf im Zeitraum 2006/2007 geleistete Zahlungen beziehen.

5.35. Der Hof stellte fest, dass die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sowohl von der Kommission als auch von den Mitgliedstaaten nur in begrenztem Maße geprüft wurden, obwohl im Prüfzeitraum 2006/2007 11 % der unter die Verordnung fallenden Ausgaben und 57 % aller gemeldeten potenziellen Unregelmäßigkeiten auf die Entwicklung des ländlichen Raums entfielen.

5.36. Bei seiner Analyse der Berichte der bescheinigenden Stellen stellte der Hof außerdem fest, dass Überprüfung und Berichterstattung der Zahlstellen in Bezug auf die Weiterverfolgung der gemeldeten potenziellen Unregelmäßigkeiten verbesserungsbedürftig waren.

5.34. Auf der Ebene der Gemeinschaft wurde (auf der Grundlage der Prüfberichte 2006/2007) die geforderte Mindestzahl von Prüfungen für jeden der vorangegangenen Prüfzeiträume erreicht; ausgenommen hiervon sind die Zeiträume 2002/2003 und 2004/2005. Die Ursache hierfür war im Wesentlichen ein Rückstand in Italien.

Informationen der italienischen Behörden vom 29. Mai 2008 zufolge wurde die Mindestzahl von Prüfungen auf der Ebene der Gemeinschaft für jeden der vorangegangenen Prüfzeiträume erreicht. Der Mitgliedstaat ist jedoch weiterhin zum Abbau des Rückstands verpflichtet.

5.35. 2007 führte das für die Entwicklung des ländlichen Raums zuständige Referat überwiegend Prüfungen von Maßnahmen durch, die nicht unter die Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 fielen, zum Beispiel von Agrarumweltmaßnahmen. Das Referat mit horizontaler Zuständigkeit für die Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 absolvierte jedoch Anfang 2008 zusammen mit dem für die Entwicklung des ländlichen Raums zuständigen Referat im Rahmen des Arbeitsprogramms 2007 zwei Prüfbesuche, die den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums betrafen.

Wichtiger ist in diesem Zusammenhang, dass auf der Ebene der Mitgliedstaaten rund 18 % aller Prüfungen im Prüfzeitraum 2006/2007 Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums betrafen, was als angemessener Wert für den Umfang der Prüfungen angesehen wird.

5.36. In Bezug auf die betreffenden Zahlstellen nahmen die bescheinigenden Stellen eine Bewertung von 90 % der Fälle vor und gaben in 80 % der Fälle eine positive Stellungnahme zur Weiterverfolgung durch die Zahlstellen ab.

In den überarbeiteten Leitlinien, die den Mitgliedstaaten für das Haushaltsjahr 2008 an die Hand gegeben wurden, ist die Bemerkung des Rechnungshofs berücksichtigt.

⁽²³⁾ Ende 2007 waren insgesamt 916 der rund 20 000 geplanten Prüfungen noch nicht vollständig durchgeführt worden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ausfuhrerstattungen

5.37. Die Zahlung von Ausfuhrerstattungen an die Ausführer landwirtschaftlicher Erzeugnisse der EU dient dazu, die Differenz zwischen den EU-Binnenmarktpreisen und den Weltmarktpreisen auszugleichen. Im Jahr 2007 wurden Ausfuhrerstattungen in Höhe von 1 445 Millionen Euro gezahlt — 42 % weniger als im Vorjahr, was auf politische Entscheidungen im Rahmen der jüngsten GAP-Reformen sowie auf die gestiegenen Weltmarktpreise zurückzuführen war. Gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei 5 % der Ausfuhr Warenkontrollen vorzunehmen, um sicherzustellen, dass ordnungsgemäße Angaben gemacht wurden und ein Anspruch auf Ausfuhrerstattungen besteht. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten für den Fall, dass der Ort des Ausgangs der Waren aus dem EU-Gebiet nicht derselbe ist wie der Ort, an dem die Warenkontrolle durchgeführt wurde, Substitutionskontrollen vornehmen. Die Kommission ist verpflichtet, Qualität und Anzahl dieser Kontrollen zu überwachen.

5.38. In seinem Sonderbericht Nr. 4/2007 ⁽²⁴⁾ verwies der Hof auf Mängel im System der Waren- und Substitutionskontrollen bei der Ausfuhr von Erzeugnissen, für die eine Erstattung gewährt wird. Der Rat und die Kommission reagierten unverzüglich auf die vorgelegten Empfehlungen, indem sie die einschlägigen Rechtsvorschriften änderten ⁽²⁵⁾. Die spezifische Schwachstelle, dass ausgeführte Waren nach der Beförderung im Rahmen eines nicht zugelassenen Linienverkehrs erneut in das Zollgebiet der EU gelangen können, wurde jedoch noch nicht beseitigt.

Rechnungsabschlussverfahren der Kommission

5.39. Da die Mitgliedstaaten und die Kommission im Wesentlichen gemeinsam für die Verwaltung der Agrarausgaben verantwortlich sind, zahlen die Mitgliedstaaten die Beihilfen aus und erhalten anschließend von der Kommission eine Erstattung. Diese Erstattungen sind als Vorschüsse zu betrachten, obwohl sie in den von der Kommission vorgelegten Jahresabschlüssen als Zahlungen ausgewiesen sind. Die endgültige Anerkennung der Ausgaben erfolgt im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens, des sogenannten Rechnungsabschlusses. Die beiden Stufen dieses Verfahrens sind eine jährliche Rechnungsabschlussscheidung sowie auf mehrere Jahre bezogene Konformitätsentscheidungen der Kommission.

5.37. Qualität und Anzahl sowohl von Waren- als auch von Substitutionskontrollen werden im Rahmen von Untersuchungen von Vor-Ort-Prüfungen und Analysen der detaillierten Jahresberichte aller Mitgliedstaaten überprüft.

5.38. Die Kommission steht auf dem Standpunkt, dass nach der Feststellung, dass die Erzeugnisse, für die eine Erstattung gewährt wird, das Zollgebiet innerhalb von 60 Tagen verlassen haben, die restliche Beförderung ins Bestimmungsdrittland durch internationales Gebiet oder Drittlandsgebiet führt und eine Umladung gemäß Artikel 9 oder 10 der Verordnung (EG) Nr. 800/1999 mit dem entsprechenden Transit durch Teile des Zollgebiets der Gemeinschaft unter Zollkontrolle beinhalten kann, was nach den Erweiterungen der EU seit 2004 wahrscheinlicher ist. Es ist rechtlich nicht möglich, dass die betreffenden Waren oder Erzeugnisse im Rahmen eines anderen Zollverfahrens im Zollgebiet verbleiben, obwohl Erstattungen gezahlt wurden.

5.39. Die Erstattungen, die die Kommission den Mitgliedstaaten zahlt, sind in den Rechtsvorschriften als monatliche Zahlungen und nicht als Vorschüsse definiert ⁽⁸⁾.

⁽²⁴⁾ Vom Hof am 21. Juni 2007 angenommen (ABl. L 252 vom 26.10.2007, S. 1).

⁽²⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 14/2008 des Rates (ABl. L 8 vom 11.1.2008, S. 1) und Verordnung (EG) Nr. 159/2008 der Kommission (ABl. L 48 vom 22.2.2008, S. 19).

⁽⁸⁾ In Artikel 5 Absatz 1 erster Unterabsatz der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates hieß es: „Die Kommission stellt den Mitgliedstaaten die zur Deckung der Ausgaben... erforderlichen Finanzmittel in Form von Vorschüssen... zur Verfügung“. Die Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 wurde jedoch durch die Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik ersetzt, und in Artikel 14 Absatz 1 erster Unterabsatz dieser Verordnung heißt es: „Die Kommission stellt den Mitgliedstaaten die zur Bestreitung der Ausgaben... erforderlichen Finanzmittel in Form von monatlichen Erstattungen, nachstehend ‚monatliche Zahlungen‘ genannt, auf der Grundlage der von den zugelassenen Zahlstellen in einem Referenzzeitraum getätigten Ausgaben zur Verfügung.“

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Rechnungsabschluss

5.40. Am 30. April 2008 erließ die Kommission drei Rechnungsabschlusssentscheidungen in Bezug auf die Ausgaben zulasten des EGFL, des ELER und des Befristeten Finanzinstruments zur Entwicklung des ländlichen Raums (TRDI), mit denen sie die Rechnungen aller Zahlstellen — mit Ausnahme der in **Anhang 5.3** aufgeführten Rechnungen — abschloss. Diese Entscheidungen stützen sich auf Bescheinigungen, die von unabhängigen Prüfern (bescheinigenden Stellen) vorgelegt werden. Der Hof ermittelte bei seiner Prüfung keine Ausgaben, die von der Kommission in die Rechnungsabschlusssentscheidungen aufgenommen wurden, jedoch hätten ausgeschlossen (abgetrennt) werden müssen.

5.41. Die Rechnungsabschlusssentscheidungen beziehen sich jedoch nur auf die sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der Rechnungen der Zahlstellen. Im Rahmen ihrer vertieften Prüfungen gehen die bescheinigenden Stellen nicht auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Zahlungen („Konformitätsfragen“) ein, und sie prüfen die Anträge auf EU-Beihilfe gewöhnlich nicht an Ort und Stelle. Der Erlass von Rechnungsabschlusssentscheidungen bedeutet also nicht, dass die „abgeschlossenen“ Ausgaben keinerlei vorschriftswidrige Zahlungen umfassen.

5.42. Im Jahr 2007 wurde der Aufgabenbereich der bescheinigenden Stellen erweitert. Sie wurden verpflichtet, zusätzlich zur neuen Überprüfung und Bestätigung der InVeKoS-Statistiken (siehe Ziffer 5.31) Stellungnahmen zu den Zuverlässigkeitserklärungen der Zahlstellenleiter sowie zu den internen Kontrollverfahren vorzulegen. Bei der Prüfung des Hofes zeigte sich, dass diese Neuerungen bisher nur einen geringen zusätzlichen Nutzen erbracht haben. Außerdem bestand in drei Fällen ein nicht ausgeräumter Widerspruch zwischen der Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle und der von der bescheinigenden Stelle ausgestellten eingeschränkten Prüfungsbescheinigung.

5.41. Die Erklärung zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung ist nicht ausschließlich auf die Buchführung beschränkt. Jede Bescheinigung enthält auch eine Stellungnahme dazu, ob das interne Kontrollsystem der Zahlstelle in dem betreffenden Haushaltsjahr zufrieden stellend funktionierte, und in diesem Zusammenhang werden auch Vor-Ort-Kontrollen bewertet.

Darüber hinaus geben die bescheinigenden Stellen eine gesonderte Stellungnahme zur Zuverlässigkeitserklärung („DAS“), die von allen Zahlstellenleitern abgegeben werden, ab und kontrollieren die Wirksamkeit der Vor-Ort-Kontrollen und die Richtigkeit der Kontrollstatistiken.

5.42. Zusammen mit den übrigen vom Rechnungshof in seiner Bemerkung angesprochenen Aspekten stellt die Tätigkeit der Überprüfung und Bestätigung, die den bescheinigenden Stellen entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs in seinem Jahresbericht über die Haushaltsjahre 2005 (Ziffer 5.46) und 2006 (Ziffer 5.8) übertragen wurde, einen positiven Schritt auf dem Weg zu einer weiteren Verbesserung der Rechenschaftspflicht der Zahlstellen dar, und sie führt zu mehr Transparenz und Eigenverantwortung in Bezug auf die Kontrollergebnisse. Dies erkennen auch die Konferenz der Leiter der Zahlstellen und unabhängige bescheinigende Stellen an.

Jede bescheinigende Stelle prüft die Einhaltung der in der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 festgelegten Zulassungskriterien durch die einzelnen Zahlstellen, erstattet hierüber Bericht und gibt eine Stellungnahme ab. Die unterschiedlichen Ansichten, die in der DAS und in der Stellungnahme der bescheinigenden Stelle zum Ausdruck kommen, sind insofern der Beweis für den zusätzlichen Nutzen der Stellungnahme zur DAS, als die bescheinigende Stelle die DAS wie vorgesehen unter Berücksichtigung der eigenen Prüftätigkeit bewertet. Die betreffenden drei Zahlstellen sind zurzeit unter Bewährung tätig. Bei den übrigen 79 Zahlstellen stimmten die beiden Dokumente überein.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.43. Obwohl die spanischen Zahlstellen im Laufe des Jahres erstmals Betriebsprämienzahlungen leisteten, umfasste die Arbeit der spanischen bescheinigenden Stellen nicht die vorgeschriebene Überprüfung der Ansprüche.

5.44. Auf der Grundlage seiner Untersuchung der Arbeit der bescheinigenden Stellen ⁽²⁶⁾ meldet der Hof erneut ⁽²⁷⁾ Zweifel an der Genauigkeit der Debitorenkonten an: Zwei bescheinigende Stellen versahen ihre Bescheinigungen mit Einschränkungen, und 15 bescheinigende Stellen verwiesen auf Mängel bei den die Verwaltung von Außenständen betreffenden Verfahren der Zahlstellen; 12 bescheinigende Stellen lieferten keine ausreichenden Informationen über die durchgeführte Arbeit und zwei nahmen keine angemessene Prüfung der Rechnungen vor. Die Kommission hat zwar in Bezug auf die gemeldeten Schwachstellen das Verfahren zur Anwendung von Abhilfemaßnahmen eingeleitet ⁽²⁸⁾, doch sind die finanziellen Auswirkungen dieser Aktionen noch nicht bekannt. Der Hof stellt ferner fest, dass die unterschiedlichen Vorgehensweisen der Zahlstellen in Bezug auf den Zeitpunkt der Ausweisung von Außenständen eine nicht kohärente Darstellung des Gesamtwerts der Außenstände zur Folge haben.

5.45. In ihren Antworten im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2006 ⁽²⁹⁾ verpflichtete sich die Kommission zur Weiterverfolgung der Beträge aus den Übersichten über die ausstehenden Forderungen, die dem EU-Haushalt gemäß der am 27. April 2007 erlassenen ersten Rechnungsabschlusssentscheidung für 2006 angelastet werden. Die drei im Jahr 2007 durchgeführten Kommissionsprüfungen bezogen sich auf rund 7 % der in diese Rechnungsabschlusssentscheidung aufgenommenen Beträge.

Konformitätsabschluss

5.46. Die Kommission erlässt Konformitätsentscheidungen nach zusätzlichen Überprüfungen der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Ausgaben. Konformitätsentscheidungen beziehen sich auf mehrere Jahre und dienen dazu, Ausgaben von der EU-Finanzierung auszuschließen, wenn die Kommission festgestellt hat, dass sie „nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind“ ⁽³⁰⁾.

⁽²⁶⁾ Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission (ABl. L 171 vom 23.6.2006, S. 90).

⁽²⁷⁾ Siehe Ziffer 5.61 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006.

⁽²⁸⁾ Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006.

⁽²⁹⁾ Ziffer 5.61 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006.

⁽³⁰⁾ Artikel 31 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates (ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.43. Die bescheinigenden Stellen prüften die von den Autonomen Regionen für die Berechnung der Ansprüche übermittelten Daten, nicht aber die Berechnung auf der nationalen Ebene insgesamt. Die Kommission hat ihre Leitlinien für das Haushaltsjahr 2008 überarbeitet, um klarzustellen, dass im Falle einer zentralen Verwaltung der Regelung auf nationaler Ebene, bei der jedoch die Betriebsprämienregelung nicht von der zentralen Zahlstelle verwaltet wird (wie es in Spanien der Fall ist), die bescheinigende Stelle der zentralen Zahlstelle dennoch in ihrem Bericht auf diesen Bereich eingehen muss.

5.44. Die Kommission ist der Auffassung, dass zumindest in einem dieser beiden Fälle tatsächlich hinreichende Arbeit geleistet wurde. Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass sie für die Zwecke der Abrechnung und Buchführung genügend Informationen über die Debitoren erhalten hat. In keinem Fall wurden auf der Ebene der Gesamtbuchführung (und damit in Bezug auf die Entscheidung) wesentliche finanzielle Folgen festgestellt.

Die Kommission erkennt jedoch an, dass in diesem Bereich Verbesserungsbedarf besteht, und hat ihre Leitlinien für das Haushaltsjahr 2008 entsprechend geändert. Ferner wird sie die Situation auch künftig genauestens überwachen (2008 sind sieben Prüfbesuche bei Zahlstellen und sechs bei bescheinigenden Stellen vorgesehen).

5.45. 2007 fanden zwei Prüfbesuche bei der italienischen Zahlstelle AGEA statt, die die Schulden betrafen. Die Entscheidung über die für das Haushaltsjahr 2006 abgetrennten Rechnungen der Zahlstelle AGEA datiert vom 30. April 2008. Dies bedeutet, dass sich die Prüfungen im Jahr 2007 auf rund 41 % der Beträge bezogen, für die die erste und zweite Entscheidung über den Rechnungsabschluss für das Haushaltsjahr 2006 erlassen wurden (die zweite nach der Prüfung des Rechnungshofs).

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.47. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 und den vorangehenden Jahresberichten verwies der Hof auf die dem Abschlussystem zum Teil innewohnenden Beschränkungen. Dazu gehört, dass der Konformitätsabschluss rückwirkend erfolgt und sich auf mehrere Jahre bezieht und dass die finanziellen Berichtigungen am Ende nicht den Endbegünstigten, sondern den Mitgliedstaaten angelastet werden. Zudem lässt sich kein klarer Bezug zwischen den wiedereingezogenen Beträgen und den tatsächlichen Beträgen vorschriftswidriger Zahlungen herstellen, da die Kommission die Berichtigungen im Rahmen von Konformitätsentscheidungen in den meisten Fällen anhand von Pauschalsätzen berechnet ⁽³¹⁾. Es zeigte sich, dass diese Beschränkungen im Jahr 2007 fortbestanden.

5.48. Bei seiner Prüfung der im Jahr 2007 erlassenen Konformitätsentscheidungen stellte der Hof Folgendes fest:

- a) Ausgaben, die von der EU-Finanzierung hätten ausgeschlossen werden müssen, wurden nicht ausgeschlossen, und Ausgaben wurden nicht rechtzeitig im Rahmen einer Konformitätsprüfung überprüft, um den Gesamtbetrag der möglicherweise aufgedeckten Unregelmäßigkeiten wieder einzuziehen zu können.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.47. Der Rechnungshof schildert Bedingungen als Beschränkungen, die der in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft festgelegten Regelung inhärent sind und die er bei der Verabschiedung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates nicht beanstandet hatte.

Finanzielle Folgen stehen zwar erst am Ende der Verfahren fest, die vorläufigen Erkenntnisse, die die Kommission bei ihren in einem bestimmten Jahr durchgeführten Prüfungen gewinnt, sind hingegen bereits am Ende dieses Jahres bekannt. Da sich die Prüfungen auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten beziehen, liefern sie nicht nur Informationen über die geprüften Ausgaben, sondern indirekt auch über künftige Ausgaben. Außerdem werden bei den Berichtigungen in der Regel Ausgaben berücksichtigt, die nach dem Zeitpunkt der Prüfung getätigt wurden, so dass die Berichtigungen nicht nur rückwirkend sind.

Der Zweck des Konformitätsabschlusses besteht darin, Ausgaben von der Finanzierung durch die Gemeinschaft auszuschließen, die nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt wurden. Er ist allerdings kein Instrument zur Wiedereinzahlung vorschriftswidriger Zahlungen an Begünstigte; dies fällt nach dem Grundsatz der geteilten Verwaltung in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Wenn sich im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens ergibt, dass zu Unrecht Zahlungen an Begünstigte geleistet wurden, müssen die Mitgliedstaaten anschließend Maßnahmen zur Wiedereinzahlung bei diesen Begünstigten einleiten. Selbst in Fällen, in denen Wiedereinzahlungen von Begünstigten nicht erforderlich sind, weil die finanzielle Berichtigung nur Mängel der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten und nicht zu Unrecht geleistete Zahlungen betrifft, sind diese Berichtigungen ein wichtiges Mittel, um Verbesserungen der Systeme der Mitgliedstaaten zu bewirken und auf diese Weise vorschriftswidrige Zahlungen an Begünstigte zu verhindern beziehungsweise aufzudecken und die betreffenden Beträge wieder einzuziehen.

Bei der Anwendung von Pauschalsätzen wird der Schweregrad der Mängel in den nationalen Kontrollsystemen berücksichtigt, um das finanzielle Risiko für die Gemeinschaft entsprechend widerzuspiegeln. Nach Ansicht der Kommission besteht also durchaus ein Bezug zwischen dieser Art der Berichtigung und der Höhe der vorschriftswidrigen Zahlungen an Endbegünstigte.

5.48.

- a) Die Kommission hält die Ausgaben, die sie auf der Grundlage ihrer Konformitätsprüfungen von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen hat, für ausreichend, um das Risiko für die Fonds zu decken.

Die Vorschrift, die die Möglichkeit der Anwendung von finanziellen Berichtigungen zeitlich begrenzt (24-Monate-Regel), beruht auf einer bewussten Entscheidung des Gesetzgebers der Gemeinschaft, mit der den Mitgliedstaaten Rechtssicherheit gewährleistet werden soll. Diese Regel beinhaltet, dass auf bestimmte Ausgaben keine finanziellen Berichtigungen angewandt werden können, obwohl sie durch Mängel beeinträchtigt sein könnten. Die Kommission hat wiederholt eine Verlängerung dieses Zeitraums vorgeschlagen, doch sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament haben diese Vorschläge abgelehnt.

⁽³¹⁾ Siehe Ziffer 5.63 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Bei zwei der geprüften Berichtigungen vergingen zwischen der ersten Prüfung und der Konformitätsentscheidung sechs Jahre — mit der Folge, dass die nicht beihilfefähigen Ausgaben erst am Ende dieses Verfahrens aus den Rechnungen ausgeschlossen wurden.

- b) *Die beiden vom Rechnungshof angesprochenen Fälle waren sehr komplex und sind nicht repräsentativ für die Konformitätsabschlüsse durch die Kommission.*

Politikbereiche Umwelt, Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz

5.49. Die Bereiche Umwelt, Fischerei und maritime Angelegenheiten sowie Gesundheit und Verbraucherschutz werden auf der Grundlage besonderer Kontrollsysteme von der Kommission verwaltet. Bei der diese Politikbereiche betreffenden Prüfung des Hofes wurden folgende Systemmängel aufgedeckt:

5.49.

- a) Im Bereich Umweltmaßnahmen wurden bei der Finanzierung von Projekten aus dem wichtigsten Fonds (LIFE-Projekte) auch nicht beihilfefähige Ausgaben berücksichtigt. Beim Abschluss von Prüfungen waren weiterhin erhebliche Verzögerungen zu verzeichnen, doch hat sich die Lage im Jahr 2007 verbessert. Im Jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Umwelt werden diese Mängel eingeräumt, indem ein entsprechender Vorbehalt geltend gemacht wird.
- b) Im Politikbereich Fischerei besteht ein erhöhtes Risiko vorschriftswidriger Zahlungen, da angemessene Rechtsvorschriften fehlen und die Ausgaben für die Datenerfassung im Zusammenhang mit der Bestandsbewirtschaftung schlecht dokumentiert sind. Überdies wurden Verbindlichkeiten, die sich in bestimmten Fällen im Zusammenhang mit der Erneuerung bilateraler Fischereiabkommen ergeben, nicht rechtzeitig durch entsprechende Mittelbindungen gedeckt.

- b) *Die vom Rechnungshof angeführten Vorschriften über die Datenerfassung im Zusammenhang mit der Bestandsbewirtschaftung wurden 2008 geändert ⁽⁹⁾. Die Durchführungsverordnung und der Beschluss der Kommission hierzu werden im Laufe des Jahres 2008 erlassen. Die neue Rechtsgrundlage gibt klare Vorschriften vor und dürfte den Bedenken des Rechnungshofs Rechnung tragen. In Bezug auf die derzeitige Situation sind Verfahren zur Beseitigung der vom Rechnungshof festgestellten Mängel der Dokumentation eingeleitet worden.*

Mittelbindungen im Zusammenhang mit den Fischereiabkommen können nur nach Annahme der Rechtsgrundlage (Beschluss bzw. Verordnung des Rates) vorgenommen werden. Aus diesem Grunde erfolgte die Mittelbindung nach der rechtlichen Verpflichtung (vorläufige Anwendung des neuen Protokolls), weil die Annahme der Rechtsgrundlage nicht vor Inkrafttreten des neuen Protokolls möglich war (was trotz der langen Fristen für die Verhandlung und Annahme häufig der Fall ist). Die Kommission wird sich mit dieser Thematik weiter beschäftigen, um neue Wege zu erkunden, wie der Bemerkung des Rechnungshofs entsprochen und gleichzeitig den mit den Fischereiabkommen verbundenen besonderen Zwängen Rechnung getragen werden kann.

⁽⁹⁾ Verordnung (EG) Nr. 199/2008 des Rates.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) Im Bereich Gesundheit und Verbraucherschutz wurden Zahlungen für Veterinärmaßnahmen geleistet, ohne dass alle erforderlichen Belege vorlagen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Am 24. Juni erzielte der Rat eine politische Einigung in Bezug auf den Vorschlag der Kommission, der Genehmigungen für Schiffe der Gemeinschaft für die Fischerei außerhalb der Gemeinschaftsgewässer betrifft. Die neue Verordnung sieht die vorübergehende Fortsetzung der Fischereieinsätze bis zur förmlichen Verabschiedung des neuen Protokolls durch den Rat vor.

- c) Die Feststellung des Rechnungshofs bezieht sich auf die Annahme von Impfstoffen und Tests, für die die Kommission keine schriftlichen Belege verlangt hat. Dennoch sieht die Kommission im Fehlen förmlicher Nachweise für die Annahme dieser Waren und Tests aufgrund ihrer Kontakte zu den Mitgliedstaaten und ihrer internen Kontrollverfahren [einschließlich der Unterschrift von zwei Bediensteten zur Bescheinigung der Richtigkeit („conforme aux faits“)] kein Risiko für ihre Zahlungen.

Die Kommission hat kürzlich eine Entscheidung ⁽¹⁰⁾ erlassen, mit der sie die in der Entscheidung 2002/677/EG der Kommission festgelegten Anforderungen an die Finanzberichterstattung erhöht.

Gesamtschlussfolgerungen und Empfehlungen

5.50. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Vorgänge, die den im Themenkreis Landwirtschaft und natürliche Ressourcen gemeldeten Ausgaben zugrunde liegen, insgesamt gesehen in wesentlichem Ausmaß mit Rechtmäßigkeits- und/oder Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet sind (siehe Ziffern 5.12-5.13).

5.50-5.51. Die Kommission bemüht sich darum, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme es wirklich ermöglichen, Fehler aufzudecken bzw. zu berichtigen, und trägt dabei dem Kosten-Nutzen-Aspekt von vor Ort durchzuführenden Kontrollen gebührend Rechnung.

Für die Bereiche Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums weist die Kommission auf die Feststellung des Rechnungshofes hin, dass die wahrscheinlichste Gesamtfehlerquote nicht wesentlich von derjenigen des Vorjahres abweicht, die in der Zuverlässigkeitserklärung für 2006 genannt wird. Auch aus den Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten geht hervor, dass die Fehlerquote auf der Ebene der Endbegünstigten, die Mittel aus dem EGFL erhalten, auf den rund 85 % der Gesamtausgaben für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums entfallen, unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegt.

Der Großteil der Agrarausgaben unterliegt dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS); dieses System begrenzt tatsächlich das Risiko unregelmäßiger Ausgaben, wenn korrekte und zuverlässige Daten eingegeben werden und das System ordnungsgemäß angewandt wird.

In den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums werden für 2007 aufgrund von künftigen Konformitätsentscheidungen wahrscheinlich schätzungsweise 439 Mio. EUR an Ausgaben von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen werden; hinzu kommen 152 Mio. EUR, die von Endbegünstigten zurückgefordert werden.

⁽¹⁰⁾ Dok. SANCO/1182/2008-Rev.3.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2007 erklärt der Generaldirektor der GD Gesundheit und Verbraucher, davon überzeugt zu sein, dass die in seinen Bereich fallenden Vorgänge nicht von Fehlern hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit in wesentlichem Umfang beeinträchtigt sind. Laut dem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2007 liegt die Restfehlerquote bei 1,6 % und damit unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %.

Der Generaldirektor der GD Maritime Angelegenheiten und Fischerei erklärte in seinem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2007, dass ausreichende Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben der GD Maritime Angelegenheiten und Fischerei gegeben werden könne und die festgestellten Mängel nicht wesentlich genug seien, um einen Vorbehalt zu rechtfertigen.

Der Generaldirektor der GD Umwelt (GD ENV) machte in seinem Jährlichen Tätigkeitsbericht einen spezifischen Vorbehalt zur Beihilfefähigkeit von Ausgaben geltend, die Empfänger maßnahmenbezogener Finanzhilfen erklärt hatten.

5.51. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme für die im Rahmen dieses Kapitels behandelten Politikbereiche bewertet der Hof insgesamt als bedingt wirksam.

5.51. *In dem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2007 des Generaldirektors der GD Maritime Angelegenheiten und Fischerei wird im Zusammenhang mit der Schlussfolgerung zur Wirksamkeit des internen Kontrollsystems festgestellt, dass ausreichende Gewähr für die Wirksamkeit der Funktionsweise der internen Kontrollsysteme in der Generaldirektion gegeben ist.*

In seinem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2007 erklärt der Generaldirektor der Generaldirektion Umwelt, dass er von der Zuverlässigkeit der internen Kontrollen sowie der finanziellen und operationellen Verwaltung in der GD ENV insgesamt überzeugt sei. Diese Schlussfolgerung wird auch bestätigt durch die Ergebnisse der Analyse der nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten und der Verwaltungsberichte für den Generaldirektor, die alle im Januar 2008 angefordert wurden. Die Interne Auditstelle der GD ENV stellte bei den Prüfungen, die sie 2007 durchgeführt hat, keine wesentlichen Mängel in den Systemen für die Finanzkontrolle oder ernstzunehmende Schwachstellen in den Verwaltungssystemen fest. Die 2007 von der Verwaltung signalisierten Mängel waren auf besondere Umstände zurückzuführen und werden 2008 weiter verfolgt.

5.52. Der Hof stellt jedoch auch fest, dass das InVeKoS weiterhin ein wirksames Instrument zur Verringerung des Risikos vorschriftswidriger Ausgaben ist, sofern es ordnungsgemäß angewandt wird und in Bezug auf die Betriebsprämienzahlungen genaue und zuverlässige Daten auf der Grundlage der zugewiesenen Ansprüche eingegeben werden (siehe Ziffern 5.20-5.21). Die jüngste Integration bestimmter Beihilferegelungen — wie beispielsweise der Regelungen für Olivenöl — in die Betriebsprämienregelung (siehe Ziffer 5.14) ist eine positive Entwicklung, auch wenn dies kurzfristig zu einer höheren Fehlerhäufigkeit führen könnte.

5.52-5.53. *Die Prüfungen der Dienststellen der Kommission ergaben, dass die Berechnung der Zahlungsansprüche im Großen und Ganzen in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften erfolgte und die Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen in der Regel zufrieden stellend durchgeführt werden. Problemen, die festgestellt wurden, wird im Rahmen des Konformitätsabschlusses nachgegangen.*

In Bezug auf die Häufigkeit und die Auswirkungen von Fehlern zeigen die InVeKoS-Statistiken, die die Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Griechenlands) übermittelt haben und die von den bescheinigenden Stellen überprüft und bestätigt wurden, dass die Fehlerhäufigkeit auch im Haushaltsjahr 2007 kontinuierlich zurückgeht und die finanziellen Auswirkungen der Fehler auf lediglich 0,83 % der betreffenden Ausgaben begrenzt sind.

5.53. Rund 20 % der auf der Ebene der Endbegünstigten geprüften Zahlungen erwiesen sich erneut als vorschriftswidrig, und bei einer begrenzten Anzahl dieser Zahlungen hatte dies erhebliche finanzielle Auswirkungen. Außerdem stellte der Hof Fehler bei der Auslegung der Verordnungsbestimmungen fest. Falls diese Fehler nicht berichtet werden, werden sie im Laufe der Jahre erhebliche kumulierte Auswirkungen haben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.54. Obwohl die Rechnungsabschlusssysteme (und die nach der Zahlung durchgeführten Kontrollen) darauf ausgerichtet sind, nicht mit den EU-Vorschriften in Einklang stehende Ausgaben auszuschließen, geschieht dies derzeit nicht auf der Ebene der Zahlungen an die Endbegünstigten. Vielmehr werden diese Ausgaben von den Mitgliedstaaten getragen, sodass zwischen den ausgeschlossenen Beträgen und dem tatsächlichen Betrag der vorschriftswidrigen Zahlungen kein konkreter Bezug hergestellt werden kann.

5.55. Die Konformitätsentscheidungen der Kommission sind noch für kein Jahr nach 2000 vollständig. Da die Entscheidungen für das Jahr 2007 noch ergehen müssen, werden Ausgaben möglicherweise in späteren Jahren nach Überprüfungen durch die Kommission berichtet. Insgesamt jedoch ändern die in späteren Jahren vorgenommenen Berichtigungen gewöhnlich nicht die Größenordnung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Zahlungen.

5.56. Der Hof empfiehlt die Beseitigung der Systemmängel, durch die solche Fehler entstehen. In diesem Zusammenhang sind hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Betriebsprämienzahlungen folgende Maßnahmen am dringlichsten:

- a) Verbesserung der Identifizierung, Registrierung und Verwaltung der Ansprüche;

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.54. Der Zweck des Konformitätsabschlusses besteht darin, Ausgaben von der Finanzierung durch die Gemeinschaft auszuschließen, die nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt wurden. Er ist aber kein Instrument zur Wiedereinzahlung vorschriftswidriger Zahlungen an Begünstigte; dies fällt nach dem Grundsatz der geteilten Verwaltung in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Wenn sich im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens ergibt, dass zu Unrecht Zahlungen an Begünstigte geleistet wurden, müssen die Mitgliedstaaten anschließend Maßnahmen zur Wiedereinzahlung bei diesen Begünstigten einleiten. Selbst in Fällen, in denen Wiedereinzahlungen von Begünstigten nicht erforderlich sind, weil die finanzielle Berichtigung nur Mängel der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten und nicht zu Unrecht geleistete Zahlungen betrifft, sind diese Berichtigungen ein wichtiges Mittel, um Verbesserungen der Systeme der Mitgliedstaaten zu bewirken und auf diese Weise vorschriftswidrige Zahlungen an Begünstigte zu verhindern beziehungsweise aufzudecken und die betreffenden Beträge wiedereinzuziehen.

Die Kommission sieht eine gültige Verbindung zwischen ihren finanziellen Berichtigungen und der Höhe der vorschriftswidrigen Zahlungen an Endbegünstigte.

5.55. Ende 2007 waren lediglich 24 von rund 1 400 Prüfungen, die in den Jahren bis 2003 durchgeführt worden waren und die Anwendung finanzieller Berichtigungen von Ausgaben aus der Zeit vor 2002 ermöglichen, noch nicht abgeschlossen. Die finanziellen Berichtigungen aufgrund dieser Prüfungen betreffen Ausgaben aus der Zeit vor 2002 und werden auf rund 6 Mio. EUR geschätzt. Dies bedeutet, dass die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Konformitätsabschluss für Ausgaben, die in den Jahren bis 2001 getätigt worden waren, zum großen Teil abgeschlossen wurden.

In Bezug auf die Größenordnung der finanziellen Berichtigungen ist festzustellen, dass in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums für 2007 aufgrund von künftigen Konformitätsentscheidungen wahrscheinlich schätzungsweise 439 Mio. EUR an Ausgaben von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen werden; hinzu kommen 152 Mio. EUR, die von Endbegünstigten zurückgefordert werden ⁽¹¹⁾.

5.56. Die meisten Mängel, die der Rechnungshof anführt, sind bekannt und werden im Rahmen des Konformitätsabschlusses behandelt. Ursache der Mängel sind nicht unklare Rechtsvorschriften, sondern Defizite bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften.

- a) Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, ihre Systeme zu verbessern und bei den genannten Problemen eng mit den Dienststellen der Kommission und der GFS zusammenzuarbeiten.

⁽¹¹⁾ 2007 wurden 607 Mio. EUR im Wege finanzieller Berichtigungen und 247 Mio. EUR von den Mitgliedstaaten bei den Endempfängern zurückgefordert (siehe Kapitel 6 der Bemerkungen zu der Jahresrechnung 2007).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Ausschluss von nicht für eine Förderung infrage kommenden Flächen und Begünstigten aus der Datenbank und Gewährleistung, dass aktuelle Informationen über die Parzellen vorliegen (z. B. Orthobilder);
- c) Klarstellung und Vereinfachung der für die Maßnahmen geltenden Regeln — insbesondere hinsichtlich der Verwendung der nationalen Reserve.

5.57. Außerdem sind weitere erhebliche Anstrengungen erforderlich, um sicherzustellen, dass die Begünstigten ihre Verpflichtungen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erfüllen, in dem die Fehlerträchtigkeit aufgrund der oft komplizierten Vorschriften und Beihilfenvoraussetzungen besonders hoch ist.

5.58. Schließlich müssen die Systemmängel beseitigt werden, die in den Politikbereichen Umwelt, Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz ermittelt wurden.

- b) Die Dienststellen der Kommission (GD AGRI und GFS) haben bereits 2002 Leitlinien über die Erfassung beihilfefähiger Flächen und die Sicherstellung aktueller Informationen erarbeitet. Über diese Leitlinien wurde bei verschiedenen Gelegenheiten mit den Mitgliedstaaten diskutiert. Wenn sich herausstellt, dass die Nichtbeachtung dieser Leitlinien zur Leistung vorschriftswidriger Zahlungen führen kann, werden Maßnahmen im Rahmen des Konformitätsabschlusses ergriffen und die Mitgliedstaaten ersucht, einen detaillierten Aktionsplan zur Lösung dieser Probleme aufzustellen. Hierbei leisten die Dienststellen der Kommission (GD AGRI und GFS) die notwendige Unterstützung.
- c) Der Vorschlag zum „Gesundheitscheck“ sieht Maßnahmen zur Vereinfachung vor: Eine weitere Entkoppelung von Teilzahlungen und die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, schrittweise pauschalere Zahlungssätze je Anspruch einzuführen, werden dafür sorgen, dass die Betriebsprämienregelung wirksamer, effizienter und einfacher wird.

5.57. Die Kommission hat die Prüfung von Agrarumweltmaßnahmen zum Schwerpunkt ihres Prüfprogramms 2008 gemacht.

Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Fehlerhäufigkeit bei Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums im Vergleich zu den EGFL-Zahlungen tendenziell höher ist, was insbesondere auf die Agrarumweltmaßnahmen inhärente Komplexität zurückzuführen ist. Agrarumweltmaßnahmen sind ihrem Wesen nach komplex, und es ist kaum möglich, diese Maßnahmen zu vereinfachen, ohne ihren Zweck zu gefährden.

Die Kommission ist daher der Meinung, dass das akzeptable Fehlerrisiko in Anbetracht des zusätzlichen Nutzens, den diese Maßnahmen bringen, und in Anbetracht ihrer ausgeprägten Komplexität höher sein sollte.

Unabhängig davon sind für den ELER-Programmplanungszeitraum 2007–2013 wichtige Verbesserungen des Kontrollrahmens für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums eingeführt worden. Die Mitgliedstaaten müssen nunmehr beispielsweise sicherstellen, dass alle in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft bzw. den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums festgelegten Kriterien für die Beihilfefähigkeit anhand von überprüfbaren Indikatoren, die sie selbst bestimmen, kontrolliert werden können. Da Beihilfekriterien oftmals komplex sind, haben die Dienststellen der Kommission verschiedene Regeln und Leitlinien zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihrer Interpretation aufgestellt.

Außerdem wurde die Anwendung des InVeKoS in Bezug auf flächen- und tierbezogene Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen von Schwerpunkt 2, auf die 44 % der Programmausgaben entfallen, weiter verstärkt.

5.58. Die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher verweist auf ihre Erklärung in Ziffer 5.51.

Siehe Antwort unter Ziffer 5.5.1 in Bezug auf die Fischerei.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN

Gemeinsame Marktorganisation für Rohtabak

5.59. In seinem Sonderbericht Nr. 7/2004 ⁽³²⁾ deckte der Hof eine Reihe von Mängeln auf, insbesondere die Unzuverlässigkeit der Daten, die Unangemessenheit der Marktanalyse und die Nichterreichung der festgesetzten Ziele (beispielsweise Förderung der Umstellung der Erzeugung auf andere Sektoren). Der Hof sprach mehrere Empfehlungen aus, die vom Parlament und vom Rat unterstützt wurden.

5.60. Die GMO für Rohtabak wurde seither im Zusammenhang mit der allgemeinen GAP-Reform des Jahres 2003 reformiert. Die Kommission trug den Empfehlungen des Hofes weitgehend Rechnung, insbesondere hinsichtlich der Erfassung und Verwendung vollständigerer und zuverlässigerer Daten. Außerdem wird die Beihilfe nach und nach vollkommen von der Erzeugung entkoppelt. Bei vollständiger Umsetzung wird diese Entkopplung in Verbindung mit den finanzierten Umstellungsmaßnahmen die Schwächen der Marktmaßnahmen beseitigen und für die Erzeuger einen Anreiz bilden, die Tabakerzeugung freiwillig aufzugeben.

Verwaltung und Überwachung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche durch die Kommission

5.61. In seinem Sonderbericht Nr. 8/2004 ⁽³³⁾ stellte der Hof fest, dass die Kommission und der Rat zahlreiche bei der Prüfung des Hofes aufgedeckte Schwachstellen in den Rechtsvorschriften bereits ausgeräumt hatten. Er empfahl jedoch insbesondere folgende weitere Maßnahmen:

5.61.

- a) regelmäßige Bewertung des Systems zur Prävention und Bekämpfung der MKS in Nichtkrisenzeiten und verstärkte Überwachung seiner Anwendung;
- b) Prüfung der Möglichkeiten, Tierhalter durch Anreize für eine rasche Mitteilung der Verdachts- bzw. Krankheitsfälle und für die Einhaltung der Tierverbringungssperren stärker einzubeziehen;

⁽³²⁾ ABl. C 41 vom 17.2.2005, S. 1.

⁽³³⁾ ABl. C 54 vom 3.3.2005, S. 1.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) genauere Regelung des finanziellen Rahmens im Bereich der Tierseuchen in dem Bemühen, die finanziellen Risiken für den EU-Haushalt so gering wie möglich zu halten.

5.62. Die Kommission nahm im Jahr 2006 eine umfassende Bewertung der Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen vor und leitete eine Reihe von Maßnahmen ein, mit denen sie den Empfehlungen des Hofes zum Teil folgte.

5.63. Dennoch sind nach Ansicht des Hofes weitere Anstrengungen erforderlich, um

- a) die Rechtsvorschriften in Bezug auf Tiergesundheit und Tier-schutz zu vereinfachen ⁽³⁴⁾;

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) In der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen über eine neue Tiergesundheitsstrategie für die Europäische Union (2007-2013) — „Vorbeugung ist die beste Medizin“ (KOM(2007) 539 endg.) ging die Kommission von der Ausarbeitung eines EU-weit harmonisierten Rahmens der Kriterien zur Aufteilung der Verantwortung und der Kosten aus. Dies soll durch eine Überarbeitung des EU-Finanzierungsinstruments für Tierkrankheiten (Entscheidung 90/424/EWG des Rates) im Rahmen des Aktionsplans zur Umsetzung der neuen Tiergesundheitsstrategie erreicht werden. Vorbereitende Arbeiten sind bereits eingeleitet worden. Weitere Arbeiten sind geplant, unter anderem eine Machbarkeitsstudie mit Konsultation.

5.62. Im Dezember 2004 gab die Kommission eine externe Bewertung in Auftrag, bei der die Ergebnisse der EU-Maßnahmen im Bereich Tiergesundheit und der Weg, der künftig eingeschlagen werden soll, eingehend untersucht werden sollten. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Bewertung und einer umfassenden Konsultation von Beteiligten legte die Kommission im September 2007 ihren Vorschlag für eine neue Tiergesundheitsstrategie vor ⁽¹²⁾. Dies war das erste Mal, dass die Kommission ihre strategischen Ziele für den Bereich Tiergesundheit darlegte.

5.63. Der Rat (im Dezember 2007), der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (Januar 2008) und das Europäische Parlament (Mai 2008) begrüßten die Erarbeitung eines strategischen Konzepts für die EU-Tiergesundheitspolitik und unterstützen die Gesamtzielsetzung, die Einzelziele und Grundsätze, die in der Tiergesundheitsstrategie für den Zeitraum 2007-2013 dargelegt sind. Auf der Grundlage der Ergebnisse von Diskussionen in diesen institutionsübergreifenden Gremien der EU wird die Kommission demnächst ihren Aktionsplan „Tiergesundheit“ zur Umsetzung des Strategieleitbilds in den kommenden fünf Jahren und darüber hinaus annehmen.

- a) Im Rahmen der Politik für eine bessere Rechtsetzung wurden bereits wichtige Schritte zur Vereinfachung des bestehenden rechtlichen Rahmens unternommen und beispielsweise die neue Richtlinie 2006/88/EG über Tiere in Aquakultur ⁽¹³⁾ erlassen sowie der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Vereinfachung der Verfahren für das Auflisten und die Veröffentlichung von Informationen

⁽³⁴⁾ Siehe Mitteilung über eine neue Tiergesundheitsstrategie (2007-2013), KOM(2007) 539 endg. vom 19.9.2007.

⁽¹²⁾ KOM(2007) 539 endg. vom 19. September 2007. http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/animal_health_strategy_en.pdf

⁽¹³⁾ Richtlinie 2006/88/EG des Rates vom 24. Oktober 2006 mit Gesundheits- und Hygienevorschriften für Tiere in Aquakultur und Aquakulturerzeugnisse und zur Verhütung und Bekämpfung bestimmter Wassertierkrankheiten (ABl. L 328 vom 24.11.2006).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) mehr Personal für die Überwachung der Anwendung der EU-Rechtsvorschriften einzusetzen, wobei auch der Erweiterung der Union Rechnung getragen wird;
- b) Im Bereich der Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit hat das Lebensmittel- und Veterinäramt der Kommission die Aufgabe, für wirksame Kontrollsysteme zu sorgen und die Einhaltung von EU-Standards innerhalb der EU und in Drittländern, die in die EU exportieren, zu bewerten. Das Lebensmittel- und Veterinäramt kommt dieser Aufgabe hauptsächlich durch Inspektionsbesuche in den Mitgliedstaaten und in Drittländern, die in die EU exportieren, nach.
- Das Lebensmittel- und Veterinäramt führt jährlich insgesamt rund 250 bis 270 Inspektionsbesuche durch.
- Die Einstellung von neuem Personal ist im Gange; hierbei ist zu beachten, dass vorzugsweise Sachverständige aus den neuen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden sollen.
- c) die immer noch vorhandenen Schwachstellen in den Notstandsplänen, auf die insbesondere in den Berichten des Lebensmittel- und Veterinäramts hingewiesen wird, zu beseitigen;
- c) Dieser Feststellung wird nachgegangen.
- d) die Organisation und Weiterverfolgung von Echtzeitübungen zu verbessern;
- d) Die Kommission trägt zurzeit aktuelle Informationen von den Mitgliedstaaten zusammen, um dieser Empfehlung angemessen entsprechen zu können.
- e) die häufigen Verzögerungen bei der Mitteilung von Rinder- verbringungen und ihrer Erfassung in der zentralen Datenbank zu verringern und die Rechtsvorschriften in Bezug auf die Kennzeichnung und Verbringung von Schweinen zu verbessern;
- e) Die vom Lebensmittel- und Veterinäramt in seinen Berichten aufgeführten Mängel beziehen sich auf die Durchführung der relevanten Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über die Kennzeichnung von Tieren, die Registrierung von Betrieben und die Erfassung von Verbringungen; sie stellen die Bestimmungen der entsprechenden Verordnungen und die Richtlinie nicht in Frage.

⁽¹⁴⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Vereinfachung der Verfahren für das Auflisten und die Veröffentlichung von Informationen im Veterinär- und Tierzuchtbereich und zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG, 77/504/EWG, 88/407/EWG, 88/661/EWG, 89/361/EWG, 89/556/EWG, 90/427/EWG, 90/428/EWG, 90/429/EWG, 90/539/EWG, 91/68/EWG, 92/35/EWG, 92/65/EWG, 92/66/EWG, 92/119/EWG, 94/28/EG, 2000/75/EG, der Entscheidung 2000/258/EG sowie der Richtlinien 2001/89/EG, 2002/60/EG und 2005/94/EG (KOM(2008) 120 endg. — CNS 2008/0046).

BEMERKUNGEN DES HOFES

- f) die im Jahr 2004 verabschiedeten lebensmittelhygienischen Anforderungen in die für eingeführtes Fleisch geltenden Vorschriften aufzunehmen.

5.64. Hinsichtlich der stärkeren Einbeziehung der Tierhalter im Bemühen um eine rasche Mitteilung der Verdachts- bzw. Krankheitsfälle wurden bislang kaum Fortschritte erzielt.

5.65. Was die genauere Regelung des finanziellen Rahmens angeht, so verabschiedete die Kommission im Jahr 2005 Maßnahmen zur Begrenzung der Entschädigungen auf der Grundlage der Marktpreise. Angesichts der Tatsache, dass die Zahlung nationaler Beihilfen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark variiert, sind jedoch noch weitere Maßnahmen erforderlich.

Messung des landwirtschaftlichen Einkommens durch die Kommission

5.66. In seinem Sonderbericht Nr. 14/2003 ⁽³⁵⁾ über die Messung des landwirtschaftlichen Einkommens durch die Kommission gelangte der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die EU-Statistiken keine hinreichend verlässlichen Informationen über das verfügbare Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte bereitstellten und keine Bewertung der Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung ermöglichten. Dies galt trotz der Verfügbarkeit dreier verschiedener Instrumente, die alle für sich beanspruchten, das Einkommen in der Landwirtschaft zu messen, aber nicht demselben Zweck dienten. Der Hof empfahl der Kommission, die verfügbaren Statistiken über die Lage der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. Haushalte zu bewerten und mit Sorgfalt neu zu definieren, welche Informationen über die finanzielle Situation der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. Haushalte nötig sind, um die Umsetzung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik — insbesondere des Ziels, den Landwirten eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten — zu überwachen. Das Europäische Parlament und der Rat schlossen sich den Empfehlungen des Hofes an.

⁽³⁵⁾ ABl. C 45 vom 20.2.2004, S. 1.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- f) Die Kommission hat bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 2007 einen entsprechenden Vorschlag erarbeitet (SANCO/10018/2007), zu dem die Mitgliedstaaten auf der Sitzung des SCoFAH ⁽¹⁵⁾ am 10. September 2007 eine positive Stellungnahme abgegeben haben. Der Vorschlag durchläuft zurzeit das Legislativverfahren zur formellen Annahme durch die Kommission und die anschließende Veröffentlichung im Amtsblatt.

5.64. Alle Fälle von bedeutenden infektiösen Tierkrankheiten (Klassische Schweinepest, Maul- und Klauenseuche, Geflügelpest), die in den vergangenen fünf Jahren in der EU aufgetreten sind, haben nur sehr begrenzte Kosten für den Gemeinschaftshaushalt verursacht und konnten erfolgreich getilgt werden. Einer der Gründe hierfür ist die — im Großen und Ganzen — frühzeitige Meldung der Krankheiten. Die Mitgliedstaaten haben die Betriebsinhaber, die nicht umfassend mit den Behörden kooperiert beziehungsweise die Krankheit nicht frühzeitig gemeldet hatten, nicht (in vollem Umfang) entschädigt, um einem solchen Verhalten entgegenzuwirken.

5.65. Die in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Obergrenzen vermitteln eine allgemeine Vorstellung von den Entschädigungszahlungen der Mitgliedstaaten.

Grundsätzlich gilt jedoch nach wie vor, dass die Entschädigung den Marktwert des Tieres nicht übersteigen darf. Bei korrekter Anwendung dieser Vorschrift kommt es weder zu Über- noch zu Unterbewertungen.

Die Rechtsvorschriften über die Entschädigung und die staatlichen Beihilfen sind harmonisiert und in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union identisch. Der vor Ort festgestellte Unterschied ist auf die unterschiedliche Anwendung der zur Verfügung stehenden Instrumente zurückzuführen.

⁽¹⁵⁾ SCoFAH: Ständiger Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.67. Mittlerweile hat die Kommission eine Reihe von Maßnahmen in die Wege geleitet, die u. a. darauf ausgerichtet sind, die von den Mitgliedstaaten angewandten statistischen Methoden zu vereinheitlichen, und zwar insbesondere im Zusammenhang mit dem Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB). Außerdem traf die Kommission mehrere Maßnahmen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit der anderen verfügbaren Instrumente (LGR und ESLH). Ferner erstellte sie Durchführbarkeitsstudien in Bezug auf die Einrichtung eines europäischen statistischen Rahmens, der vollständigere Informationen liefert. Diese Arbeiten schreiten jedoch bislang nur schleppend voran, was größtenteils darauf zurückzuführen ist, dass zwischen den Mitgliedstaaten kein Konsens darüber besteht, inwieweit diesem Projekt -angesichts der offenbar untragbaren Kosten der Erfassung vollständigerer Angaben über das landwirtschaftliche Einkommen, einschließlich des Einkommens aus der nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeit — Priorität einzuräumen ist. Der Hof weist erneut darauf hin, dass vollständigere Statistiken und Indikatoren unerlässlich sind, um die Leistung der Gemeinsamen Agrarpolitik, in deren Rahmen rund zwei Drittel der verfügbaren Haushaltsmittel für Einkommenszahlungen an die Landwirte aufgewendet werden, besser verfolgen zu können.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.67. *Die Bewertung der Durchführbarkeitsstudie ist in das Statistische Programm der Gemeinschaft 2008-2012 eingeflossen. Eine erste Erörterung im Ständigen Agrarstatistischen Ausschuss ergab, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der bestehenden konzeptionellen, technischen und finanziellen Schwierigkeiten zurückhaltend sind. Es wurde beschlossen, es bei ILB und LGR als Hauptquellen für Informationen über landwirtschaftliche Einkommen zu belassen.*

Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme für die im Rahmen des InVeKoS verwalteten produktionsbezogenen Direktzahlungen

Mitgliedstaat	Flächenbeihilfen				Tierprämien				Gesamtbewertung
	Verwaltungs- verfahren und -kontrollen zur Gewährleistung korrekter Zahlungen	Risikoanalyse und Auswahlverfahren für Kontrollen	Kontrollmethoden, Qualitätskontrolle und Berichterstat- tung über die jeweiligen Ergebnisse	Erstellung und Zuverlässigkeit der Statistiken über die Kontrollen und ihre Ergebnisse	Verwaltungs- verfahren und -kontrollen zur Gewährleistung korrekter Zahlungen	Risikoanalyse und Auswahlverfahren für Kontrollen	Kontrollmethoden, Qualitätskontrolle und Berichterstat- tung über die jeweiligen Ergebnisse	Erstellung und Zuverlässigkeit der Statistiken über die Kontrollen und ihre Ergebnisse	
Deutschland (Bayern)					n. z.	n. z.	n. z.	n. z.	
Spanien (Kastilien und León)	1	2	3			14	4		
Italien (AGEA)	5	n. g.	3		n. z.	n. z.	n. z.	n. z.	
Portugal		n. g.	6		n. g.		7		
Frankreich		8				9	10		
Griechenland	1/11		12	13	n. z.	n. z.	n. z.	n. z.	

Legende

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam
n. z.	Nicht zutreffend
n. g.	Nicht geprüft

Ergebnis der Prüfungen von Vorgängen

Schätzung des Anteils der fehlerbehafteten Vorgänge bezogen auf die Stichprobe	31 %
Fehlerquote	Zwischen 2 und 5 %

- Das geografische Informationssystem (GIS), auf dessen Grundlage die EU-Beihilferegelungen verwaltet werden, enthält nicht immer vollständige und zuverlässige Angaben über die beihilfefähigen/nicht beihilfefähigen Flächen der einzelnen Referenzparzellen.
- Die spanischen Behörden erbrachten keinen Nachweis, dass die Begründetheit der Risikokriterien und ihrer spezifischen Gewichtung für das Jahr 2006 bewertet wurde.
- Die Ergebnisse der nationalen Vor-Ort-Kontrollen und ihre Einbeziehung in das GIS sind nicht zuverlässig (dauerhaft nicht beihilfefähige Landschaftsmerkmale oder nicht vorgesehene Arten der Flächennutzung wurden von den Kontrollen nicht ermittelt; infolgedessen wurde das GIS nicht aktualisiert, was überhöhte Zahlungen an die Betriebsinhaber zur Folge hat).
- Bei den Verwaltungsanwendungen im Zusammenhang mit den Vor-Ort-Kontrollen von Tieren wurden einige Schwachstellen festgestellt, die beispielsweise das Format der Kontrollberichte und der Betriebsregister betrafen.
- Die AGEA nimmt ihre Überwachungsfunktion nicht in einer Weise wahr, die gewährleistet, dass sie die ordnungsgemäße Wahrnehmung der übertragenen Kontroll- und Verwaltungsaufgaben unter Kontrolle behält. Es wurde festgestellt, dass Änderungen nach Verstreichen der Frist akzeptiert wurden und Zahlungen erfolgten, ehe die endgültigen Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen vorlagen.
- Bei den Verfahren der Vor-Ort-Kontrolle wurden einige Schwachstellen aufgedeckt (Nichtermittlung von nicht beihilfefähigen Flächen, Nichtüberprüfung der Beihilfevoraussetzungen).
- Bei den Verfahren der Vor-Ort-Kontrolle wurden einige Schwachstellen aufgedeckt (Kontrollen in Bezug auf die Bestandsregister wurden nicht ordnungsgemäß durchgeführt oder nicht dokumentiert).
- Für die traditionellen Vor-Ort-Kontrollen, die 20 % der Vor-Ort-Kontrollen ausmachen, wurden die Risikoparameter nicht bewertet. Bezüglich der übrigen, per Fernerkundung durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen, findet dagegen eine Bewertung statt.
- Die Wirksamkeit der in den vorangegangenen Jahren verwendeten Parameter für die Risikoanalyse wurde nicht bewertet.
- Im Rahmen der Kontrollverfahren werden die nicht vorhandenen Tiere auf einem Auszug aus der nationalen computergestützten Datenbank abgehakt, nicht aber die vorhandenen Tiere getrennt gezählt.
- Antragsdaten wurden fehlerhaft eingegeben oder nachträglich geändert.
- Vermessungsmethoden und -ergebnisse sowie die angewandten Messtoleranzen werden in den Kontrollberichten nicht dokumentiert.
- Zum 1.4.2008 lagen der Kommission die Kontrollstatistiken für 2006 noch nicht vor (Frist war Juli 2007).
- Die Bewertung im Zusammenhang mit den Tierprämienregelungen bezog sich nur auf die spezifische Gewichtung der Risikofaktoren und nicht darauf, um welche Art von Risikofaktoren es sich handelte.

InVeKoS-Überwachungselemente — Betriebsprämienregelung (*)

Mitgliedstaat	Verwaltungsverfahren und -kontrollen zur Gewährleistung korrekter Zahlungen	Risikoanalyse und Auswahlverfahren für Kontrollen	Kontrollmethoden, Qualitätskontrolle und Berichterstattung über die jeweiligen Ergebnisse	Erstellung und Zuverlässigkeit der Statistiken über die Kontrollen und ihre Ergebnisse	Gesamtbewertung
Finnland	4/13/15/21	23	25		
Frankreich	2/4/6/7/11/12/13/15/17	22/23		26	
Niederlande	2/5/6/8/10/13/14/15/16	24			
Portugal	3/5/6/14/15/17	22/23			
Spanien (Andalusien)	11/15	22			
Schweden	2/7/9/13/17	22			
Vereinigtes Königreich (England)	1/6/13/14/15/17/18/19/20	24		26	

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam

- 1 Es sind keine Orthobilder für Verwaltungsgegenkontrollen verfügbar. Solche Bilder müssen zwar nicht verwendet werden, doch erhöht sich dadurch die Zuverlässigkeit der für Gegenkontrollen verwendeten Daten ganz erheblich.
- 2 Auf Luftbildern sichtbare oder vom Betriebsinhaber gemeldete nicht beihilfefähige Landschaftselemente werden nicht aus der im Flächenidentifizierungssystem erfassten beihilfefähigen Fläche ausgeschlossen.
- 3 Waldparzellen werden nicht systematisch aus der beihilfefähigen Fläche ausgeschlossen.
- 4 Die Beihilfefähigkeit neuer Parzellen wird nicht systematisch kontrolliert.
- 5 Es ist nicht festgelegt, welche Mindestgröße eine landwirtschaftlich genutzte Parzelle aufweisen muss, um beihilfefähig zu sein.
- 6 Das Flächenidentifizierungssystem wird nicht angemessen auf der Grundlage der Ergebnisse von Vor-Ort-Kontrollen und/oder der Daten in der topografischen Datenbank aktualisiert.
- 7 Die Verwaltungsgegenkontrollen werden zum Teil anhand veralteter Orthobilder vorgenommen.
- 8 Die InVeKoS-Datenbank, in der die Ansprüche erfasst sind, ist nicht zuverlässig: Sie enthält keine zuverlässigen Angaben über die aktuelle Anzahl und den aktuellen Wert der für 2006 und 2007 erfassten Ansprüche, und Ansprüche, bei denen die Mindestaktivierungsanforderungen nicht eingehalten wurden, wurden den Betriebsinhabern nicht entzogen.
- 9 Vor der Genehmigung der Zahlungen fand auf nationaler Ebene keine abschließende Verwaltungsgegenkontrolle statt.
- 10 Die von den Niederlanden ursprünglich zugewiesenen Ansprüche lagen um 4,9 Millionen Euro über der nationalen Obergrenze. Die Zahlungen an die einzelnen Betriebsinhaber wurden auf dieser Grundlage getätigt.
- 11 Es wurden Betriebsprämienzahlungen zugunsten von Betriebsinhabern ohne Zahlungsansprüche bewilligt.
- 12 Die Zahlungen werden nicht systematisch blockiert, bis alle Unstimmigkeiten bereinigt oder die notwendigen Unterlagen verfügbar sind.
- 13 Die Verfahren zur Erfassung der Anträge liefern keinen angemessenen Nachweis für den genauen Zeitpunkt des Antragseingangs und/oder werden nicht angemessen kontrolliert.
- 14 Sanktionen für zu spät eingereichte Anträge werden nicht korrekt verhängt.
- 15 In Fällen, in denen die ermittelte Fläche nicht für alle gemeldeten Ansprüche ausreicht, werden die Zahlungen systematisch falsch berechnet.
- 16 Bei überhöhten Flächenangaben werden die EU-Sanktionsvorschriften nicht angewandt.
- 17 Verwaltungsgegenkontrollen zur Ermittlung, ob die als Stilllegungsfläche gemeldete Fläche den Rechtsvorschriften entspricht, finden nicht statt oder sind unzulänglich.
- 18 Änderungen in der Datenbank werden keiner ausreichenden Verwaltungskontrolle unterzogen.
- 19 Für dieselbe Parzelle können mehrere Betriebsinhaber im Rahmen verschiedener EU-Beihilferegelungen Anträge einreichen.
- 20 Die Fläche der Referenzparzelle kann im Rahmen einer Toleranz von bis zu 2 % überschritten werden.
- 21 Für Gemüseärten wurden pro Antrag für bis zu 0,3 ha Zahlungen geleistet, ohne dass entsprechende Ansprüche vorhanden waren (719,62 ha, 134 535,85 Euro).
- 22 Die Auswahl der Kontrollen wird zum Teil anhand veralteter Antragsdaten und/oder auf der Grundlage einer unvollständigen Antragspopulation vorgenommen.
- 23 Die Kontrollquote wurde im Laufe des Jahres nicht erhöht.
- 24 Bei den auf der Grundlage der Risikoanalyse ausgewählten Kontrollen war die Fehlerquote niedriger als bei den nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Kontrollen.
- 25 Es wurden Messmethoden angewandt, die nicht genau genug waren.
- 26 Zwischen den der Kommission gemeldeten Statistiken und den zugrunde liegenden Daten, die den Prüfern übermittelt wurden, bestanden erhebliche Abweichungen.

(*) Ohne die im Zusammenhang mit der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen relevanten Aspekte.

Weiterverfolgung der wichtigsten Bemerkungen in der Zuverlässigkeitserklärung

	Bemerkungen des Hofes im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
InVeKoS	Die Erklärung des Generaldirektors enthält bereits das fünfte Jahr in Folge einen Vorbehalt in Bezug auf die unzureichende Umsetzung des InVeKoS in Griechenland. Für 2006 fanden die Kommission und der Hof Bestätigung für die weiterhin fehlende Anwendung von Schlüsselkontrollen (5.11 (*)).	In ihren Antworten versichert die Kommission, dass sie ihr intensives Prüfungsprogramm fortsetzen und Griechenland, solange die Notwendigkeit besteht, finanzielle Berichtigungen auferlegen wird. Darüber hinaus überwacht und beaufsichtigt die Kommission sorgfältig den von den griechischen Behörden nach ausdrücklicher Aufforderung durch die Kommission und in enger Zusammenarbeit mit ihr ausgearbeiteten griechischen Aktionsplan, um die oben genannten Mängel zu beheben. Der Aktionsplan enthält strenge Fristenregelungen zur Umsetzung der verschiedenen Aktionen, deren erste Ergebnisse ab dem Haushaltsjahr 2007 (Antragsjahr 2006) vorliegen werden.	Unzulänglichkeiten bei den Verwaltungskontrollen im Bereich der produktionsbezogenen Direktzahlungen wurden bei den zur Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 2007 durchgeführten Prüfungen in Griechenland, Spanien, Italien und Portugal festgestellt: fehlerhafte Eingabe von Antragsdaten, Zahlungen im Rahmen mehrerer, nicht miteinander vereinbarter Beihilferegelungen für dieselben Parzellen und keine korrekte Verhängung von Strafen und Sanktionen, sodass überhöhte Zahlungen geleistet wurden (5.27 Buchstabe a (**)). Das Flächenidentifizierungssystem in Griechenland ist unvollständig und enthält Fehler auf der Ebene der Parzellenkennzeichnung. Außerdem enthält die kartografische Komponente des Flächenidentifizierungssystems, das GIS, in einigen Ländern nur Luftbilder, die mehr als fünf Jahre alt sind (Frankreich und Schweden). In Portugal erfolgt die Aktualisierung mit erheblichen Verzögerungen (5.30 Buchstaben b und c (**)). Der Jährliche Tätigkeitsbericht 2007 des für die Landwirtschaft zuständigen Generaldirektors enthält erneut einen Vorbehalt in Bezug auf die unzulängliche Anwendung des InVeKoS in Griechenland.	<i>Den im Jahresbericht 2007 aufgeführten Problemen wird in der Regel bereits im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren nachgegangen.</i>
Betriebsprämienregelung	Das Vereinigte Königreich wies Landbesitzern Ansprüche zu, die ihr Land fast das ganze Jahr lang verpachten (5.20 (*)). Entgegen den Vorschriften weiteten einige Mitgliedstaaten die Vorschrift bezüglich der Konsolidierung (Verdichtung) der Ansprüche auf alle Fälle aus, in denen ein Betriebsinhaber im Jahr 2005 über weniger Hektarflächen als Ansprüche verfügte (5.24 (*)). Die Betriebsprämienregelung hatte eine Reihe von Nebeneffekten: Landbesitzer und neue Begünstigte erhielten Beihilfen (5.28 (*)), in vielen Mitgliedstaaten durften „Betriebsinhaber“ unerwartete Gewinne behalten (5.30 (*)), und unangemessene Investitionskriterien führten zu fragwürdigen Zuweisungen zusätzlicher Ansprüche (5.34 (*)).	Gemäß der Antwort der Kommission werden die im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 genannten Sachverhalte im Rahmen von Konformitätsverfahren weiter geprüft.	Bei der Prüfung wurden folgende systematische Mängel bei der Berechnung der Ansprüche festgestellt: — Bei der Zuweisung der Ansprüche wurde die nationale Obergrenze überschritten (Niederlande) (5.22 Buchstabe b (**)). — Es wurden Ansprüche für nicht beihilfefähige Erzeugung, Flächen oder Investitionen zugewiesen (5.26 Buchstabe b, 5.22 Buchstaben c und d (**)). — Rechtsvorschriften/besondere Regeln wurden nicht beachtet oder nicht korrekt angewandt (5.22 Buchstabe e, 5.24 Buchstabe b, 5.25 (**)). Bei den vom Hof vorgenommenen Wiederholungskontrollen wurde festgestellt, dass die Vor-Ort-Kontrollen eine Reihe spezifischer Schwachstellen aufwiesen. Außerdem wurden nicht beihilfefähige Flächen oder Parzellen ermittelt, die von den nationalen Kontrolleuren hätten ausgeschlossen werden müssen (Griechenland, Spanien, Italien und Portugal) (5.28 (**)). Der Hof stellt jedoch auch fest, dass das InVeKoS weiterhin ein wirksames Instrument zur Verringerung des Risikos vorschriftswidriger Ausgaben ist, sofern es ordnungsgemäß angewandt wird und in Bezug auf die Betriebsprämienzahlungen genaue und zuverlässige Daten auf der Grundlage der zugewiesenen Ansprüche eingegeben werden. Die jüngste Integration bestimmter Beihilferegelungen — wie beispielsweise der Regelungen für Olivenöl — in die Betriebsprämienregelung ist eine positive Entwicklung, auch wenn dies kurzfristig zu einer höheren Fehlerhäufigkeit führen könnte (5.52 (**)).	<i>Siehe Antwort auf Ziffer 5.22 Buchstabe b.</i> <i>Den im Jahresbericht 2007 aufgeführten Problemen wird in der Regel bereits im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren nachgegangen.</i>

	Bemerkungen des Hofes im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
Olivenöl	Bei den Vor-Ort-Kontrollen in den wichtigsten Erzeugermitgliedstaaten wurden allgemeine Probleme festgestellt, die die Zuverlässigkeit und Genauigkeit des GIS und folglich auch die korrekte Berechnung der Ansprüche im Rahmen der Betriebsprämienregelung beeinträchtigen (5.84 (*)).	In ihrer Antwort im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 machte die Kommission geltend, sie habe seit dem Haushaltsjahr 2000 bereits Berichtigungen in Höhe von 180 Millionen Euro vorgenommen und noch erheblichere Berichtigungen seien in Planung. Seit dem 1. Januar 2006 ist die Beihilfe für Olivenölproduktion gänzlich entkoppelt und in die Betriebsprämienregelung integriert (nur für Spanien wurde ein kleines Kopplungselement beibehalten).	Die Auswirkungen der Genauigkeit des GIS für den Olivenanbau im Zusammenhang mit der Integration der Erzeugungsbeihilfe-regelung in die Betriebsprämienregelung haben sich in Italien und Griechenland bestätigt, wo vier von fünf geprüften Betriebsprämienvorgängen Fehler enthielten, von denen einige zu erheblich überhöhten Zahlungen führten (5.14 Buchstabe c (**)).	2007 und 2008 wurden weitere finanzielle Berichtigungen der Beihilfe für die Erzeugung von Olivenöl angewandt. Siehe auch die Antwort auf Ziffer 5.14.C
Nachgängige Prüfung	Das für die Entwicklung des ländlichen Raums zuständige Konformitätsreferat führte keine Prüfungen zu Aspekten der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 durch (5.50 (*)). Der Kommission ist immer noch nicht bekannt, wie viele der ursprünglich nach Maßgabe der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 gemeldeten potenziellen Unregelmäßigkeiten zu Wiedereinziehungen führten bzw. aus welchem Grund keine Wiedereinziehungen vorgenommen wurden (5.52 (*)). In Deutschland, Italien und Spanien waren die nach der Zahlung durchgeführten Kontrollen immer noch im Rückstand (5.53 (*)).	nicht zutreffend Auf Anweisung der Kommission sind die bescheinigenden Stellen neuerdings verpflichtet, die Weiterverfolgung gemeldeter potenzieller Unregelmäßigkeiten durch die Zahlstellen zu überprüfen und Bericht darüber zu erstatten (5.40-5.45 (**)). Aus jedem der vorangehenden Prüfzeiträume ist eine begrenzte Anzahl von Prüfungen noch nicht abgeschlossen, was sogar Prüfungen betrifft, die schon 2000/2001 hätten durchgeführt werden sollen (5.34 (**)).	Der Hof stellte (erneut) fest, dass die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sowohl von der Kommission als auch von den Mitgliedstaaten nur in begrenztem Maße geprüft wurden (5.35 (**)). Bei seiner Analyse der Berichte der bescheinigenden Stellen stellte der Hof fest, dass Überprüfung und Berichterstattung der Zahlstellen in Bezug auf die Weiterverfolgung der gemeldeten potenziellen Unregelmäßigkeiten verbesserungsbedürftig waren (5.36 (**)). Die zeitnahe Abwicklung des Prüfprogramms wurde im Jahr 2007 verbessert (5.34 (**)).	Siehe Antwort auf Ziffer 5.35. Siehe Antwort auf Ziffer 5.36.
Rechnungsabschluss	Obwohl die Rechnungsabschlussysteme und die nach der Zahlung durchgeführten Kontrollen darauf ausgerichtet sind, nicht mit den Gemeinschaftsvorschriften in Einklang stehende Ausgaben auszuschließen, geschieht dies derzeit nicht auf der Ebene der Zahlungen an die Endbegünstigten (5.76 (*)).	nicht zutreffend	Der Hof gibt zum Rechnungsabschlussystem die gleiche Stellungnahme ab wie im vorangegangenen Jahresbericht.	Die Kommission ist anderer Meinung und verweist auf ihre Antwort auf Ziffer 5.47.
Ausfuhrerstattungen	Aufgrund der vom Hof durchgeführten Prüfung der Waren- und Substitutionskontrollen bei Ausfuhrerstattungen wurde der Sonderbericht Nr. 4/2007 vom 21. Juni 2007 veröffentlicht. Eine vom Hof vorgenommene Analyse zeigt, dass die Informationen zu den Waren- und Substitutionskontrollen nicht zuverlässig sind (5.55 (*)).	Der Rat und die Kommission reagierten unverzüglich auf die in dem Sonderbericht vorgelegten Empfehlungen, indem sie die einschlägigen Rechtsvorschriften änderten (5.38 (**)).	Die spezifische Schwachstelle, dass ausgeführte Waren nach der Beförderung im Rahmen eines nicht zugelassenen Schiffs-linienverkehrs erneut in das Zollgebiet der EU gelangen können, wurde noch nicht beseitigt (5.38 (**)).	Siehe Antwort auf Ziffer 5.38.
Entwicklung des ländlichen Raums	Bei den Agrarumweltmaßnahmen stellt der Hof weiterhin eine hohe Fehlerinzidenz fest, da die Betriebsinhaber ihre Verpflichtungen nicht erfüllen oder die wichtigsten Beihilfenvoraussetzungen von den Behörden nicht kontrolliert werden (5.44 (*)).	Die Kommission ist der Ansicht, dass die durch den Hof festgestellte hohe Fehlerinzidenz bei Agrarumweltmaßnahmen für die Gesamtheit der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums nicht repräsentativ ist.	Der Hof weist erneut darauf hin, dass die Ausgaben im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums besonders fehlerträchtig sind, und stellt fest, dass der für 2007 vorgelegte jährliche Tätigkeitsbericht des für die Landwirtschaft zuständigen Generaldirektors dementsprechend einen globalen Vorbehalt zu diesen Ausgaben enthält (5.12 (**)). Es sind weitere erhebliche Anstrengungen erforderlich, um sicherzustellen, dass die Begünstigten ihre Verpflichtungen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erfüllen, in dem die Fehlerträchtigkeit aufgrund der oft komplizierten Vorschriften und Beihilfenvoraussetzungen besonders hoch ist (5.57 (**)).	Siehe Antwort auf Ziffer 5.12. Siehe Antwort auf Ziffer 5.57.

(*) Ziffer im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006.

(**) Ziffer(n) im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007.

ANHANG 5.3

Für 2007 abgetrennte Zahlstellenrechnungen

Mitgliedstaat	Zahlstelle	Abgetrennte Rechnungen ⁽¹⁾		
		EGFL (Millionen Euro)	ELER (Millionen Euro)	TRDI (Millionen Euro)
Österreich	AMA		79,00	
Belgien	ALV		25,00	
Belgien	Région Wallone		14,00	
Deutschland	Baden-Württemberg		52,00	
Deutschland	Bayern		159,00	
Estland	PRIA	38,00		41,00
Griechenland	OPEKEPE	2 378,00	194,00	
Finnland	MAVI	580,00	217,00	
Italien	ARBEA	101,00		
Malta	MRAE	2,00		4,00
Niederlande	Dienst Regelingen	1 050,00		
Portugal	IFADAP	6,00		
Portugal	INGA	528,00		
Portugal	IFAP	197,00	90,00	
Insgesamt		4 868,00	830,00	45,00

⁽¹⁾ Rechnungen, die aus Gründen, die dem betreffenden Mitgliedstaat anzulasten sind, nach Auffassung der Kommission nicht im Rahmen ihrer Entscheidungen vom 30. April 2008 abgeschlossen werden konnten und ergänzende Nachforschungen erfordern.

Quelle: Entscheidungen 2008/395/EG, 2008/396/EG und 2008/397/EG der Kommission (ABl. L 139 vom 29.5.2008).

KAPITEL 6

Kohäsion

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	6.1-6.20
Besondere Merkmale der Kohäsionsmaßnahmen	6.2-6.20
Politische Ziele und Instrumente im Zeitraum 2000-2006	6.4-6.6
Verwendung der Mittel	6.7-6.8
Überwachungs- und Kontrollsysteme	6.9-6.14
Finanzkorrekturen	6.15
Fehlerarten bei Kohäsionsprojekten	6.16-6.17
Zeitraum 2007-2013	6.18-6.20
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	6.21-6.36
Prüfungsumfang	6.21
Prüfungsfeststellungen	6.22-6.31
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	6.22-6.27
Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme	6.28-6.31
Gesamtschlussfolgerung und Empfehlungen	6.32-6.36
Gesamtschlussfolgerung	6.32
Empfehlungen	6.33-6.36
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	6.37

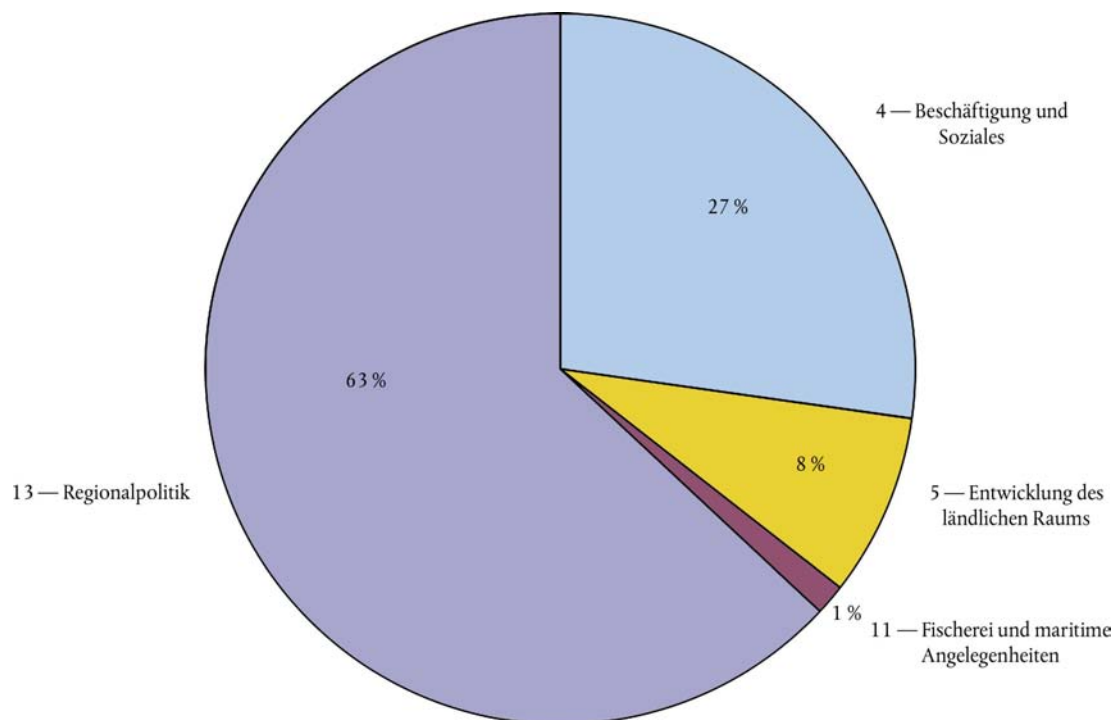
BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

6.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zu zwei Politikbereichen, die auf die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ausgerichtet sind: 04 — Beschäftigung und Soziales und 13 — Regionalpolitik. Außerdem wird über die im Zeitraum 2000-2006 getätigten Ausgaben in den Bereichen Entwicklung des ländlichen Raums und Fischerei berichtet (Teile der Politikbereiche 05 — Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums und 11 — Fischerei). Im Jahr 2007 wurden Mittelbindungen in Höhe von insgesamt 45 575 Millionen Euro und Zahlungen in Höhe von insgesamt 42 015 Millionen Euro getätigt. Die Aufschlüsselung der Zahlungen nach Politikbereichen ist der **Abbildung 6.1** zu entnehmen.

Abbildung 6.1 — Kohäsion — Aufschlüsselung der Zahlungen nach Politikbereichen



Im Jahr 2007 geleistete Gesamtzahlungen: 42 015 Millionen Euro

Quelle: Jahresrechnung 2007.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Besondere Merkmale der Kohäsionsmaßnahmen

6.2. Die EU-Kohäsionsausgaben werden im Rahmen mehrjähriger „Programmplanungszeiträume“ geplant; die den einzelnen Programmplanungszeiträumen zuzuordnenden Zahlungen laufen noch einige Jahre nach Ende des jeweiligen Programmplanungszeitraums weiter. Dieses Kapitel bezieht sich auf die Zahlungen im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2000-2006, da sie den größten Teil der Ausgaben ausmachen (84 %) ⁽¹⁾. Bemerkungen in Bezug auf den Zeitraum 2007-2013 sind in den Ziffern 6.18-6.20 enthalten.

6.3. Die EU stellt die Mittel für Kohäsionsmaßnahmen im Wege der Kofinanzierung bereit, d. h., auch die Mitgliedstaaten müssen sich an den Kosten der geförderten Projekte beteiligen. Bei der Gemeinschaftsbeteiligung handelt es sich um Haushaltsmittel aus einer Reihe von „Fonds“, den Strukturfonds (siehe Ziffer 6.5) und dem Kohäsionsfonds (siehe Ziffer 6.6).

Politische Ziele und Instrumente im Zeitraum 2000-2006

6.4. Im Programmplanungszeitraum 2000-2006 waren die Ausgaben für Kohäsionsmaßnahmen auf drei Ziele ausgerichtet:

- a) strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1),
- b) wirtschaftliche und soziale Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen (Ziel 2) und
- c) Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungssysteme (Ziel 3).

Außerdem entfielen sie auf eine Reihe spezifischerer „Gemeinschaftsinitiativen“, die beispielsweise die interregionale Zusammenarbeit in der EU oder die Stadterneuerung zum Ziel hatten.

6.5. Die Mittel stammen aus vier Strukturfonds:

- a) Aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) werden Fördermittel für die Ziele 1 und 2 bereitgestellt, um Investitionen im Infrastrukturbereich, Maßnahmen zur Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen, lokale Entwicklungsinitiativen und die Tätigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen zu kofinanzieren.

⁽¹⁾ Bei den Zahlungen für den Zeitraum 2007-2013 handelte es sich ausschließlich um Vorschusszahlungen; sie machten 16 % der Ausgaben aus.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) werden Fördermittel für die Ziele 1, 2 und 3 bereitgestellt, um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Entwicklung von Humanressourcen und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen.
- c) Aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft — Abteilung Ausrichtung (EAGFL-Ausrichtung) werden Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums kofinanziert.
- d) Mit Mitteln des Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) werden Maßnahmen zur Herstellung eines dauerhaften Gleichgewichts zwischen den Fischereiressourcen und ihrer Nutzung sowie zur Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Entwicklung des Fischereisektors kofinanziert.

6.6. Der Kohäsionsfonds unterstützt außerdem die Verbesserung der Umweltqualität und der Verkehrsinfrastruktur in den Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Brutton sozialprodukt unter 90 % des Unionsdurchschnitts liegt ⁽²⁾.

Verwendung der Mittel

6.7. Aus den Strukturfonds werden *Projekte* kofinanziert, die im Rahmen *operationeller Programme* durchgeführt werden. Im Zeitraum 2000-2006 gab es 545 operationelle Programme, deren Finanzvolumen von weniger als 500 000 Euro bis zu über 8 Milliarden Euro reichte. Die Projektausgaben im Rahmen dieser Programme lagen zwischen einigen hundert Euro Beihilfe für einen einzelnen Begünstigten und mehreren hundert Millionen Euro für ein großes Infrastrukturprojekt. Beim Kohäsionsfonds gibt es keine operationellen Programme, sondern nur Projekte für den Programmplanungszeitraum 2000-2006. In diesem Zeitraum wurden 1 094 Kohäsionsfondsprojekte durchgeführt, deren Finanzvolumen zwischen 50 000 Euro und über einer Milliarde Euro lag.

6.8. Im Allgemeinen erfolgt die Kofinanzierung eines Projekts mit Strukturfonds- oder Kohäsionsfondsmitteln in Form der *Erstattung* von Kosten ⁽³⁾ auf der Grundlage einer vom Projektträger ⁽⁴⁾ ausgestellten *Ausgabenerklärung*. Die Projektträger reichen gewöhnlich mehrere Ausgabenerklärungen für Zwischenzahlungen sowie nach Ablauf des Projekts eine abschließende Ausgabenerklärung ein.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1164/94 des Rates (ABl. L 130 vom 25.5.1994, S. 1).

⁽³⁾ Je nach Art und Komplexität des Projekts können einem Erstattungsantrag viele Kostenelemente und -arten zugrunde liegen.

⁽⁴⁾ Projektträger sind Endbegünstigte und Endempfänger, bei denen es sich um private Einzelpersonen oder Vereinigungen, Unternehmen des privaten oder öffentlichen Rechts oder auch lokale, regionale oder nationale Stellen handeln kann.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Überwachungs- und Kontrollsysteme

6.9. Die Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Bereich der Kohäsionspolitik liegt zunächst beim Mitgliedstaat, doch trägt die Kommission die endgültige Verantwortung für die ordnungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans.

6.10. Kohäsionsprojekte werden auf zwei Ebenen kontrolliert. Die erste Ebene ist das Kontrollsystem in den Mitgliedstaaten. Dieses soll fehlerhafte Erstattungen von Projektkosten und andere Unregelmäßigkeiten verhindern oder aufdecken und berichtigen. Die zweite Ebene ist die Überwachung durch die Kommission. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten den Anforderungen entsprechend eingerichtet wurden und funktionieren, sodass das Risiko von Kontrollmängeln in den Mitgliedstaaten eingedämmt wird.

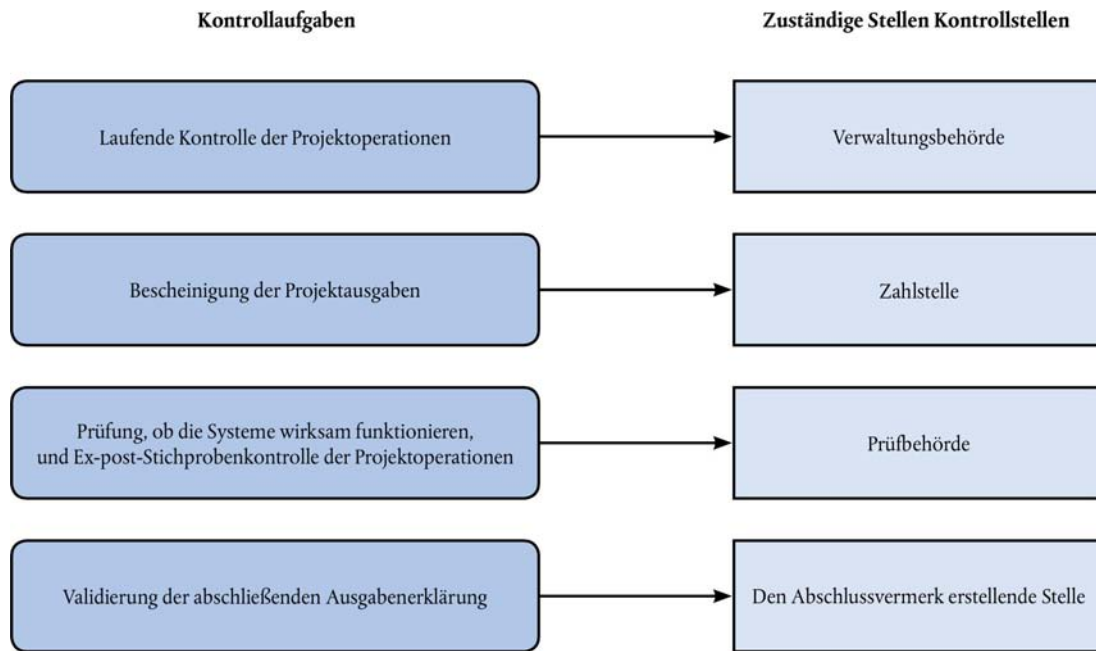
6.11. Für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 umfasst das Kontrollsystem in den Mitgliedstaaten vier Hauptkontrollaufgaben. Diese müssen klar festgelegt und Stellen zugewiesen werden, die mit Ausnahme der Prüfbehörde und der den Abschlussvermerk erstellenden Stelle voneinander unabhängig sind (siehe **Schaubild 6.2**).

6.12. Die Regelungen unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. In einigen Mitgliedstaaten werden die Kontrollaufgaben zentral auf nationaler Ebene wahrgenommen, während sie in anderen Mitgliedstaaten über zwischengeschaltete Stellen einer regionalen oder lokalen Stelle oder einer sektorspezifischen Stelle übertragen werden (dezentrale Kontrollen).

6.13. Die Überwachung durch die Kommission umfasst im Wesentlichen Ex-post-Prüfungen und die Auferlegung von Finanzkorrekturen, wenn gravierende Kontrollmängel aufgedeckt werden.

6.9. Die Mitgliedstaaten sind nach den Sektorverordnungen dafür verantwortlich, zu gewährleisten, dass Ausgaben, die bei der Kommission für eine Mitfinanzierung angemeldet werden, ordnungsgemäß sind. Die Regeln für die gemeinsame Verwaltung sehen vor, dass die Kommission, die die Verantwortung für den Haushaltsvollzug übernimmt (Artikel 53b Absatz 4 der Haushaltsordnung), prüft, ob die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten wirksam sind und, wenn dies nicht der Fall ist, Korrekturmaßnahmen ergreift. Die Kommission erfüllt ihre Aufsichtsfunktion im Rahmen ihrer Prüftätigkeit, aber auch im Zuge von Programmverhandlungen und im Wege von Überwachungsausschüssen, Jahrestreffen mit Verwaltungs- und Auditbehörden, Leitlinien und Seminaren. Eine weitere Stärkung der Aufsicht der Kommission wurde durch den von der Kommission am 19. Februar 2008 verabschiedeten Aktionsplan eingeführt.

6.13. Die Kommission verweist auf ihre Antwort unter Ziffer 6.9.

Schaubild 6.2 — Wichtigste Kontrollen in den Mitgliedstaaten

6.14. Eine Kommissionsprüfung kann unter folgenden Bedingungen ein wirksames Überwachungsinstrument sein:

- a) Ihr liegt eine Bewertung des Risikos von Mängeln im Kontrollsystem eines Mitgliedstaats zugrunde.
- b) Sie führt zu einem in der Praxis nutzbaren Ergebnis, d. h., sie bildet entweder eine solide Grundlage für Korrekturmaßnahmen oder liefert hinreichende Sicherheit, dass solche Maßnahmen nicht erforderlich sind.
- c) Auf der Grundlage des Prüfungsergebnisses finden angemessene und zeitnahe Korrekturmaßnahmen statt.

6.14.

- c) *Korrekturmaßnahmen aufgrund von Prüfungen der Kommission können in der effektiven Durchführung von Abhilfemaßnahmen durch die nationalen Behörden und/oder einer Finanzkorrektur durch die nationalen Behörden sowie einer Finanzkorrektur durch die Kommission während der Durchführung des Programms oder bei seinem Abschluss bestehen.*

Der Hof bewertet diese Prüfungen auf der Grundlage der vorstehend genannten Kriterien.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Finanzkorrekturen

6.15. Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass ein Großteil der vom Hof aufgedeckten und in seinen Jahresberichten angeführten Fehler wahrscheinlich durch das mehrjährige Korrektursystem aufgedeckt und korrigiert wird ⁽⁵⁾. Die Kommission ist jedoch nicht in der Lage, hinreichende Nachweise für Korrekturen seitens der Mitgliedstaaten zu erbringen. Die Systeme zur Anwendung der Finanzkorrekturen werden in Kapitel 3 (siehe Ziffern 3.21-3.29 und Abbildung 3.2), die tatsächlichen Finanzkorrekturen in Kapitel 1 (siehe Ziffern 1.36 und 1.38) behandelt.

6.15. Die Kommission hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Qualität der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten zu verbessern, und führt derzeit Arbeiten durch, um die Vollständigkeit und Richtigkeit dieser Daten zu überprüfen. Wie sie in ihrer Antwort zu Ziffer 3.25 darauf hinweist, wurden also Fortschritte bei der Vorlage zuverlässiger Nachweise über die Funktionsweise der mehrjährigen Korrekturmechanismen erzielt.

Fehlerarten bei Kohäsionsprojekten

6.16. Es besteht ein hohes Risiko, dass in den Ausgabenerklärungen fehlerhafte Angaben zu den Kosten von Kohäsionsprojekten gemacht werden und dass dies zu fehlerhaften Erstattungen führt. Wenn in diesem Bericht von fehlerhaften Erstattungen die Rede ist, so sind überhöhte Erstattungen gemeint. Einer fehlerhaften Erstattung können folgende Fehler zugrunde liegen:

6.16. Zahlungen auf dem Gebiet der Kohäsionspolitik sind wegen der zahlreichen Beteiligten auf verschiedenen Ebenen und der sich aus dem Mittelvolumen ergebenden hohen Zahl an Begünstigten und mitfinanzierten Maßnahmen mit einem hohen inhärenten Risiko behaftet. Wenn die Verwaltungskontrollen der ersten Ebene und die Bescheinigungsfunktion wirksam funktionieren, kann diesem Risiko angemessen begegnet werden.

- a) ein Förderfähigkeitsfehler — die erstatteten Ausgaben stehen nicht im Einklang mit einer Förderfähigkeitsregel, die in den spezifischen Rechtsvorschriften für die Ausgaben festgelegt ist;
- b) ein Fehler im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Vorhandensein — die erstatteten Ausgaben umfassen Kosten, die nicht getätigt wurden oder nicht belegt sind;
- c) ein Genauigkeitsfehler — Kosten werden falsch berechnet;
- d) ein Mehrfachfehler — die erstatteten Ausgaben sind mit mehr als einem der vorstehend genannten Fehler behaftet.

6.17. Bei einem Projekt können auch Fehler im Zusammenhang mit der Einhaltung von Rechtsvorschriften auftreten. Es handelt sich hauptsächlich um Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Fälle der Nichteinhaltung der Publizitätsverpflichtungen. Diese Fehler werden als nicht quantifizierbar eingestuft. Schwerwiegende Fälle der Nichteinhaltung öffentlicher Auftragsvergabeverfahren, die sich auf die Voraussetzungen für die Zahlung auswirken, werden jedoch als Förderfähigkeitsfehler eingestuft (siehe Ziffern 1.9-1.11).

⁽⁵⁾ Siehe beispielsweise die Antwort der Kommission auf Ziffer 6.39 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Zeitraum 2007-2013

6.18. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 sind drei Ziele vorgegeben, das Ziel „Konvergenz“, das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“. Es gibt drei Fonds: den Fonds für regionale Entwicklung, den Sozialfonds und den Kohäsionsfonds. Die Programme sollen die Attraktivität der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen und Städte steigern, Innovation, Unternehmergeist, Beschäftigung und eine wissensbasierte Wirtschaft fördern, die Regionalwirtschaften entwickeln sowie neue und bessere Arbeitsplätze schaffen.

6.19. 2007, das erste Jahr des neuen Programmplanungszeitraums, war im Grunde eine Vorbereitungsphase, in der keine Anträge auf Ausgabenerstattung eingereicht wurden. Die Zahlungen für das Jahr 2007 beliefen sich auf 6,8 Milliarden Euro. Hierbei handelte es sich um Vorschusszahlungen in Höhe von 2 % der Beteiligung an den genehmigten Programmen (2,5 % bei den Kohäsionsfondsprojekten in den neuen Mitgliedstaaten). Da für das Haushaltsjahr 2007 keine Erstattungen geleistet wurden, bezog sich die ausführliche Prüfung des Hofes ausschließlich auf Projekte und Programme des Zeitraums 2000-2006.

6.20. In den Verordnungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ⁽⁶⁾ werden die Kontrollvorschriften noch präziser festgelegt und weiter verbessert. Außerdem werden die jeweiligen Aufgaben der Kommission und der Mitgliedstaaten noch genauer spezifiziert. Die Prüfungsbestimmungen für den neuen Programmplanungszeitraum wurden erheblich ausgeweitet. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission bei jedem operationellen Programm zusammen mit der Systembeschreibung eine Prüfstrategie ⁽⁷⁾ und eine Erklärung über die Konformität der Systeme zur Genehmigung vorlegen. Außerdem sind jährliche Kontrollberichte zu übermitteln, die auf der Grundlage von Systemprüfungen und der Prüfung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen erstellt werden und zu einem jährlichen Prüfungsurteil führen.

⁽⁶⁾ Insbesondere Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25) und Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission (ABl. L 371 vom 27.12.2006, S. 1).

⁽⁷⁾ Bei kleineren Programmen (mit einem Gesamtbetrag von weniger als 750 Millionen Euro und einer EU-Beteiligung von weniger als 40 %) ist dies allerdings nicht erforderlich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER
ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG**Prüfungsumfang**

6.21. Der Hof prüfte 180 Zwischenzahlungen⁽⁸⁾, die im Jahr 2007 für 176 Strukturfondsprojekte (99 EFRE-Projekte, 56 ESF-Projekte und 21 EAGFL-Projekte) und vier Kohäsionsfondsprojekte (des Programmplanungszeitraums 2000-2006) getätigt wurden. Die 176 Strukturfondsprojekte wurden im Rahmen von 16 operationellen Programmen in 10 Mitgliedstaaten durchgeführt. Für jedes operationelle Programm richtete der jeweilige Mitgliedstaat mindestens ein Kontrollsystem nach dem Schema in **Schaubild 6.2** ein. Der Hof beurteilte diese Kontrollsysteme im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit den Verordnungen sowie im Hinblick darauf, wie wirksam sie Risiken im Bereich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit eindämmten. Außerdem bewertete der Hof einen Teil der Überwachungstätigkeit der Kommission, indem er 20 von der Kommission durchgeführte Prüfungen analysierte.

Prüfungsfeststellungen**Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge**

6.22. Eine Zusammenfassung der Feststellungen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der EU-Finanzierung von Kohäsionsprojekten ist den **Tabellen 6.1 und 6.2** zu entnehmen.

6.23. Aus **Tabelle 6.1** geht hervor, dass nur 46 % der zur repräsentativen statistischen Stichprobe des Hofes gehörenden Projekte als frei von Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsfehlern befunden wurden (gegenüber 31 % im Jahr 2006).

6.24. In **Tabelle 6.2** werden die sich auf die Erstattungen auswirkenden Fehler nach Fehlerarten aufgeschlüsselt. Die Verteilung ist im Großen und Ganzen ähnlich wie im Jahr 2006.

6.23. Die Anwendung bestimmter Vorschriften bezüglich der Förderfähigkeit von Ausgaben kann zu unterschiedlichen Auslegungen führen. Von den 97 Projekten, die vom Rechnungshof in Tabelle 6.1 als fehlerbehaftet angegeben werden, sind nach Auffassung der Kommission für sieben Projekte die Umstände der vom Rechnungshof angegebenen Fehler so, dass sie keine Grundlage für Finanzkorrekturen oder andere Folgemaßnahmen bieten.

⁽⁸⁾ Zur Prüfung der einzelnen Erstattungen gehört jeweils die Überprüfung einer großen Zahl zugrunde liegender Rechnungen sowie sonstiger Unterlagen.

Tabelle 6.1 — Kreuztabellarische Betrachtung der Einhaltung von Rechtsvorschriften und der Korrektheit der Erstattungen ⁽¹⁾

Projekte, bei denen Fehler im Zusammenhang mit der Einhaltung von Rechtsvorschriften	Projekte mit		Insgesamt
	fehlerhafter Erstattung	korrekter Erstattung	
zu verzeichnen waren	29 Fälle 16 %	27 Fälle 15 %	56 Fälle 31 %
nicht zu verzeichnen waren	41 Fälle 23 %	83 Fälle 46 %	124 Fälle 69 %
Insgesamt	70 Fälle 39 %	110 Fälle 61 %	180 Fälle 100 %

(¹) Fehler im Zusammenhang mit der Einhaltung von Rechtsvorschriften fallen unter die nicht quantifizierbaren Fehler (siehe Ziffern 1.9-1.11).

Tabelle 6.2 — Aufschlüsselung der sich auf die Erstattungen auswirkenden Fehler nach Fehlerarten

Korrektheit der Erstattungen	Fonds				Insgesamt
	EFRE	ESF	EAGFL	Kohäsionsfonds	
Förderfähigkeitsfehler	18 Fälle 18 %	7 Fälle 13 %	3 Fälle 14 %	2 Fälle 50 %	30 Fälle 17 %
Fehler im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Vorhandensein	5 Fälle 5 %	0 Fälle 0 %	3 Fälle 14 %	0 Fälle 0 %	8 Fälle 4 %
Genauigkeitsfehler	8 Fälle 8 %	4 Fälle 7 %	0 Fälle 0 %	0 Fälle 0 %	12 Fälle 7 %
Mehrfachfehler	5 Fälle 5 %	15 Fälle 27 %	0 Fälle 0 %	0 Fälle 0 %	20 Fälle 11 %
Korrekte Erstattung	63 Fälle 64 %	30 Fälle 54 %	15 Fälle 72 %	2 Fälle 50 %	110 Fälle 61 %
Insgesamt	99 Fälle 100 %	56 Fälle 100 %	21 Fälle 100 %	4 Fälle 100 %	180 Fälle 100 %

6.25. Im Rahmen der vom Hof geprüften Stichprobe beruhten die fehlerhaften Erstattungen aus dem EFRE in den meisten Fällen auf Förderfähigkeitsfehlern:

- a) Einbeziehung von Kosten, die aufgrund ihrer Art nicht hätten erstattet werden dürfen, und
- b) schwerwiegender Verstoß gegen die Auftragsvergabevorschriften.

6.25. Die Kommission verfolgt die Ergebnisse, um zu gewährleisten, dass geeignete Maßnahmen ergriffen werden.

- b) Auch die Kommission stellt fest, dass Verletzungen der Vorschriften für öffentliche Aufträge eine wesentliche Quelle von Unregelmäßigkeiten sind, weshalb sie ihre eigenen Prüfarbeiten in diesem Risikobereich darauf ausgerichtet und andere Maßnahmen ergriffen hat, z. B. die Formulierung von Leitlinien für die Mitgliedstaaten über den Umfang der Finanzkorrekturen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiel:

Eine in einem Ziel-1-Gebiet gelegene Universität ließ Arbeiten im Rahmen eines Robotik-Projekts in einem Labor außerhalb des Ziel-1-Gebiets durchführen. Dies war gemäß den nationalen Rechtsvorschriften für staatliche Forschungsbeihilfen, auf deren Grundlage das Projekt vom EFRE kofinanziert wurde, nicht zulässig. Die Ausgaben waren also nicht förderfähig.

Die Eigentümer eines Feriendorfs schrieben einen Auftrag für Renovierungsarbeiten, für die sie Fördermittel in Höhe von insgesamt 63 % der Kosten erhielten (einschließlich eines Steuernachlasses von 33 % und eines EFRE-Zuschusses von 25 %), nicht öffentlich aus. Da die EU-Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen ab einer 50-prozentigen Finanzierung mit öffentlichen Mitteln auch für Projekte privater Unternehmen gelten, kam das Projekt aufgrund des Verstoßes gegen diese Vorschriften nicht für einen EU-Zuschuss infrage.

6.26. Beim ESF traten folgende Fehler am häufigsten auf:

- a) Fehlen von Belegen, dass die Gemeinkosten oder Personalkosten tatsächlich dem Projekt zuzurechnen waren,
- b) Überbewertung der Personal- oder Gemeinkosten und
- c) Einbeziehung nicht förderfähiger Kosten (Förderfähigkeitsfehler).

Beispiel:

Bei einem Projekt war nicht hinreichend belegt, dass die Kosten für externes Personal dem Projekt zuzurechnen waren: Es lagen Monatsaufstellungen vor, in denen die Anwesenheitstage der betreffenden Mitarbeiter ausgewiesen waren, jedoch keine täglichen Arbeitszeiterfassungsbogen mit einer Beschreibung der von diesen Mitarbeitern konkret verrichteten täglichen Arbeit. In Ermangelung einer detaillierten Arbeitszeiterfassung zur Untermauerung der in Rechnung gestellten Arbeitstage können die betreffenden Kosten nicht dem Projekt angelastet werden. Die Ausgaben wurden daher für nicht förderfähig befunden.

Bei einem anderen Projekt wurden die Personalkosten überbewertet: Die Kosten für mehrere Mitarbeiter wurden vollständig dem kofinanzierten ESF-Projekt angelastet, doch waren die betreffenden Mitarbeiter auch an anderen Tätigkeiten außerhalb des kofinanzierten Projekts beteiligt.

6.26. Die Kommission verfolgt die Ergebnisse, um zu gewährleisten, dass angemessene Maßnahmen ergriffen werden.

a) und b) Die Kommission begegnet dieser Art von Fehler häufig. Die Regeln für den Zeitraum 2007-2013 stellen in dieser Hinsicht eine Vereinfachung dar, da Gemeinkosten pauschal im Verhältnis zu den direkten Kosten und ohne weitere detaillierte Begründung angegeben werden können.

c) Die Kommission hat den Mitgliedstaaten bereits empfohlen, ihre Kommunikationsarbeit gegenüber den Begünstigten zu intensivieren. Dies sollte in Verbindung mit verbesserten alltäglichen Verwaltungskontrollen dazu beitragen, die Häufigkeit dieser Art von Fehler zu verringern.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.27. Bei den Erstattungen für Kohäsionsprojekte des Programmplanungszeitraums 2000-2006 im Haushaltsjahr 2007 wurde eine wesentliche Fehlerquote festgestellt. Der Anteil der mit quantifizierbaren und/oder nicht quantifizierbaren Fehlern (siehe Ziffern 1.9-1.11) behafteten Projekte in der Stichprobe beläuft sich auf 54 % ⁽⁹⁾. Nach Schätzung des Hofes hätten mindestens 11 % des Gesamterstattungsbetrags nicht ausbezahlt werden dürfen.

Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

6.28. Die Feststellungen des Hofes in Bezug auf die in den Mitgliedstaaten eingerichteten Verwaltungs- und Überwachungssysteme für die 16 von ihm bewerteten operationellen Programme sind **Anhang 6.1** zu entnehmen. In 11 Fällen stuft der Hof die Verwaltungssysteme als „bedingt wirksam“, in drei Fällen als „nicht wirksam“ und in zwei Fällen als „wirksam“ ein. Die weiterhin hohe Fehlerquote, die der Hof bei seinen vertieften Prüfungen der zugrunde liegenden Vorgänge feststellte, deutet ebenfalls darauf hin, dass die Systeme der Mitgliedstaaten im Allgemeinen bei der Eindämmung des Risikos nicht rechtmäßiger und nicht ordnungsgemäßer Erstattungen nur bedingt wirksam waren.

6.29. Als wichtigste Schwachstellen stellte der Hof fest:

- a) Die Verwaltungsbehörden nahmen keine ausreichenden laufenden Kontrollen in Bezug auf die Realität der Ausgaben vor, stellten nicht fest, dass für Ausgabenerklärungen keine angemessenen Belege vorlagen und deckten Mängel in Auftragsvergabeverfahren nicht auf.
- b) Die Zahlstellen versäumten es, die Fälle festzustellen, in denen die Verwaltungsbehörden keine ausreichenden laufenden Kontrollen vorgenommen hatten.
- c) Die Prüfbehörden führten keine ausreichenden Kontrollen durch, um Gewähr für das wirksame Funktionieren der Kontrollsysteme zu erlangen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.27. Viele der nicht quantifizierbaren Fehler hätten, selbst wenn sie vorher aufgedeckt worden wären, keine Auswirkungen auf die Erstattung gehabt. Zu den Beispielen zählen Verzögerungen bei der Veröffentlichung von Bekanntmachungen über die Vergabe von Aufträgen und Schwächen in der Dokumentation von Bewertungsausschüssen.

Die Schätzung des Rechnungshofs hinsichtlich des Betrags, der nicht hätte erstattet werden sollen, umfasst Fälle, in denen die Kommission nicht der Auffassung ist, dass die vom Rechnungshof bestimmten Umstände eine Grundlage für Finanzkorrekturen darstellen, oder zumindest nicht für Finanzkorrekturen in der vorgesehenen Höhe.

6.28. Die Erkenntnisse des Rechnungshofs sind eine deutliche Verbesserung gegenüber 2006, als der Rechnungshof 13 von 19 Systemen als nicht wirksam einschätzte. Im letzten Jahr erklärte der Rechnungshof, dass seine Stichprobe ein allgemeines Bild der Wirksamkeit der Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten gab, die er generell als nicht wirksam oder nur bedingt wirksam darstellte. Das allgemeine Bild der Stichprobe des Rechnungshofs für 2007 ist besser und deutet darauf hin, dass nicht alle Systeme ineffektiv sind, sondern dass die Systeme eindeutig unterschiedlich wirksam sind.

Für drei Programme hat die zuständige Generaldirektion in ihrem Jahresfähigkeitsbericht eine positivere Beurteilung als die des Rechnungshofs in Anhang 6.1 vorgenommen.

6.29.

- c) Die Arbeit der Abwicklungsstellen wird vom Rechnungshof in 14 von 16 geprüften Programmen als „wirksam“ eingeschätzt.

⁽⁹⁾ Siehe **Anhang 6.2**. Im Jahr 2006 waren es 69 %.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.30. Der Hof bewertete 20 Prüfungen, die von den für strukturpolitische Maßnahmen zuständigen Generaldirektionen (Generaldirektion Regionalpolitik (GD REGIO), Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (GD EMPL), Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) und Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei (GD MARE)) durchgeführt wurden. In der Mehrzahl der Fälle wurden die Prüfungen angemessen geplant und durchgeführt; in sechs Fällen verzögerten sich jedoch angemessene Korrekturmaßnahmen. In drei Fällen war es aufgrund von unzulänglichen Prüfungsunterlagen schwierig, das Prüfungsergebnis zu bewerten. Dies verringert die Wirksamkeit dieses wichtigen Überwachungsverfahrens.

6.31. Im Rahmen der Überwachungstätigkeit der Kommission soll in erster Linie sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten mit den einschlägigen Rechtsvorschriften im Einklang stehende Kontrollsysteme einrichten und anwenden. Die vorstehenden Feststellungen sind ein Indiz, dass dieses Ziel nicht vollständig erreicht wird.

Gesamtschlussfolgerung und Empfehlungen

Gesamtschlussfolgerung

6.32. Auf der Grundlage seiner Prüfungsarbeiten (siehe Ziffer 6.21) gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Erstattung von Ausgaben für Kohäsionsprojekte in wesentlichem Ausmaß mit Rechtmäßigkeits- und/oder Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet ist. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten bewertet der Hof als bedingt wirksam. Seine Bewertung ergibt außerdem, dass die Überwachungssysteme der Kommission ebenfalls nur bedingte Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgabenerstattungen geben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.30. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Korrekturmaßnahmen infolge der Prüfungsergebnisse in den meisten Fällen innerhalb einer angemessenen Frist ergriffen wurden, und dass die Prüfungsdokumentation ausreichend war, so dass die Prüfungen zu operativ nützlichen Ergebnissen geführt haben. Im Rahmen des Aktionsplans für Strukturmaßnahmen hat die Kommission sich verpflichtet, die Wirkung ihrer Prüfungsarbeiten zu erhöhen, indem sie rascher beschließt, Zahlungen auszusetzen und Finanzkorrekturen vorzunehmen.

6.31. Die Ergebnisse des Rechnungshofs zeigen, dass die Maßnahmen der Kommission noch nicht die gewünschten Auswirkungen auf die Verhinderung von Fehlern bei Erstattungen hatten. Die Ergebnisse stellen keinen Bezug darauf her, inwieweit die Maßnahmen der Kommission dazu beitragen, die Risiken, die sich aus schwachen Kontrollsystemen in den Mitgliedstaaten ergeben, zu mindern. Die Kommission überprüft, ob die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten effektiv funktionieren oder nicht. Wenn sie Anzeichen für Mängel entdeckt, ergreift sie Maßnahmen zur Minderung des Risikos. Zu den Maßnahmen zählen, dass sie die Mitgliedstaaten auffordert, Abhilfeaktionspläne durchzuführen, Zahlungen aussetzt und Finanzkorrekturen vornimmt. Die zuständigen Generaldirektionen haben in ihren Jahrestätigkeitsberichten alle Systeme im Einzelnen bewertet und die laufenden Korrekturmaßnahmen für alle mit wesentlichen Mängeln behafteten Programmen angegeben.

6.32. In diesem Abschlussstadium der Programmdurchführung 2000-2006 hat die Kommission begrenzte Möglichkeiten, Maßnahmen zur Verhinderung von Fehlern zu ergreifen, und sie konzentriert sich auf Maßnahmen zur Minderung der Risiken, die sich aus schwachen nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystemen ergeben.

Die für die Strukturpolitik verantwortlichen Generaldirektionen haben die Ergebnisse ihrer Beurteilungen des effektiven Funktionierens der Systeme für 545 nationale Programme in ihren jeweiligen Jahrestätigkeitsberichten dargelegt, die folgende deutliche Abstufung zeigen: ca. 37 % der Systeme funktionieren gut, ca. 51 % der Systeme funktionieren, bedürfen aber der Verbesserung und ca. 12 % der Systeme sind nicht wirksam. Die Kommission hat erhebliche Mittel investiert, um eine hohe Zahl von Prüfungen zu erreichen; sie hat im Wege von Aktionsplänen erhebliche Verbesserungen der nationalen Systeme erreicht, Zahlungen ausgesetzt und Finanzkorrekturen vorgenommen. Im Zuge der Umsetzung des im Februar 2008 verabschiedeten Aktionsplans baut sie ihre Aufsichtsfunktion weiter aus.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

6.33. Wie im vergangenen Jahr muss weiterhin auf eine bessere Vermeidung von Fehlern in der Anfangsphase eines Projekts hingewirkt werden, indem die Projektträger unterstützt werden und sichergestellt wird, dass die Kontrollen auf der ersten Ebene wirksam funktionieren. Dies erfordert, dass

- a) die Verwaltungsbehörden/zwischengeschalteten Stellen frühzeitig Kontakt zu den Projektträgern aufnehmen, um sie mit den Anforderungen vertraut zu machen, bei der Einrichtung ihrer Systeme zu unterstützen und auf die Fehlerrisiken aufmerksam zu machen;
- b) die Verwaltungsbehörden/zwischengeschalteten Stellen zur Aufdeckung von Fehlern in den Projektkostenaufstellungen und in den Verfahren der Begünstigten geeignete Mitarbeiter auswählen und schulen sowie mit Checklisten versehen, die alle Risiken abdecken;
- c) die in den Mitgliedstaaten stattfindenden Kontrollen der ersten Ebene von der Kommission genau überwacht werden, und zwar auf der Grundlage einer Risikoanalyse im Anschluss an eine Bewertung der Kontrollwirksamkeit der verschiedenen Verwaltungsbehörden/zwischengeschalteten Stellen;
- d) Kommission und Mitgliedstaaten mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgen, ob die Feedback-Mechanismen (zwischen Verwaltungsbehörde/zwischengeschalteter Stelle und Begünstigten, Zahlstelle und Verwaltungsbehörde, Prüfbehörde und Verwaltungsbehörde bzw. Zahlstelle) wirksam funktionieren, damit die systembedingten Ursachen festgestellter Fehler beseitigt werden.

6.34. Außerdem empfiehlt der Hof der Kommission erneut, die Vereinfachungen, die in den für die Ausgaben relevanten Verordnungen und Vorschriften vorgesehen sind, so weit wie möglich zu nutzen, ohne die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes zu untergraben. Dies würde das Fehlerrisiko und den Verwaltungsaufwand für die Projektträger verringern.

6.35. Ferner sollte sich die Kommission bei der Vorbereitung und Umsetzung des Zeitraums 2007-2013 möglichst umfassend auf die Arbeit der Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten stützen, diese Arbeit aber auch begleiten, um sicherzustellen, dass sie den Anforderungen entspricht. Hierzu sollte sie die konkrete Prüfungsarbeit, die den ihr übermittelten Berichten zugrunde liegt, sowohl überprüfen als auch nachvollziehen. Dies wird erhebliche Anstrengungen und entsprechende Ressourcen erfordern.

6.33. Die Leitlinien zu Verwaltungsüberprüfungen, die die Kommission im Juni 2008 entsprechend dem Aktionsplan vom Februar 2008 vorgelegt hat, unterstreichen, wie wichtig es ist, dass die Verwaltungsbehörden vorbeugend handeln, indem sie auf eine effektive Kommunikation mit den Begünstigten achten. Außerdem enthalten sie ausführliche Anleitungen sowie bewährte Vorgehensweisen für Verwaltungskontrollen und Kontrollen vor Ort, die durchzuführen sind, um sich der Ordnungsmäßigkeit der angegebenen Ausgaben zu vergewissern.

a) und b) Diese Empfehlungen werden in den Leitlinien gegeben und ihre Anwendung wird von der Kommission verfolgt.

c) Die Kommission handelt hier entsprechend Ziffer 1.1 des Aktionsplans und wird dies auch weiterhin tun.

d) Dies ist in den Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 vorgesehen (Arbeit der Prüfbehörde). Außerdem wird darauf speziell in den Leitlinien zu den Verwaltungsprüfungen und der Rolle der bescheinigenden Behörde eingegangen.

6.34. Diese Empfehlung wurde als Ziffer 4.3 in den Aktionsplan der Kommission aufgenommen, und die Umsetzung ist auf dem Weg.

6.35. Nach Abschluss des Verfahrens zur Beurteilung der Einhaltung der Vorschriften, das es erlauben wird, die Gewähr zu erhalten, dass die Systeme für 2007-2013 eingerichtet wurden, wird der Ansatz der Kommission für diesen Zeitraum darin bestehen, die Arbeit der Prüfbehörden zu überprüfen, um festzustellen, ob sie sich auf ihre Arbeit und somit auf ihre jährliche Stellungnahme gemäß Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates verlassen kann.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.36. Die Kommission sollte die ihr zur Verfügung stehenden Korrekturmechanismen wirksam nutzen, um die ordnungsgemäße Verwendung der EU-Mittel sicherzustellen. Sie sollte

- a) für eine systematische Anwendung der Rechtsvorschriften hinsichtlich der Fehlerberichtigung und der Systemkonformität sorgen;
- b) alle in diesem Zusammenhang vorgesehenen Mechanismen, wie z. B. die Aussetzung von Zahlungen sowie die Vornahme von Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen, in vollem Umfang nutzen.

Dies wird eine erhebliche Aufstockung der vor Ort in den Mitgliedstaaten zu leistenden Arbeit erfordern und ist daher nur möglich, wenn auch die entsprechenden Ressourcen bereitgestellt werden.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN

6.37. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Weiterverfolgung des Hofes in Bezug auf die wichtigsten Bemerkungen in seinen jüngsten Jahresberichten ist **Anhang 6.3** zu entnehmen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.36. *Gemäß Ziffer 8 des Aktionsplans hat die Kommission Schritte unternommen, um die Wirkung ihrer Auditarbeit durch zügigere Verfahren für die Aussetzung von Zahlungen und für Finanzkorrekturen zu verstärken. Für den Zeitraum 2007-2013 wird sie von dem zusätzlichen Verfahren zur Aussetzung von Zahlungen während eines Zeitraums von 6 Monaten Gebrauch machen.*

- b) *Die Strategie der Kommission für den Zeitraum 2007-2013 besteht darin, die Arbeit der Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten zu überprüfen, um beurteilen zu können, ob sie sich auf deren Arbeit verlassen kann. Ist dies der Fall, muss sie keine Doppelarbeit leisten, indem sie ihre eigenen Prüfungen bei den Begünstigten durchführt (gemäß dem Grundsatz der „einzigen Prüfung“).*

ANHANG 6.1

Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

Programm	Wichtigste interne Kontrollen				Gesamt- bewertung
	Verwaltungs- behörde	Zahlstelle	Prüfbehörde	Den Abschluss- vermerk erstel- lende Stelle	
EAGFL — Portugal					
EAGFL — Spanien					
ESF — Dänemark — Ziel 3					
ESF — Griechenland — Gesundheit					
ESF — Italien — Kampanien					
ESF — Portugal — Norden					
ESF — Spanien — Unternehmerische Initiative					
EFRE — Spanien — Wettbewerbsfähigkeit					
EFRE — Tschechische Republik — Industrie und Unternehmen					
EFRE — Deutschland — Mecklenburg- Vorpommern — Ziel 1					
EFRE — Griechenland — Informationsgesellschaft					
EFRE — Frankreich — Martinique					
EFRE — VK/Irland — Frieden II					
EFRE — Italien — Forschung					
EFRE — Tschechische Republik — Infrastruktur					
EFRE — Slowakei — Basisinfrastruktur					

Legende

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam

ANHANG 6.2

Ergebnisse der Prüfungen von Vorgängen

Schätzung des Anteils der fehlerbehafteten Vorgänge bezogen auf die Stichprobe	54 %
Fehlerquote	Über 5 %

ANHANG 6.3

Weiterfolgung der wichtigsten Bemerkungen in der Zuverlässigkeitserklärung

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission																														
1. Maßnahmen der Kommission zur Verbesserung der Verwaltung von Kohäsionsprojekten																																	
In den letzten Jahren ermittelte der Hof bei Kohäsionsprojekten wiederholt eine wesentliche Fehlerquote. Der Hof bewertete die Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten als nicht wirksam oder bedingt wirksam und stellte fest, dass die Überwachung durch die Kommission Fehler auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht wirksam verhindert. (Siehe z. B. die Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2006, Ziffern 6.37-6.45, zum Haushaltsjahr 2005, Ziffern 6.38-6.45, zum Haushaltsjahr 2004, Ziffern 5.47-5.54 und zum Haushaltsjahr 2003, Ziffern 5.55-5.56 und 5.66-5.69).	Anfang 2008 nahm die Kommission einen Aktionsplan zur Stärkung ihrer Aufsichtsfunktion bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen an (KOM(2008) 97 endgültig vom 19.2.2008).	Der Hof begrüßt die Initiative der Kommission und nimmt die bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Kenntnis. Eine Bewertung der Auswirkungen der Kommissionsmaßnahmen hält er jedoch noch für verfrüht. Der Hof wird in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2008 auf diese Punkte eingehen.																															
2. Zuverlässigkeitserklärung 2005: Weiterverfolgung der Bemerkungen des Hofes durch die Kommission																																	
Für das Jahr 2005 stellte der Hof bei allen geprüften Programmen eine wesentliche Fehlerquote bei den gemeldeten Projektausgaben fest. Bei 60 der 95 geprüften Projekte des Programmplanungszeitraums 2000-2006 waren wesentliche Fehler zu verzeichnen. Ähnlich waren bei den Programmen des Zeitraums 1994-1999 von den 65 geprüften Projekten 33 mit wesentlichen Fehlern behaftet. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffern 6.13-6.15 und 6.26-6.28).	In ihren Antworten hatte sich die Kommission verpflichtet, den Feststellungen des Hofes nachzugehen und dafür zu sorgen, dass die entsprechenden Korrekturen vorgenommen werden. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Antworten der Kommission auf die Ziffern 6.13 und 6.26)	<table><tr><td colspan="3">Der Hof hat geprüft, wie die Kommission den Bemerkungen nachgegangen ist, die infolge von 15 Prüfungen des Hofes im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 2005 vorgelegt wurden. Acht Bemerkungen bezogen sich auf den EFRE, eine auf den Kohäsionsfonds und sechs auf den ESF ⁽¹⁾.</td></tr><tr><td colspan="3">Die Analyse des Hofes ergab, dass acht Fälle zeitnah und zufriedenstellend weiterverfolgt wurden; in sechs Fällen war die Weiterverfolgung teilweise zufriedenstellend und in einem Fall nicht zufriedenstellend.</td></tr><tr><td>Einstufung: Die Folgemaßnahmen waren</td><td>GD REGIO</td><td>GD EMPL</td></tr><tr><td>zufriedenstellend</td><td>5</td><td>3</td></tr><tr><td>teilweise zufriedenstellend</td><td>4</td><td>2</td></tr><tr><td>nicht zufriedenstellend</td><td>0</td><td>1</td></tr><tr><td>Insgesamt</td><td>9</td><td>6</td></tr><tr><td colspan="3">Der Hof deckte folgende wichtigste Probleme auf:</td></tr><tr><td colspan="3">a) erhebliche Verzögerungen bei der Weiterverfolgung,</td></tr><tr><td colspan="3">b) Bemerkungen zu den Systemen und formale Fehler wurden nicht weiterverfolgt.</td></tr></table>	Der Hof hat geprüft, wie die Kommission den Bemerkungen nachgegangen ist, die infolge von 15 Prüfungen des Hofes im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 2005 vorgelegt wurden. Acht Bemerkungen bezogen sich auf den EFRE, eine auf den Kohäsionsfonds und sechs auf den ESF ⁽¹⁾ .			Die Analyse des Hofes ergab, dass acht Fälle zeitnah und zufriedenstellend weiterverfolgt wurden; in sechs Fällen war die Weiterverfolgung teilweise zufriedenstellend und in einem Fall nicht zufriedenstellend.			Einstufung: Die Folgemaßnahmen waren	GD REGIO	GD EMPL	zufriedenstellend	5	3	teilweise zufriedenstellend	4	2	nicht zufriedenstellend	0	1	Insgesamt	9	6	Der Hof deckte folgende wichtigste Probleme auf:			a) erhebliche Verzögerungen bei der Weiterverfolgung,			b) Bemerkungen zu den Systemen und formale Fehler wurden nicht weiterverfolgt.			Die Kommission stellt sicher, dass geeignete Korrekturmaßnahmen in allen Fällen, die sich aus den Prüfungen des Rechnungshofs ergeben, ergriffen werden. Sie räumt ein, dass in einigen wenigen Fällen Verzögerungen bei den Folgemaßnahmen aufgetreten sind, teilt aber nicht die Einschätzung des Rechnungshofs in einer Reihe von Fällen. So kann sie beispielsweise keine Korrekturen wegen Fehlern durchsetzen, die der Rechnungshof in seinen Prüfungen von 2005 aufgedeckt hat, wenn der betreffende Mitgliedstaat nach den Prüfungen ausreichende Nachweise oder Argumente vorgelegt hat.
Der Hof hat geprüft, wie die Kommission den Bemerkungen nachgegangen ist, die infolge von 15 Prüfungen des Hofes im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 2005 vorgelegt wurden. Acht Bemerkungen bezogen sich auf den EFRE, eine auf den Kohäsionsfonds und sechs auf den ESF ⁽¹⁾ .																																	
Die Analyse des Hofes ergab, dass acht Fälle zeitnah und zufriedenstellend weiterverfolgt wurden; in sechs Fällen war die Weiterverfolgung teilweise zufriedenstellend und in einem Fall nicht zufriedenstellend.																																	
Einstufung: Die Folgemaßnahmen waren	GD REGIO	GD EMPL																															
zufriedenstellend	5	3																															
teilweise zufriedenstellend	4	2																															
nicht zufriedenstellend	0	1																															
Insgesamt	9	6																															
Der Hof deckte folgende wichtigste Probleme auf:																																	
a) erhebliche Verzögerungen bei der Weiterverfolgung,																																	
b) Bemerkungen zu den Systemen und formale Fehler wurden nicht weiterverfolgt.																																	

⁽¹⁾ Der EFRE und der Kohäsionsfonds werden von der GD Regionalpolitik verwaltet, der ESF von der GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit.

KAPITEL 7

Forschung, Energie und Verkehr

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	7.1-7.11
Besondere Merkmale der Politikbereiche Forschung sowie Energie und Verkehr	7.2-7.11
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	7.12-7.43
Prüfungsumfang	7.12-7.13
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	7.14-7.23
Sanktionen	7.23
Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme	7.24-7.39
Dokumentenprüfungen von Kostenaufstellungen vor Erstattung der Ausgaben	7.26-7.30
Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen	7.31-7.33
Ex-post-Finanzprüfungen der Kommission	7.34-7.39
Gesamtschlussfolgerungen und Empfehlungen	7.40-7.43
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	7.44-7.49
Weiterverfolgung der wichtigsten Bemerkungen in der Zuverlässigkeitserklärung	7.44
Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 6/2005 zum Transeuropäischen Verkehrsnetz (TEN-V)	7.45-7.49

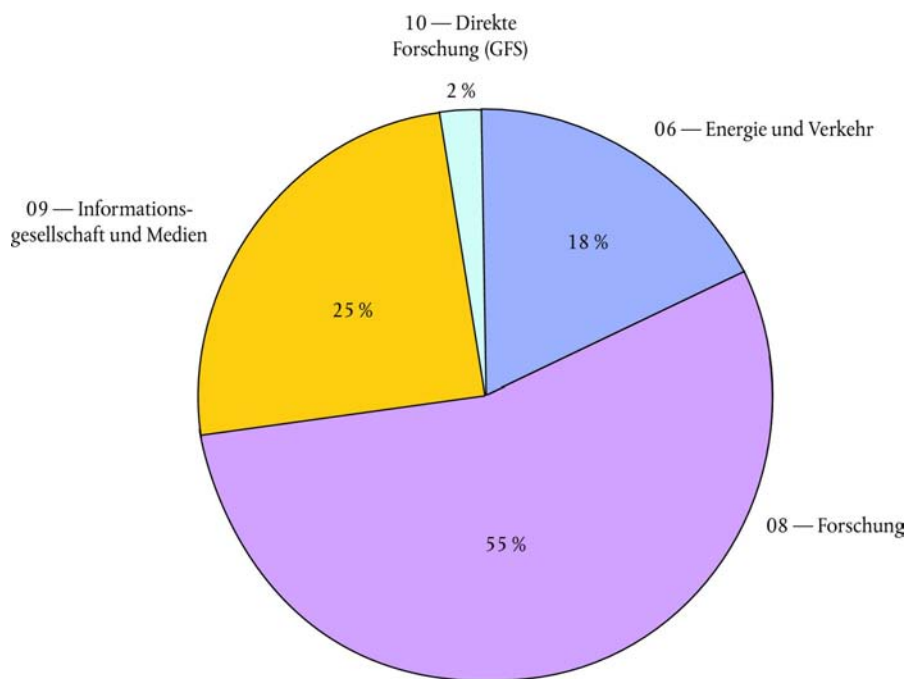
BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

7.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zu den Politikbereichen 06 — Energie und Verkehr, 08 — Forschung, 09 — Informationsgesellschaft und Medien sowie 10 — Direkte Forschung. Im Jahr 2007 beliefen sich die Mittelbindungen auf insgesamt 6 795 Millionen Euro (7 340 Millionen Euro im Jahr 2006), die Zahlungen beliefen sich auf insgesamt 4 484 Millionen Euro (6 493 Millionen Euro im Jahr 2006). Die Aufschlüsselung der Zahlungen nach Politikbereichen ist **Abbildung 7.1** zu entnehmen. Ausführlichere Informationen zu den Ausgaben des Haushaltsjahrs sind in **Anhang I** dieses Berichts enthalten.

Abbildung 7.1 — Forschung, Verkehr und Energie — Aufschlüsselung der Zahlungen nach Politikbereichen



Im Jahr 2007 geleistete Gesamtzahlungen — 4 484 Millionen Euro

Quelle: Jahresrechnung 2007.

Besondere Merkmale der Politikbereiche Forschung sowie Energie und Verkehr

7.2. Die Forschungspolitik dient der Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums, indem sie zur Umsetzung der in Lissabon beschlossenen Beschäftigungsstrategie sowie zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts beiträgt. Dies geschieht durch die Ausgestaltung der EU als Raum der allgemeinen und beruflichen Bildung, Forschung und Innovation.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.3. Die Energie- und Verkehrspolitik zielt unter Berücksichtigung von Umwelterwägungen darauf ab, wirtschaftliches Wachstum ebenso zu gewährleisten wie Versorgungssicherheit. Dies geschieht durch gezielte Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarkts, die Schwerpunktverlagerung auf nachhaltige Verkehrsträger und den Ausbau der integrierten transeuropäischen Netze.

7.4. Im Mittelpunkt der Politik im Bereich Informationsgesellschaft und Medien steht die strategische i2010-Initiative ⁽¹⁾ der EU zur Förderung von Innovation und Wettbewerbsfähigkeit durch Forschung und durch Weiterentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie zur Ausgestaltung eines stärkeren europäischen audiovisuellen Sektors.

7.5. Der Hauptteil der Ausgaben entfällt auf Projekte für Forschung und technologische Entwicklung in allen Politikbereichen ⁽²⁾. Die Forschungsförderung wird über mehrjährige Rahmenprogramme (RP) bereitgestellt, die in Form vielfältiger Förderregelungen Unterstützung für verschiedene Themenbereiche und Projektarten vorsehen.

7.6. Die Finanzierung unterliegt der direkten zentralen Verwaltung ⁽³⁾. Bei diesem Verwaltungsmodus leistet die Kommission Zahlungen an Zuwendungsempfänger in der Regel ohne Einbindung nationaler, regionaler oder lokaler Behörden in den Mitgliedstaaten. Zuwendungsempfänger können Forschungsinstitute, Hochschulen, öffentliche Verwaltungen, Unternehmen oder Einzelpersonen sein.

7.7. An Forschungsprojekten arbeiten Zuwendungsempfänger oder Projektpartner ⁽⁴⁾ mit, die in der Regel als Konsortium in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind. Jeder Projektpartner unterzeichnet eine Finanzhilfvereinbarung mit der Kommission, wobei bei jedem Projekt ein Partner als Projektkoordinator benannt wird, der mit der Kommission in Kontakt steht und für die finanziellen und administrativen Aspekte des Vertrags zuständig ist.

⁽¹⁾ In der i2010-Strategie werden sämtliche politischen Konzepte, Initiativen und Maßnahmen der EU zusammengeführt, die die Entwicklung und den Einsatz digitaler Technologien vorantreiben sollen. i2010 ist Teil der Lissabon-Strategie mit dem Ziel, Europa zu einer wettbewerbsfähigeren und dynamischeren wissensbasierten Wirtschaft zu entwickeln. Die Fördermittel stammen größtenteils aus den Forschungsrahmenprogrammen.

⁽²⁾ Ausgaben für direkte Forschung fließen in die Gemeinsame Forschungsstelle (GFS: 2 % der Gesamtzahlungen im Jahr 2007) der EU, bei der es sich um eine Generaldirektion der Kommission handelt. Die GFS betreibt sieben Forschungsinstitute und liefert wissenschaftliche und technische Unterstützungsleistungen im Hinblick auf Konzeption, Entwicklung, Umsetzung und Überwachung der EU-Strategien.

⁽³⁾ Für die Verwaltung der Forschungsausgaben sind in der Kommission hauptsächlich vier Generaldirektionen zuständig, in erster Linie die Generaldirektion Forschung sowie die Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien; ebenfalls beteiligt sind die Generaldirektion Energie und Verkehr sowie die Generaldirektion Unternehmen und Industrie. Die für Forschung zuständigen Generaldirektionen planen für das Siebte Rahmenprogramm, einen Teil ihrer Mittel im Wege der indirekten zentralen Verwaltung auszuführen.

⁽⁴⁾ Im Durchschnitt zählt ein Projekt rund 20 Partner, wobei aber auch bis zu 95 Partner beteiligt sein können.

7.5-7.10. Das zur Verwaltung der Forschungsrahmenprogramme verwendete interne Kontrollsystem ist in vier Stufen eingeteilt:

Auswertung der Vorschläge

Übergreifendes Kontrollziel ist, dass nur die Vorschläge ausgewählt werden, die auf höchster wissenschaftlicher Fachkompetenz basieren und eindeutig den operativen Zielen dienen, die in den von Parlament und Rat angenommenen spezifischen Arbeitsprogrammen festgelegt wurden.

Vorschlagsauswahl und Vertragsverhandlung

Ziel der Verhandlungsstufe ist es, für alle angenommenen Vorschläge zu wissenschaftlichen Forschungsprojekten Verträge zu vereinbaren. Diese Verträge sind die rechtsverbindlichen Instrumente, auf deren Grundlage die jeweiligen Projekte wissenschaftlich und finanziell verwaltet werden.

Projekt- und Vertragsverwaltung

Ziel dieser Stufe ist die Sicherstellung, dass — vor der Leistung von Zahlungen — alle anwendbaren vertraglichen Bestimmungen und alle Vorschriften auf operativer und finanzieller Ebene erfüllt wurden.

Finanzprüfungen und andere Ex-post-Kontrollen

Ziel dieser Stufe ist die Sicherstellung, dass die wesentlichen Systemfehler, die nicht durch Ex-ante-Kontrollen festgestellt wurden, auf mehrjähriger Basis festgestellt und korrigiert werden. Ex-post-Kontrollen tragen entscheidend dazu bei, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Vorgängen auf mehrjähriger Basis sicherzustellen, und sind darauf gerichtet, die verbleibende Fehlerquote unter dem Wert der Wesentlichkeitsschwelle zu halten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.8. Die Finanzhilfen für Forschungsprojekte bewegen sich zwischen rund 20 000 Euro in Form von Zuwendungen für einzelne Forscher und 30 Millionen Euro für integrierte Großprojekte mit Beteiligung zahlreicher Konsortialpartner. Die 200 größten der über 15 000 Zuwendungsempfänger erhalten etwa 40 % der Gesamtzahlungen.

7.9. Mit Ausgaben für die unter die transeuropäischen Netze (TEN) fallenden Programme für Energie und Verkehr werden Großprojekte (67 Projekte mit einer durchschnittlichen Finanzhilfe von 2,4 Millionen Euro im Jahr 2007) in den Bereichen Energie und Verkehr gefördert. Die Begünstigten sind gewöhnlich Behörden der Mitgliedstaaten, es befinden sich darunter aber auch öffentliche oder private Unternehmen.

7.10. Sowohl bei Forschungs- als auch bei TEN-Projekten werden die Finanzhilfen in der Regel in Teilbeträgen ausgezahlt: Bei Unterzeichnung von Finanzhilfvereinbarungen bzw. Verträgen wird eine Vorauszahlung geleistet, auf die Zwischen- und Abschlusszahlungen zur Erstattung der von den Empfängern in regelmäßig vorgelegten Kostenaufstellungen gemeldeten zuschussfähigen Ausgaben folgen.

7.11. Das größte Risiko für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit besteht darin, dass die Zuwendungsempfänger in ihren Kostenaufstellungen überhöhte förderfähige Kosten angeben, ohne dass dies durch die Überwachungs- und Kontrollsysteme (Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen, Dokumentenprüfungen vor Erstattung, Ex-post-Prüfungen) der Kommission verhindert oder später entdeckt und berichtigt wird.

7.11. Das Risiko einer Geltendmachung zu hoher Kosten durch Begünstigte ergibt sich weitgehend auf der Komplexität der Fördermechanismen, die in den Rechtsvorschriften geregelt sind. Diese sehen die Erstattung der tatsächlichen Kosten vor. Spezifische Fehler können hauptsächlich durch Prüfungen vor Ort und Schreibtischkontrollen festgestellt werden. Die Kommission hat deshalb ihr internes Kontrollsystem angepasst, um auf mehrjähriger Basis durch eine höhere Anzahl von Prüfungen und eine wesentlich breitere Abdeckung von Haushaltsbereichen die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Geltendmachung von Kosten zu sichern (siehe auch die Antworten zu den Ziffern 7.15-7.16, 7.20-7.21, 7.26 und 7.29).

Das Vier-Jahres-Prüfungsprogramm wird schrittweise seine Wirkung entfalten.

Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuerlässigkeitserklärung

Prüfungsumfang

7.12. Die spezifische Beurteilung ⁽⁵⁾ stützt sich auf

- a) vertiefte Prüfungen ⁽⁶⁾ der zugrunde liegenden Vorgänge bei einer repräsentativen statistischen Stichprobe von 180 Zahlungen ⁽⁷⁾ der Kommission im Jahr 2007;

⁽⁵⁾ Die im Politikbereich Unternehmen getätigten Forschungsausgaben sind Gegenstand von Kapitel 10 dieses Berichts.

⁽⁶⁾ Kontrollen von Rechnungen und sonstigen Belegen. Die der Kommission zwecks Erstattung vorgelegten Kostenaufstellungen betreffen hauptsächlich Personal- und indirekte Kosten sowie Reisekosten, Kosten für Verbrauchsgüter und sonstige direkte Kosten.

⁽⁷⁾ Diese Zahlungen setzen sich zusammen aus 59 Vorauszahlungen (39 für das RP6, 13 für das RP7, 1 für TEN-V und 6 sonstige Zahlungen), die von der Kommission bei Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung an die Zuwendungsempfänger geleistet wurden; 12 nicht projektbezogenen Zahlungen, etwa für Rechnungen über Dienstleistungen externer Sachverständiger im Zusammenhang mit der Vorschlagsbewertung; 109 Zwischen- und Abschlusszahlungen (85 für das RP6, 11 für das RP5, 6 für TEN-V, 1 für TEN-E und 6 sonstige Zahlungen).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) eine Bewertung der Funktionsweise ausgewählter Aspekte der Überwachungs- und Kontrollsysteme:
- i) Dokumentenprüfungen zu den Kostenaufstellungen vor Erstattung von Ausgaben durch die Generaldirektion Energie und Verkehr;
 - ii) Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen;
 - iii) Ex-post-Prüfungen von Kostenaufstellungen.

7.13. Außerdem verfolgte der Hof frühere Bemerkungen weiter:

- a) die wichtigsten Fehler, über die in der Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2005 berichtet wurde;
- b) Schwachpunkte im Prüfungsbescheinigungssystem (*audit certification system*);
- c) den anhaltenden Verzug der Kommission bei der Leistung von Zahlungen an Zuwendungsempfänger.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

7.14. Der Hof stellte fest, dass die stichprobenmäßig geprüften Zahlungen eine wesentliche Fehlerquote bezüglich der Rechtmäßigkeit und/oder Ordnungsmäßigkeit aufwiesen. Die Ergebnisse der vertieften Prüfungen des Hofes sind in **Tabelle 7.1** und **Anhang 7.1** zusammengefasst.

Tabelle 7.1 — Ergebnisse der vertieften Prüfungen

Zahlungsart	Mit quantifizierbaren Fehlern behaftete Zahlungen	Ausschließlich mit nicht quantifizierbaren Fehlern behaftete Zahlungen	Zahlungen mit korrektem Erstattungsbetrag, aber Verfahrensmängeln	Fehlerhafte Zahlungen insgesamt	Fehlerfreie Zahlungen	Insgesamt
Vorauszahlungen	0	0	8	8	51	59
Zwischen- und Abschlusszahlungen	61	6	10	77	32	109
Sonstige	0	0	1	1	11	12
Insgesamt	61	6	19	86	94	180

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.15. Aus dieser Tabelle geht hervor, dass 86 (48 %) der in der Stichprobe des Hofes erfassten Zahlungen mit Fehlern behaftet waren. Die meisten Fehler waren darauf zurückzuführen, dass die Zuwendungsempfänger in ihren Kostenaufstellungen zu hohe förderfähige Kosten geltend gemacht und von der Kommission erstattet bekommen hatten.

7.16. Am häufigsten lagen folgende Fehlerarten vor:

- a) Angabe überhöhter förderfähiger Personal- und indirekter Kosten (45 % der Fehler);
- b) Meldung sonstiger nicht förderfähiger Kosten (20 % der Fehler);
- c) unzulängliche Belege zum Nachweis der gemeldeten Kosten (16 % der Fehler);
- d) Meldung der veranschlagten und nicht der tatsächlichen Kosten (6 % der Fehler);
- e) Meldung von Kosten, die dem Projekt nicht zurechenbar sind (13 % der Fehler).

7.17. Nicht quantifizierbare Fehler betreffen die Nichteinhaltung einer Zahlungsvoraussetzung mit unmittelbaren finanziellen Auswirkungen, deren genauer Betrag wegen fehlender Belege zu den gemeldeten Ausgaben aber nicht ermittelt werden konnte. Als Beispiel sei ein Fall angeführt, in dem der geprüfte Zuwendungsempfänger keine angemessenen Belege zum Nachweis der geltend gemachten Kosten vorlegte und damit gegen die Bestimmungen der Finanzhilfvereinbarung verstieß. Wenn maßgebliche Belege fehlen, können die Auswirkungen des Fehlers nicht beziffert werden.

7.18. Bei Fällen mit Verfahrensmängeln geht es hauptsächlich um Bemerkungen im Zusammenhang mit Problemen in Prüfungsbescheinigungen zu Kostenaufstellungen (siehe Ziffern 7.31-7.33) sowie um verspätete Zahlungen der Kommission an die Zuwendungsempfänger (siehe auch **Anhang 7.2**).

7.19. Die Fehler treten in einem komplexen Rechtsrahmen mit zahlreichen Förderkriterien auf. Eine zentrale vertragliche Verpflichtung für die Zuwendungsempfänger besteht darin, ausschließlich die zur Durchführung des Projekts notwendigen förderfähigen Ist-Kosten zur Erstattung geltend zu machen. Die Nichteinhaltung dieser Auflage war nahezu allen vom Hof festgestellten Fehlern gemeinsam.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.15 und 7.16. Die von der Kommission selbst durchgeführten Prüfungen bestätigen das Fortbestehen einer hohen Fehlerquote, hauptsächlich im Zusammenhang mit der Geltendmachung zu hoher förderfähiger Kosten durch Begünstigte, wie in den Jahresberichten der Forschungs-generaldirektionen ausführlich beschrieben wird.

Zur Behebung dieses Problems hat die Kommission ihre Ex-post-Kontrollen im Rahmen ihrer allgemeinen Prüfungsstrategie erheblich verstärkt (siehe auch die Antwort zu Ziffer 7.11).

7.18. Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass Schwachstellen bei Prüfungsbescheinigungen festgestellt wurden. Die Kommission hat eine Reihe von Abhilfemaßnahmen ergriffen (siehe die Antworten zu den Ziffern 7.32 und 7.33).

Die Prüfungsbescheinigungen haben jedoch bereits eine vorbeugende Wirkung entwickelt und erheblich dazu beigetragen, dass sich die Fehlerquote für das RP6 im Vergleich zum RP5, bei dem keine Prüfungsbescheinigungen angefordert wurden, verringert hat.

Alle Forschungsgeneraldirektionen konnten den Prozentsatz rechtzeitig geleisteter Zahlungen erhöhen. Die Angelegenheit wird genau überwacht und mit höchster Aufmerksamkeit verfolgt, um eine weitere Verbesserung sicherzustellen.

7.19. Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass die Rechtsvorschriften und die Zulassungskriterien äußerst komplex sind. Diese Komplexität ist auch die Hauptquelle der Fehler, die bei den von der Kommission selbst durchgeführten Kontrollen festgestellt wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.20. In der vom Hof gezogenen Stichprobe von Zahlungen waren mehrere große Zuwendungsempfänger erfasst, die alle an zahlreichen EU-Projekten teilnehmen. Diese Zuwendungsempfänger verfügen im Allgemeinen über komplexe Systeme für Rechnungsführung und Verwaltung. Aufgrund dessen lassen die Regeln eine gewisse Flexibilität zu (etwa die Verwendung von Durchschnittssätzen für die Berechnung der einem Projekt zurechenbaren Personalkosten), sofern dies nicht zu deutlich über den Ist-Kosten liegenden Zahlen führt.

7.21. Da diese Zuwendungsempfänger dieselbe Durchschnittskostenrechnung auf sämtliche von ihnen vorgelegten Kostenaufstellungen anwenden dürfen, bergen Fehler bei diesen Zuwendungsempfängern das Risiko, dass die Kommission erhebliche nicht förderfähige Kosten zu Unrecht erstattet hat.

7.22. Bei einem großen Zuwendungsempfänger (auf den fünf der in der Stichprobe des Hofes enthaltenen Vorgänge entfielen) stellte der Hof beispielsweise fest, dass infolge der für die Berechnung der Personal- und indirekten Kosten angewandten Methode die förderfähigen Kosten um 10 % zu hoch angegeben wurden. Der Hof prüfte zwei Projekte eines weiteren großen Zuwendungsempfängers, bei dem die zur Erstellung der Kostenaufstellungen herangezogene Methode der Berechnung der Durchschnittskosten zur Folge hatte, dass die förderfähigen Kosten um 5 bis 6 % zu hoch angegeben wurden.

Sanktionen

7.23. Ein erweitertes Sanktionssystem stellte eine der zentralen Korrekturmaßnahmen dar, die im Jahr 2002 mit dem Sechsten Rahmenprogramm (RP6) eingeführt wurden ⁽⁸⁾. Die Kommission verhängte während der Laufzeit des RP6 keinerlei Sanktionen. Zuwendungsempfänger können somit Kostenaufstellungen in dem Wissen vorlegen, dass das größte Risiko bei der Angabe zu hoher Ausgaben in der Praxis darin besteht, dass die geltend gemachten überhöhten Beträge zurückgezahlt werden müssen, aber nicht mit Zinsen oder zusätzlichen finanziellen Sanktionen zu rechnen ist.

⁽⁸⁾ Neben der Rückforderung von Mitteln kann die Kommission von einem Zuwendungsempfänger, der zu hohe förderfähige Kosten geltend gemacht und aufgrund dessen nicht gerechtfertigte Finanzhilfen der EU erhalten hat, Entschädigungen (Vertragsstrafen) fordern. Bei anhaltendem Verstoß gegen seine vertraglichen Verpflichtungen kann ein Zuwendungsempfänger auch zur Zahlung pauschaler Finanzsanktionen herangezogen werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.20 und 7.21. Begünstigte können für Personalkosten Durchschnittssätze veranschlagen, wenn dies mit ihren herkömmlichen Buchhaltungspraktiken vereinbar ist.

Zur effektiven Einschränkung der vom Hof in Absatz 7.21 dargelegten Risiken gilt die allgemeine Prüfungsstrategie für das RP6 für alle 200 größten Teilnehmer am RP6, die gemeinsam 40 % des Gesamthaushaltsplans für das RP6 erhalten.

Durch Extrapolation auf die nicht geprüften Verträge dürfte außerdem das Risiko eingeschränkt werden, dass zu Unrecht gezahlte Beträge in nennenswerter Höhe von der Kommission nicht wiedererlangt werden.

In den Fällen, in denen Begünstigte Durchschnittssätze veranschlagen, können die angegebenen Kosten grundsätzlich von den tatsächlichen Kosten abweichen. Die Kommission muss Abweichungen nach oben und nach unten durch eine ausreichende Anzahl von Stichproben untersuchen, um die Genauigkeit von Durchschnittssätzen angemessen beurteilen zu können. Dieses Problem der Überprüfung von Vorgängen in durchschnittlichen Kostenberechnungssystemen wird von der Kommission und dem Hof gemeinsam behandelt.

Für das RP7 hat die Kommission ein System zur optionalen Ex-ante-Bescheinigung der Methode zur Durchschnittskostenberechnung eingeführt, das hauptsächlich bei Hauptbegünstigten angewendet wird. Die einschlägigen praktischen Maßnahmen werden gerade abgeschlossen.

7.22. Im Fall des zweiten vom Hof erwähnten Begünstigten wurden diese Probleme separat durch das Kontrollsystem der Kommission festgestellt. Die weitere Entwicklung in beiden Fällen wird momentan genau verfolgt.

7.23. Die Kommission unterscheidet zwischen verschiedenen Sanktionsarten:

Die zentrale vertragliche Sanktion, die bereits in vorherigen Rahmenprogrammen möglich war, besteht in der Kündigung von Verträgen, wenn vertragliche Verpflichtungen nicht erfüllt wurden.

Die Kommission hat im RP6 die Möglichkeit der Auferlegung von Vertragsstrafen eingeführt. Die Auferlegung von Vertragsstrafen ist Teil der Prüfungsstrategie, die diese Art der Sanktion in allen Fällen vorsieht, in denen Folgeprüfungen ergeben, dass Vertragsparteien bei vorherigen Prüfungen festgestellte Fehler nicht behoben haben. Die Durchführung der Prüfungsstrategie des RP6 wurde 2007 begonnen, und die ersten Folgeprüfungen werden im Laufe des Jahres 2008 organisiert. Entsprechend den Ergebnissen werden Vertragsstrafen auferlegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

7.24. Die Kommission nimmt in jeder Phase des Projektzyklus diverse Kontrollen vor, um das Risiko vorschriftswidriger Zahlungen einzudämmen (siehe **Abbildung 7.2**):

- a) Kontrollen der Verfahren zur Vorschlagsauswahl, um zu gewährleisten, dass die Vergabe der Finanzhilfen an förderwürdige Zuwendungsempfänger nach Maßgabe der Qualität der Projektvorschläge erfolgt;
- b) Kontrollen der Zahlungen an Zuwendungsempfänger, um das Risiko zu Unrecht geleisteter Zahlungen deutlich zu verringern.

7.25. Der Hof bewertete die vor Erstattung der Ausgaben von der Generaldirektion Energie und Verkehr vorgenommenen Dokumentenprüfungen der Kostenaufstellungen sowie die von der Kommission durchgeführten Ex-post-Prüfungen der erstatteten Ausgaben. Ferner bewertete der Hof, wie zuverlässig das Prüfungsbescheinigungssystem die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben gewährleistet. Die Ergebnisse dieser Bewertung sind in **Anhang 7.1** zusammengefasst.

Dokumentenprüfungen von Kostenaufstellungen vor Erstattung der Ausgaben

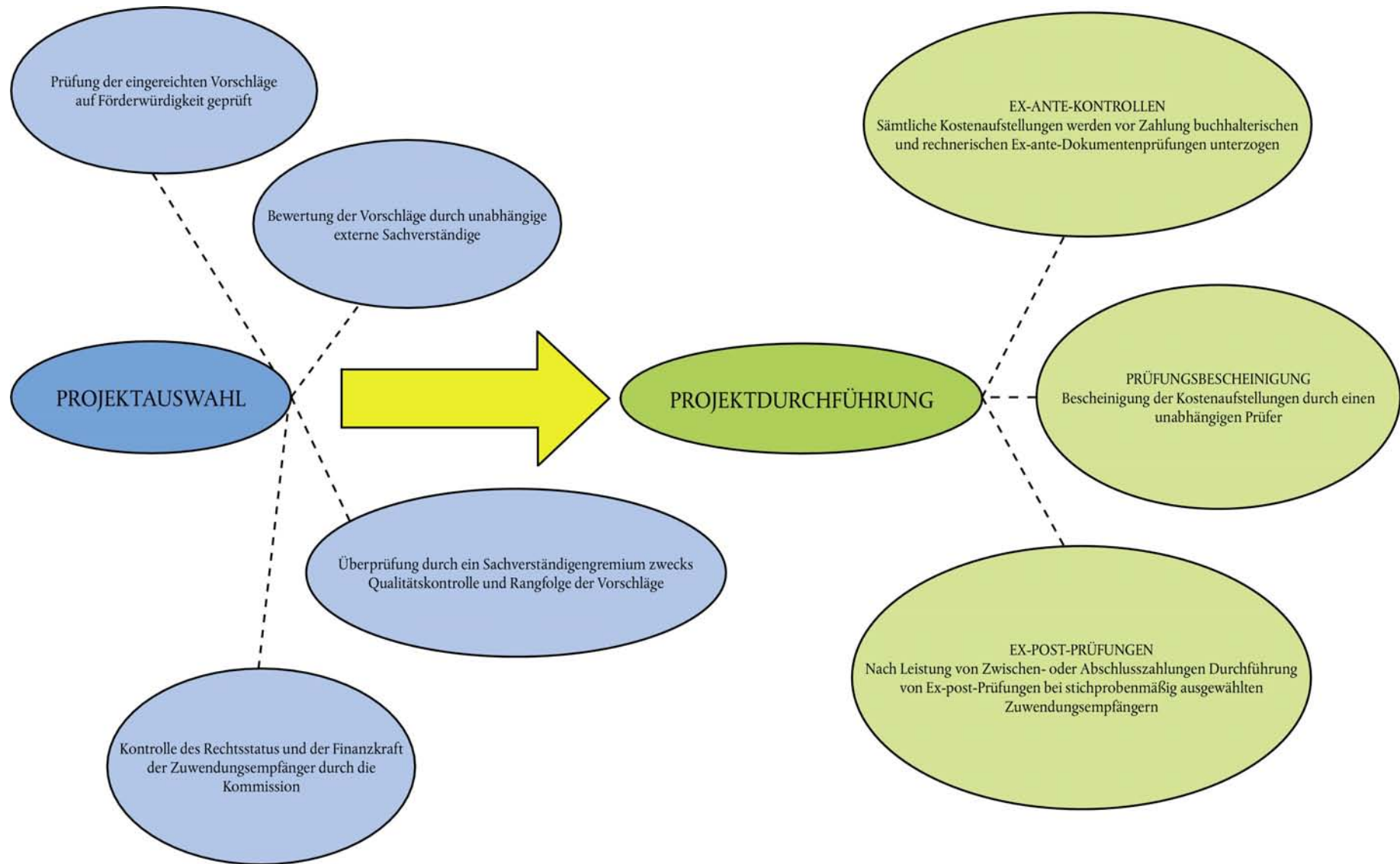
7.26. Die Kommission nimmt buchhalterische und rechnerische Kontrollen vor, um sicherzustellen, dass die vorgelegten Kostenaufstellungen und Prüfungsbescheinigungen den Bedingungen der Finanzhilfvereinbarung entsprechen. In bestimmten Fällen kann die Kommission die Kontrollen ausweiten und Einzelposten anhand vom Zuwendungsempfänger nachzureichender Zusatzbelege (etwa Rechnungen oder Gehaltsabrechnungen) überprüfen.

7.27. Der Hof untersuchte die Leitlinien und Verfahren sowie die Modalitäten für Berichterstattung und Überwachung für die Kontrollen bei der Generaldirektion Energie und Verkehr. Der Hof prüfte die Funktionsweise dieser Kontrollen anhand der 15 Erstattungszahlungen⁽⁹⁾ der Generaldirektion Energie und Verkehr, die Teil seiner Stichprobe für vertiefte Prüfungen waren.

7.26. Aufgrund der Komplexität der Fördermechanismen, die in den Rechtsvorschriften geregelt sind, ist der Umfang der Schreibtischkontrollen, die vor der Erstattung von Kosten durchgeführt werden können, eingeschränkt. Die Kommission hat deshalb ihre Ex-post-Kontrollen erheblich verstärkt und eine allgemeine Prüfungsstrategie entwickelt (siehe auch die Antwort zu 7.11).

⁽⁹⁾ 8 Zahlungen entfielen auf den Bereich Forschung, 7 auf den Bereich TEN.

Abbildung 7.2 — Forschungsrahmenprogramme — Schlüsselkontrollen



BEMERKUNGEN DES HOFES

7.28. Die Generaldirektion Energie und Verkehr verfügt über ausführliche Leitlinien, die sich u. a. auf die Vorgehensweise für die Stichprobennahme und die Methode für erweiterte Kontrollen erstrecken. Detaillierte schriftliche Verfahrensregeln sind ebenfalls vorhanden, und Standardchecklisten werden verwendet.

7.29. Die Berichterstattungs- und Überwachungsmodalitäten für Dokumentenprüfungen bestehen bei der Generaldirektion Energie und Verkehr in der vom Hof im Jahr 2006 vorgefundenen Form fort. Dabei werden lediglich aggregierte Daten zu den genehmigten oder abgelehnten Kosten erstellt, aber keine ausführlichen Angaben zu den Fehlerarten und -quoten geliefert, die ein gezielteres Vorgehen ermöglichen würden.

7.30. Der Hof stellte einen Fall (eine Erstattungszahlung an einen im Bereich Forschung tätigen Zuwendungsempfänger) fest, in dem die Kontrollen nicht zufriedenstellend funktionierten. Der Zuwendungsempfänger verwendete in seiner Kostenaufstellung für die Personalkosten die veranschlagten Kosten statt der Ist-Kosten, wodurch die Kosten um 16 % zu hoch angegeben wurden. Dies wäre durch vor Genehmigung der Zahlung vorgenommene Plausibilitätskontrollen feststellbar gewesen.

Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen

7.31. Der Hof verglich die Ergebnisse seiner eigenen Kontrollen von 62 bei den Zuwendungsempfängern geprüften Vorgängen, zu denen Prüfungsbescheinigungen vorgelegt worden waren, mit den Ergebnissen gemäß Bescheinigung.

7.32. Während der bescheinigende Prüfer in 32 (52 %) Fällen ein uneingeschränktes Prüfungsurteil abgab, stellte der Hof schwerwiegende Fehler in den Kostenaufstellungen fest. Dies bestätigt die vom Hof bereits früher getroffene Feststellung, dass diese Form der Kontrolle nicht immer ausreichende Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben liefert.

7.33. Der Spielraum für unterschiedliche Auslegungen der komplexen Förderregelungen für das RP6 verunsichert Zuwendungsempfänger wie bescheinigende Prüfer, wenn es um Fragen der Förderfähigkeit geht (insbesondere in Bezug auf Personal- und indirekte Kosten). In Verbindung mit dem Fehlen eines verbindlichen Musters für Prüfungsbescheinigungen für das RP6 wird die Wirksamkeit dieses zentralen Elements der Überwachungs- und Kontrollsysteme dadurch weiterhin geschwächt. Mit der Umsetzung der von der Kommission im Hinblick auf die Verbesserung der Qualität des Prüfungsbescheinigungssystems für das RP7 getroffenen Maßnahmen, etwa eine Reihe verbindlicher Verfahren und ein obligatorischer Bericht, wurde erst begonnen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.29. Die aktuelle Kontrollstrategie verringert erheblich die Abhängigkeit von Ex-ante-Schreibtischkontrollen. Die Kontrollsysteme wurden mit der Einführung von Prüfungsbescheinigungen ab dem RP6 sowie durch die Intensivierung von Ex-post-Kontrollen im Rahmen der Prüfungsstrategie für das RP6 erheblich verschärft. Die gründliche Analyse der Ergebnisse von Ex-post-Kontrollen liefert wichtige Informationen zu den Arten von Fehlern und zu den Fehlerquoten. Dies wird von allen Forschungsgeneraldirektionen in den jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten gemeldet.

7.30. Die Kommission wird zur Behebung dieses Fehlers eine Einziehungsanordnung ausstellen.

7.32 und 7.33. Die Kommission räumt ein, dass die Zuverlässigkeit der Prüfungsbescheinigungen des RP6 nicht ganz zufriedenstellend ist, da bei Prüfungen weiterhin eine Anzahl Fehler festgestellt wird. Die Fehlerquote im RP6 ist jedoch insgesamt niedriger als die Fehlerquote bei den nicht bescheinigten Kostenangaben im Rahmen des RP5. Dies deutet darauf hin, dass Prüfungsbescheinigungen zur Verbesserung der Genauigkeit von Kostenangaben beitragen.

Für das RP6 besteht kein obligatorisch zu verwendendes Bescheinigungsmuster. Das vorgeschlagene Muster wurde jedoch bei den meisten der eingereichten Prüfungsbescheinigungen verwendet.

Für das RP7 hat die Kommission die Zuverlässigkeit von Prüfungsbescheinigungen im Wege „vereinbarter Verfahren“ weiter verbessert, in denen die von den beauftragten Wirtschaftsprüfern durchzuführenden Aufgaben detailliert dargelegt werden und für eine optionale Bescheinigung der Kostenberechnungsmethode plädiert wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ex-post-Finanzprüfungen der Kommission

7.34. Im Jahr 2007 wurden als Reaktion auf frühere Beanstandungen des Hofes mehr Ausgaben Ex-post-Finanzprüfungen unterzogen (siehe **Tabelle 7.2**). Dennoch bedarf es weiterer Anstrengungen, um die Anzahl der offenen Prüfungen zu verringern und aufgrund überhöhter Abrechnungen rückforderbare Beträge ohne übermäßige Verzögerung wiedereinzuziehen.

7.35. Der Austausch von Prüfungsergebnissen zwischen den für Forschung zuständigen Generaldirektionen weist weiterhin Schwachstellen auf, da die betroffenen Generaldirektionen nach wie vor lokale IT-Werkzeuge verwenden und die Daten nicht automatisch in das zentrale Prüfungserfassungssystem der Kommission einspeisen.

7.36. Im Jahr 2007 begannen die für Forschung zuständigen Generaldirektionen mit der Umsetzung einer gemeinsamen Ex-post-Prüfungsstrategie für das RP6, die die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zuverlässiger gewährleisten soll.

7.37. Die Strategie umfasst mehrere Initiativen, die zum wirksameren Funktionieren dieser Kontrolle beitragen dürften. Dazu zählen etwa die Verwendung gemeinsamer Risikokriterien und Methoden zur Stichprobennahme unter besonderer Berücksichtigung großer Zuwendungsempfänger. Außerdem umfasst die Strategie verbesserte Qualitätskontrollverfahren, die Einsetzung einer Arbeitsgruppe für den Austausch von Prüfungsergebnissen, die Ausarbeitung gemeinsamer Prüfungsleitlinien, gemeinsame Prüferteams und monatliche Koordinierungssitzungen zur Besprechung von Einzelfällen und Verabschiedung gemeinsamer Standpunkte.

7.34. Die Forschungsgeneraldirektionen haben 2007 wesentlich mehr Prüfungen unternommen und ihre Jahresziele erreicht.

Nach der verstärkten Durchführung von Prüfungen im Jahr 2007 richtet sich die Aufmerksamkeit jetzt auf die Behebung der festgestellten Fehler. Die Forschungsgeneraldirektionen arbeiten aktiv an der Verbesserung der Überwachungsmechanismen und formulieren präzisere Leitlinien in Bezug auf Verwaltung und Finanzen. Hierdurch sollen die Effizienz und Vollständigkeit der Rückforderungsverfahren (einschließlich Hochrechnung und Weiterverfolgung der Erkenntnisse des Hofes) verbessert werden.

7.35. Es werden erhebliche Anstrengungen unternommen, um Informationen in Bezug auf Prüfungsergebnisse effizient gemeinsam nutzen zu können. Eine gemeinsame Datenbank mit Prüfungsergebnissen zur gemeinsamen Nutzung durch die Forschungsgeneraldirektionen steht seit Mai 2008 zur Verfügung.

Prüfungsdaten zum RP5 und zum RP6 wurden jetzt auf das zentrale System zur Prüfungsweiterverfolgung der Kommission übertragen, und es wird an der automatischen Übertragung neuer Prüfungsdaten von allen lokalen IT-Instrumenten, die die Forschungsgeneraldirektionen verwenden, gearbeitet.

Tabelle 7.2 — In den Jahren 2005 bis 2007 abgeschlossene Ex-post-Finanzprüfungen zu Forschungsrahmenprogrammen

Generaldirektion	Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen			Anzahl der geprüften Beteiligungen			Anzahl der noch laufenden Verträge			Wert der geprüften Beteiligungen (Millionen Euro)			Wert der noch laufenden Verträge (Millionen Euro)			Infolge der Prüfungen vorgenommene Anpassungen der nicht förderfähigen Kosten zugunsten der Kommission						Wert der geprüften Beteiligungen/Wert der noch laufenden Verträge (in %)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005		2006		2007		2005	2006	2007
																Wert (Millionen Euro)	Wert der geprüften Verträge (in %)	Wert (Millionen Euro)	Wert der geprüften Verträge (in %)	Wert (Millionen Euro)	Wert der geprüften Verträge (in %)			
Energie und Verkehr ⁽¹⁾	16	69	126	20	100	188	1 099	1 166	294	21,49	66,48	73,08	899,46	929,55	1 063,30	0,85	3,9	5,47	8,2	3,70	5,1	2,4	7,2	6,9
Informationsgesellschaft und Medien ⁽²⁾	30	80	143	72	192	339	1 520	1 415	1 281	32,61	79,45	167,67	1 809,00	1 889,00	2 022,00	2,57	7,9	3,59	4,5	6,86	4,1	1,8	4,2	8,3
Unternehmen und Industrie ⁽³⁾	1	44	108	8	69	127	1 672	2 369	224	22,28	28,66	29,67	305,75	1 179,00	332,11	1,38	6,2	0,64	2,2	0,78	2,6	7,3	2,4	8,9
Forschung ⁽²⁾	23	151	305	35	198	565	8 906	12 070	9 441	38,25	58,68	293,40	5 032,43	6 663,85	4 713,16	0,72	1,9	3,47	5,9	4,81	1,6	0,8	0,9	6,2
Insgesamt	70	344	682	135	559	1 219	13 197	17 020	11 240	114,63	233,26	563,82	8 046,64	10 661,41	8 130,57	5,52	4,8	13,18	5,6	16,15	2,9	1,4	2,2	6,9

⁽¹⁾ Ausgenommen Projekte der Transeuropäischen Netze (Verkehr). Die Zahlenangaben zu den Jahren 2005 und 2006 erstrecken sich auf sämtliche von der Generaldirektion geprüfte (Forschungs- und forschungsfremde) Programme.

⁽²⁾ Der Wert der geprüften Beteiligungen umfasst sämtliche Kosten (EU und Partner).

⁽³⁾ Die Zahlenangaben zu den Jahren 2005 und 2006 erstrecken sich auf sämtliche von der Generaldirektion geprüfte (Forschungs- und forschungsfremde) Programme.

Quelle: Von der Kommission bereitgestellte Daten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.38. Ferner soll mit der Strategie das Prüfungsbescheinigungsverfahren durch permanente Unterstützung der Zuwendungsempfänger und bescheinigenden Prüfer sowie durch Entwicklung einer Ex-ante-Bescheinigung der Kostenrechnungsmethoden im RP7 verstärkt werden.

7.39. Die neue Strategie liefert zwar eine solide Grundlage für die Bewältigung der vom Hof ermittelten Probleme, der mögliche Nutzen hängt aber von ihrer umfassenden und wirksamen Umsetzung ab 2008 ab.

Gesamtschlussfolgerungen und Empfehlungen

7.40. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die im Jahr 2007 in den Politikbereichen des Themenkreises Forschung sowie Energie und Verkehr geleisteten Zahlungen in wesentlichem Ausmaß mit Rechtmäßigkeits- und/oder Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet sind.

7.41. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme für die Politikbereiche des Themenkreises Forschung sowie Energie und Verkehr bewertet der Hof als bedingt wirksam.

7.42. Der Hof wiederholt seine Empfehlung, die Bestimmungen für die Berechnung und Meldung der Kosten durch die Zuwendungsempfänger zu vereinfachen und klarzustellen, wenn möglich durch stärkeren Gebrauch von Finanzierungen auf der Grundlage von Festbeträgen und Umstellung auf ein Finanzierungssystem, das auf Ergebnissen und nicht auf Inputs basiert.

7.43. Bei dem derzeit gegebenen Finanzierungssystem, das auf der Erstattung der von den Zuwendungsempfängern geltend gemachten Kosten beruht, sollte die Kommission

- a) die anhaltenden Fehler in Zahlungen bekämpfen, indem sie die im Rahmen der Regeln für das Sechste Rahmenprogramm verfügbaren Sanktionsmechanismen wirksam einsetzt (siehe Ziffern 7.14-7.23);
- b) sicherstellen, dass vor Zahlungen an die Zuwendungsempfänger konsequent Dokumentenprüfungen vorgenommen werden, und die festgestellten Fehler besser analysieren (siehe Ziffern 7.26-7.30);

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.39. Die Durchführung der allgemeinen Prüfungsstrategie für das RP6 verläuft nach Plan. Die ersten Ergebnisse haben sich bereits 2007 gezeigt (siehe auch die Antworten zu den Ziffern 7.15-7.16, 7.20-7.21, 7.26 und 7.29).

7.40 und 7.41. Die Kontrollstrategie der Kommission richtet sich auf die Erkennung und Behebung von Fehlern, sodass nach einer vollständigen Umsetzung der Strategie über einen Zeitraum von vier Jahren sichergestellt ist, dass die verbleibende Fehlerquote (noch nicht behobene Fehler) unter dem Wert der Wesentlichkeitsschwelle liegt, wie in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen Forschung ausführlich beschrieben ist.

7.42. Die Kommission räumt ein, dass weitere Vereinfachungen in Bezug auf die Zulässigkeit von Kosten, insbesondere für Personalkosten und indirekte Kosten, erforderlich sind. Allerdings gibt es beim RP7 rechtliche Einschränkungen, und es ist nicht einfach, repräsentative Pauschalbeträge und Pauschalsätze festzulegen.

Die im RP7 eingeführte Ex-ante-Bescheinigung der Kostenberechnungsmethode stellt außerdem einen großen Vereinfachungsschritt dar. Die Kommission verweist auf die weiter oben in ihrer Antwort zu den Ziffern 7.20 und 7.21 erörterten Probleme.

In Bezug auf die Entwicklung alternativer Fördermechanismen für die Zukunft (wie Pauschalsätze und ergebnisbasierte Finanzierung) ist die Kommission für Gespräche mit dem Hof und anderen Beteiligten offen.

7.43.

- a) Die Prüfungsstrategie des RP6 ist auf die Behebung fortlaufender bestehender Zahlungsfehler gerichtet. Sanktionen und insbesondere Vertragsstrafen sind Teil der seit 2007 angewendeten Prüfungsstrategie.
- b) Mit der Einführung von Prüfungsbescheinigungen im RP6 wurde die Ex-ante-Prüfung im Vergleich zu vorherigen Rahmenprogrammen erheblich gestärkt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) die Zuwendungsempfänger und die bescheinigenden Prüfer beim Prüfungsbescheinigungsprozess weiterhin unterstützen und sicherstellen, dass die zur Verbesserung der Bescheinigung der Kostenaufstellungen für das Siebte Rahmenprogramm eingeführten Maßnahmen wirksam umgesetzt werden (siehe Ziffern 7.31-7.33);

- d) ihre gemeinsame Ex-post-Prüfungsstrategie für das Sechste Rahmenprogramm fortführen, insbesondere durch Ausarbeitung eines gemeinsamen Managementinformationssystems sowie zeitnahe und wirksame Folgemaßnahmen zu den Prüfungsergebnissen (siehe Ziffern 7.34-7.39).

Die Vor-Ort-Prüfung von Kostenaufstellungen ist weiterhin ein wichtiger Bestandteil der Zuverlässigkeitsstrategie und liefert wichtige Informationen zu den bestehenden Fehlern. Die Kommission hat deshalb ihre Ex-post-Kontrollen im Rahmen der Prüfungsstrategie für das RP6 verschärft. Die Strategie beinhaltet erheblich mehr Prüfungen und Maßnahmen zur Behebung festgestellter Fehler. Diese Maßnahmen stellen eine effektive Alternative zu den Empfehlungen des Hofes dar.

- c) Es wurde eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität von Prüfungsbescheinigungen für das RP6 vorgenommen. Hierzu zählen Leitlinien für Begünstigte und beauftragte Wirtschaftsprüfer, die Bildung einer „Task Force“ für Prüfungsbescheinigungen und die Teilnahme beauftragter Wirtschaftsprüfer an Workshops und Fortbildungskursen.

Für das RP7 hat die Kommission die Zuverlässigkeit von Prüfungsbescheinigungen im Wege „vereinbarter Verfahren“, in denen die von den beauftragten Wirtschaftsprüfern durchzuführenden Aufgaben detailliert dargelegt werden, verbessert.

Die Kommission unterstützt außerdem die optionale Bescheinigung der Kostenberechnungsmethode auf der Basis von Durchführungsmaßnahmen, die in der Abschlussphase sind.

- d) Ziel ist es, Prüfungsergebnisse effektiv und rechtzeitig bereitzustellen. Das ABAC-System (periodengerechtes Rechnungsführungssystem) wird zur Weiterverfolgung von Prüfungen, Einziehungsanordnungen und Ausgleichszahlungen verwendet.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN

Weiterverfolgung der wichtigsten Bemerkungen in der Zuverlässigkeitserklärung

7.44. Die Ergebnisse der Weiterverfolgung der wichtigsten Bemerkungen des Hofes in den Zuverlässigkeitserklärungen der letzten Jahre sind **Anhang 7.2** zu entnehmen.

7.44. Siehe die Antworten der Kommission in Anhang 7.2.

Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 6/2005 zum Transeuropäischen Verkehrsnetz (TEN-V)

7.45. Der Sonderbericht Nr. 6/2005 zum Transeuropäischen Verkehrsnetz (TEN-V) ⁽¹⁰⁾ behandelt vom Hof insbesondere bei der Ausrichtung der Finanzierung sowie bei der Auswahl und

⁽¹⁰⁾ ABl. C 94 vom 21.4.2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Überwachung der Vorhaben festgestellte Schwachstellen. Der Hof empfahl der Kommission,

- a) die Finanzierung auf die Projektabschnitte mit dem aus europäischer Sicht größten Nutzen zu konzentrieren und dabei grenzüberschreitenden Projekten Priorität einzuräumen und die Finanzierungssätze anzuheben;
- b) ein effizienteres, transparenteres und strikteres Bewertungsverfahren für die Auswahl der zu finanzierenden Vorhaben einzusetzen;
- c) eine straffere Projektbegleitung vorzunehmen.

7.46. Im Zuge der von der Kommission getroffenen Maßnahmen wurden die Empfehlungen des Hofes teilweise aufgegriffen.

7.47. Im Rahmen der neuen Verordnung wurden der zulässige Höchstsatz für Gemeinschaftszuschüsse für grenzüberschreitende Projekte auf 30 % und die Mindestfinanzierungsschwelle von 1 Million Euro auf 1,5 Millionen Euro angehoben.

7.48. Das Bewertungsverfahren im Hinblick auf die Projektauswahl wurde durch verstärkte Hinzuziehung externer Sachverständiger und Einführung eines Leitfadens für Antragsteller verbessert.

7.49. Die Überwachung wurde durch Einführung systematischer Vor-Ort-Kontrollen und einer einzigen Projektdatenbank verbessert. Die Kommission hat, wie vom Hof angeregt, die jeweiligen Definitionen für „Studien“ und „Arbeiten“ klargestellt, eine vereinheitlichte Gliederung für die Beschreibung von Arbeiten steht aber ebenso noch aus wie eine standardisierte technische und finanzielle Überwachung.

7.49. Bei der gemeinsamen Vorbereitung des neuen Modells für Finanzentscheidungen für den neuen Programmplanungszeitraum 2007-2013 haben die Kommission und die TEN-T-Exekutivagentur besonderes Augenmerk auf die Verbesserung aller Elemente gelegt, die eine bessere technische und finanzielle Überwachung der im Rahmen des TEN-T-Programms finanzierten Maßnahmen ermöglichen. Hierbei wurden Änderungen am Modell für Finanzentscheidungen selbst eingeführt, und es wurde ein stabileres Überwachungssystem entwickelt. Grundlage hierfür ist ein neuer detaillierter strategischer Aktionsplan zur Durchführung von Projekten, den die Begünstigten spätestens 6 Monate nach der Mitteilung der Entscheidung einreichen müssen. Durch die Einführung dieser neuen Anforderung und ein vereinfachtes Jahresberichtssystem sollen die Überwachung von Projekten verbessert und die Begünstigten während der Durchführungsphase unterstützt werden, indem Probleme frühzeitig festgestellt werden.

ANHANG 7.1

Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

Betroffenes System	Wichtigste interne Kontrollen			Gesamtbewertung
	Dokumentenprüfungen vor Zahlung	Prüfungsbescheinigung	Ex-post-Finanzprüfungen	
Sechstes Rahmenprogramm (RP6)				

Legende:

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam

Bewertung der Prüfungen von Vorgängen

Schätzung des Anteils der fehlerbehafteten Vorgänge bezogen auf die Stichprobe	48 %
Fehlerquote	Zwischen 2 % und 5 %

Weiterverfolgung der wichtigsten Bemerkungen in der Zuverlässigkeitserklärung

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
1. Zuverlässigkeitserklärung 2005: Wesentliche Fehlerquote bei den von den Zuwendungsempfängern gemeldeten Kosten			
Im Jahr 2005 stellte der Hof bei 17 der 22 auf der Ebene der Zuwendungsempfänger geprüften zugrunde liegenden Vorgänge eine wesentliche Fehlerquote fest. Am häufigsten lagen folgende Arten von Fehlern vor: fehlende Belegunterlagen, insbesondere für abgerechnete Arbeitszeiten, bzw. doppelte Abrechnung von Kosten; Anwendung von Durchschnittssätzen für Personalkosten, die von den tatsächlichen Kosten deutlich abweichen; nicht gerechtfertigte Zurechnung indirekter Kosten zu der betreffenden Maßnahme; Geltendmachung von Kosten, die den Erstattungskriterien nicht entsprachen. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffern 7.6-7.8)	In drei Fällen wies die Kommission die Feststellungen des Hofes zurück und traf keine Korrekturmaßnahmen. In zehn Fällen nahm die Kommission Finanzkorrekturen vor, entweder durch Ausstellung einer Einziehungsanordnung oder durch Anpassung der an die Zuwendungsempfänger geleisteten Zahlungen für spätere Zeiträume. In vier Fällen leitete die Kommission Korrekturmaßnahmen ein, deren Abschluss noch aussteht.	Die Kommission hat zwar zu den meisten Feststellungen des Hofes Korrekturmaßnahmen getroffen, in mehreren Fällen nahmen die Finanzkorrekturen aber sehr viel Zeit (bis zu 20 Monate) in Anspruch oder sind noch nicht abgeschlossen. Verzögerungen bei der Berichtigung zu Unrecht geleisteter Zahlungen wirken sich nachteilig auf die Wirtschaftlichkeit der Ausgabenverwaltung aus.	<i>Die Kommission räumt zum einen ein, dass Finanzkorrekturen in Form von Ausgleichszahlungen bei der folgenden Zahlung zu Verzögerungen führen können, betrachtet jedoch das System als für fortlaufende Projekte geeignet.</i> <i>Zum anderen verbessert die Kommission die Folgemaßnahmen zu ihren Prüfungen weiter, um nicht gerechtfertigte Verzögerungen einzuschränken/zu verhindern.</i>
2. Schwachstellen im Prüfungsbescheinigungssystem für das RP6			
Die verspätete Vorlage von Leitlinien durch die Kommission in Verbindung mit der Komplexität der Finanzvorschriften für das RP6 wirkte sich nachteilig auf das Prüfungsbescheinigungssystem aus. Verbesserte Leitlinien sind erforderlich, um Unsicherheiten in Bezug auf Fragen der Erstattungsfähigkeit und in Bezug auf die Unabhängigkeit der bescheinigenden Prüfer auszuräumen. Im Zuge der Prüfungen des Hofes bei den Zuwendungsempfängern wurden in Kostenaufstellungen, zu denen der bescheinigende Prüfer ein uneingeschränktes Prüfungsurteil abgegeben hatte, immer wieder erhebliche nicht förderfähige Kosten festgestellt. Probleme gibt es gewöhnlich im Zusammenhang mit nicht erstattungsfähigen Personalausgaben und der Verwendung von Abrechnungsmodellen, die mit den Vertragsbestimmungen nicht im Einklang stehen. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2004, Ziffer 6.11; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffern 7.15-7.17; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffern 7.14-7.17)	Die Kommission unterstützt sowohl bescheinigende Prüfer und Zuwendungsempfänger als auch ihre eigenen operativen Dienststellen besser. Die Ex-post-Prüfungsstrategie für das RP6 soll zur Bewertung der Wirksamkeit des Systems der Prüfungsbescheinigungen beitragen. Fragen im Zusammenhang mit den Prüfungsbescheinigungen werden von den für Forschung zuständigen Generaldirektionen regelmäßig in den Sitzungen der Koordinierungsgruppe für externe Prüfungen für die mit Forschung befassten Dienste erörtert. Für das RP7 hat die Kommission weitere Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung der Prüfungsbescheinigungen ergriffen: „vereinbarte Prüfungshandlungen“, obligatorische Bescheinigung der Methode zur Berechnung der durchschnittlichen Personalkosten und fakultative Bescheinigung der Methoden zur Berechnung der Personal- und indirekten Kosten.	Der Hof stellt nach wie vor fest, dass in den meisten Fällen, in denen er signifikante Fehler in den Kostenaufstellungen ermittelte, der bescheinigende Prüfer ein uneingeschränktes Prüfungsurteil abgegeben hat. Für das RP6 gilt weiterhin, dass die Prüfungsbescheinigungen sich noch nicht als zuverlässiges Kontrollinstrument erweisen.	<i>Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass die Zuverlässigkeit der Prüfungsbescheinigungen des RP6 nicht ganz zufriedenstellend ist, da bei Prüfungen weiterhin eine Anzahl Fehler festgestellt wird. Die Fehlerquote im RP6 ist jedoch insgesamt niedriger als die Fehlerquote bei den nicht bescheinigten Kostenangaben im Rahmen des RP5. Dies deutet darauf hin, dass Prüfungsbescheinigungen zur Verbesserung der Genauigkeit von Kostenangaben beitragen.</i> <i>Für das RP7 hat die Kommission außerdem die Zuverlässigkeit von Prüfungsbescheinigungen im Wege „vereinbarter Verfahren“ in denen die von den beauftragten Wirtschaftsprüfern durchzuführenden Aufgaben detailliert dargelegt werden, verbessert.</i>

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
3. Anhaltender Zahlungsverzug der Kommission			
Bei einem erheblichen Teil der Fälle entstanden bei der Kommission übermäßige Verzögerungen bei der Leistung der Zahlungen an die Zuwendungsempfänger, wodurch die in der Haushaltsordnung festgelegten Fristen für Ausgabenvorgänge nicht eingehalten wurden. Im Jahr 2005 wurden von 69 Zahlungen, die der Hof prüfte, 11 (d. h. 16 %) zu spät geleistet. Im Jahr 2006 ermittelte der Hof verspätete Zahlungen in 21 von 113 Fällen (d. h. 18,6 %). Im Jahr 2007 stellte der Hof bei 30 der 180 geprüften Fälle (d. h. 17 %) einen Zahlungsverzug fest. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003, Ziffer 6.22; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2004, Ziffer 6.27; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffer 7.10; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 7.29 und Anhang 7.1)	Die Kommission überwacht den Zahlungsverzug nun besser, der in regelmäßigen Managementsitzungen thematisiert wird. Die Kommission analysierte die Gründe für den Zahlungsverzug. Sie organisierte Fortbildungsveranstaltungen und gab den für die finanzielle Abwicklung zuständigen Bediensteten zusätzliche Anleitungen für den Zahlungsablauf an die Hand.	Die Kommission arbeitet zwar an der Lösung des Problems, ein Rückgang des Zahlungsverzugs im Lauf des RP6 ist aber kaum erkennbar. Wie auch die internen Auditdienste der Kommission hervorhoben, erhöht der anhaltende Zahlungsverzug das Risiko für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben. Neben dem finanziellen Risiko (die Zuwendungsempfänger könnten Zinsen verlangen) und den operationellen Risiken (Evaluierungsexperten könnten sich an künftigen Bewertungen nicht mehr beteiligen, und bei Projekten könnte es zu Liquiditätsengpässen kommen) setzt die Kommission sich einem unnötigen Reputationsrisiko aus.	<i>Alle Forschungsgeneraldirektionen konnten den Prozentsatz rechtzeitig geleisteter Zahlungen erhöhen. Die Angelegenheit wird genau überwacht und mit höchster Aufmerksamkeit verfolgt, um eine weitere Verbesserung sicherzustellen.</i>

KAPITEL 8

Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	8.1-8.6
Besondere Merkmale des Themenkreises Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung	8.1-8.6
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	8.7-8.33
Prüfungsumfang	8.7-8.8
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	8.9-8.10
Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme	8.11-8.30
Ex-ante-Kontrollen	8.11-8.16
Überwachung der Durchführungseinrichtungen	8.17-8.22
Externe Prüfungen der Erstattungsanträge für Projekte	8.23-8.28
Interne Prüfung	8.29-8.30
Gesamtschlussfolgerungen und Empfehlungen	8.31-8.33
Schlussfolgerungen	8.31-8.32
Empfehlungen	8.33
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	8.34-8.52
Weiterverfolgung der wichtigsten Bemerkungen in der Zuverlässigkeitserklärung	8.34
Weiterverfolgung der Bemerkungen im Sonderbericht Nr. 2/2006 über die Leistung der im Rahmen von Tacis in der Russischen Föderation finanzierten Projekte	8.35-8.52
Einleitung	8.35-8.38
Bemerkungen des Hofes	8.39-8.50
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	8.51-8.52

BEMERKUNGEN DES HOFES

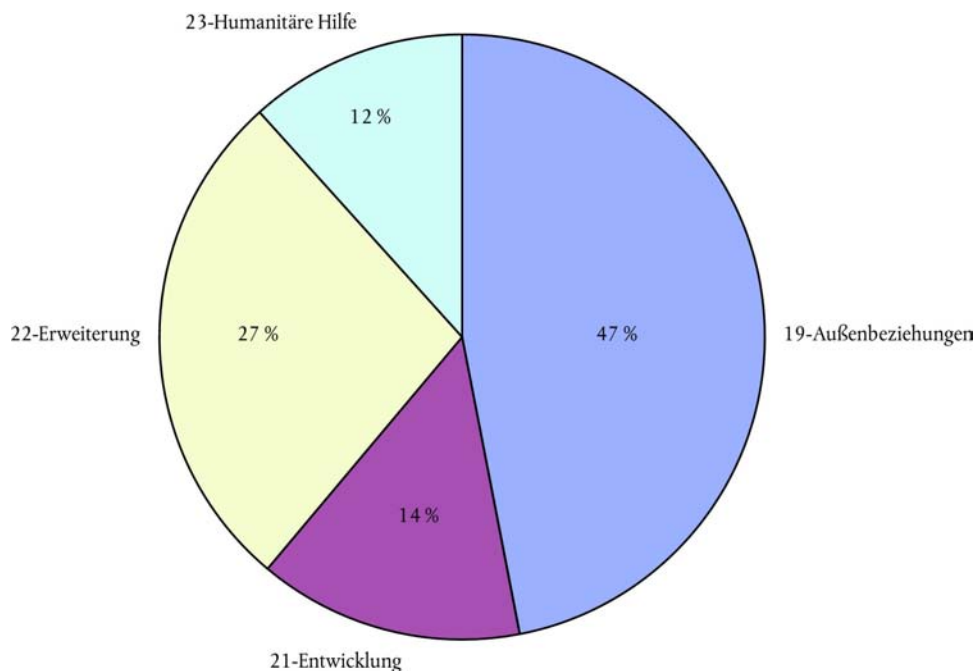
ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

Besondere Merkmale des Themenkreises Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung

8.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zu folgenden in den Themenkreis Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung fallenden Politikbereichen: 19-Außenbeziehungen, 21-Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten⁽¹⁾, 22-Erweiterung und 23-Humanitäre Hilfe. Im Jahr 2007 beliefen sich die Mittelbindungen auf insgesamt 6 090 Millionen Euro (7 153 Millionen Euro im Jahr 2006) und die Zahlungen auf insgesamt 6 199 Millionen Euro (6 292 Millionen Euro im Jahr 2006). **Abbildung 8.1** zeigt die Aufschlüsselung der Zahlungen nach Politikbereichen. Ausführlichere Informationen zu den Ausgaben des Haushaltsjahrs sind **Anhang I** dieses Berichts zu entnehmen.

Abbildung 8.1 — Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung — Aufschlüsselung der Zahlungen nach Politikbereichen



Im Jahr 2007 geleistete Gesamtzahlungen: 6 199 Millionen Euro

Quelle: Jahresrechnung 2007.

⁽¹⁾ Die im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds gewährten Hilfen werden in einem gesonderten Bericht behandelt, da sie getrennt vom Gesamthaushaltsplan finanziert werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.2. Die Ausgaben in den Bereichen Außenbeziehungen und Entwicklung, die in erster Linie vom Amt für Zusammenarbeit EuropeAid (EuropeAid) ausgeführt werden, umfassen Folgendes:

- a) finanzielle und technische Hilfe für Länder in Asien und Lateinamerika sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern;
- b) Europäische Nachbarschaftspolitik einschließlich der strategischen Partnerschaft mit Russland;
- c) thematische Programme einschließlich Ernährungssicherheit, nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden, Umwelt, Gesundheit und Bildung, Demokratie und Menschenrechte.

8.3. Die meisten dieser Ausgaben unterliegen der direkten zentralen Verwaltung durch die Kommission, entweder durch deren zentrale Dienststellen oder — bei etwa 80 % der Ausgaben — durch deren Delegationen in den betreffenden Drittländern. Die über internationale Organisationen geleistete Hilfe unterliegt der gemeinsamen Verwaltung.

8.4. Bei einem Großteil der Zahlungen handelt es sich um Vorschüsse/Vorfinanzierungen an die Einrichtungen, die mit der Durchführung von Entwicklungsprojekten betraut sind, wie etwa staatliche Einrichtungen, Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen. Die geförderten Projekte sind auf weltweit über 150 Länder verteilt, und die Durchführungseinrichtungen weisen im Hinblick auf ihre Größe und ihre Zuständigkeiten erhebliche Unterschiede auf. Auf Projektebene wird eine große Zahl von Einzelzahlungen vorgenommen, die komplexen Vorschriften, insbesondere im Zusammenhang mit Ausschreibungen und dem Ursprung von Lieferungen, unterliegen.

8.5. Die Generaldirektion Erweiterung verwaltet die Ausgaben für Unterstützung beim Übergang und Institutionenaufbau, die im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe, des Phare-Programms, des CARDS-Programms ⁽²⁾ und der Zusammenarbeit mit der Türkei gewährt wird. Die Zahlungen werden im Allgemeinen entweder über ein dezentrales Durchführungssystem (DIS) oder über das erweiterte dezentrale Durchführungssystem (EDIS) abgewickelt. Im Falle von DIS unterliegen die Zuschlagsentscheidungen einer Ex-ante-Kontrolle durch die Kommissionsdelegationen, während bei EDIS auf diese Ex-ante-Kontrolle verzichtet wird.

8.4. Aufgrund der mehrjährigen Ausrichtung vieler Projekte und Kontrollsysteme können viele im Verlaufe eines Projekts festgestellte Fehler und damit verbundene zu Unrecht bezahlte Beträge in einem späteren Jahr als dem, auf das sich die Untersuchung richtet, behoben bzw. rückgefordert werden. Durch das Kontrollsystem soll deshalb sichergestellt werden, dass von den Begünstigten gestellte Zahlungsanträge in wichtigen Phasen der Projektdurchführung kontrolliert und Fehler bei Vorschusszahlungen/Vorfinanzierungen festgestellt und im Rahmen nachfolgender Zahlungen in einem späteren Jahr als dem, das Gegenstand der Untersuchung ist, behoben werden können.

Abschlusszahlungen erfolgen nach Beendigung des Projekts und nach Genehmigung der Abschlussprojektberichte durch die Kommission.

8.5. Bei potenziellen Beitrittskandidaten kommen zwei weitere Arten der Verwaltung zum Einsatz. In Albanien sowie Bosnien und Herzegowina werden Unterstützungsleistungen durch die EG-Delegationen verwaltet (zentrale Direktverwaltung in dekonzentriertem Verfahren). In Montenegro, der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (FYROM) und Serbien sowie im Kosovo verwaltet die Europäische Agentur für Wiederaufbau Unterstützungsleistungen in einem zentralen, indirekten Verfahren.

Die zentrale Verwaltung wird bei Mehrländerprogrammen und bei der Unterstützung der türkisch-zyprischen Gemeinschaft angewendet.

⁽²⁾ Das Phare-Programm war das wichtigste Finanzinstrument der Heranführungsstrategie für die mittel- und osteuropäischen Länder. Das CARDS-Programm betrifft die Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung in den Balkanländern.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.6. Die humanitäre Hilfe, einschließlich der Nahrungsmittelhilfe, wird von der Generaldirektion für humanitäre Hilfe (ECHO) durchgeführt. Die betreffenden Ausgaben werden von den zentralen Kommissionsdienststellen verwaltet. Rund die Hälfte der gebundenen Mittel wird in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen abgewickelt (direkte zentrale Verwaltung), während die andere Hälfte über die Vereinten Nationen oder andere internationale Organisationen abgewickelt wird (gemeinsame Verwaltung).

SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

Prüfungsumfang

8.7. Ziel der Prüfung war es, zu einer Schlussfolgerung hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge in den Bereichen Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung zu gelangen. Die Prüfung hatte zwei Hauptkomponenten:

- a) vertiefte Prüfung der im Jahr 2007 durch die Kommission bzw. ihre Delegationen vorgenommenen zugrunde liegenden Vorgänge auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe von 145 Vorgängen. Die Stichprobe umfasste Zahlungen an Durchführungseinrichtungen, Zahlungen für Budgethilfen und an Treuhandfonds sowie sonstige direkt durch die Kommission bzw. ihre Delegationen — z. B. auf der Grundlage von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsaufträgen — getätigte Zahlungen. Gegebenenfalls fanden Vor-Ort-Prüfungen bei den Durchführungseinrichtungen statt, um die den Angaben in den Finanz- oder Prüfberichten zugrunde liegenden Zahlungen zu überprüfen;
- b) eine Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission sowohl auf der Ebene der zentralen Kommissionsdienststellen als auch auf der Ebene der Delegationen, die Folgendes umfasste:
 - i) Ex-ante-Kontrollen bei Aufträgen und Zahlungen;
 - ii) Überwachung der Durchführungseinrichtungen;
 - iii) externe Prüfungen;
 - iv) interne Prüfung.

8.8. Im Zuge der Prüfung fanden im Hinblick auf eine genauere Überprüfung der Vorgänge Prüfbesuche in acht Ländern statt: in Indonesien, Nicaragua, Costa Rica, Ägypten und den Philippinen zu den Ausgaben im Bereich Außenbeziehungen sowie in Bulgarien, der Türkei und Kroatien zu den Ausgaben im Bereich Erweiterung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

8.9. Die vertieften Prüfungen ergaben für den Themenkreis als Ganzes eine wesentliche Fehlerquote in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und/oder Ordnungsmäßigkeit. Die Schätzung der Fehlerquote und des Anteils der fehlerbehafteten Vorgänge — die in erster Linie auf der Ebene der Durchführungseinrichtungen auftraten — sind **Anhang 8.1** zu entnehmen. Folgende Fehlerarten wurden festgestellt:

- a) Förderfähigkeitsfehler, beispielsweise aus folgenden Gründen: nicht ordnungsgemäße Anwendung der Auftragsvergabeverfahren, außerhalb der festgelegten Projektlaufzeit oder der für das Projekt definierten Kostenkategorien angefallene Ausgaben sowie vom Empfängerland ohne Rechtsgrundlage bzw. vor Erbringung der betreffenden Dienstleistungen erbrachte Zahlungen;
- b) Fehler im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Vorhandensein: Bei einigen Zahlungen lagen die für die Validierung der Zahlungen erforderlichen Belege (z. B. Rechnungen, Quittungen und Bankauszüge) nicht vor.

8.10. Zudem ist im Falle von drei Zahlungen an Organisationen der Vereinten Nationen festzustellen, dass einige der erforderlichen Dokumente von den betroffenen Organisationen nicht rechtzeitig vorgelegt werden konnten.

8.9. Diese Fehler stehen hauptsächlich im Zusammenhang mit Ausgaben, die von Durchführungseinrichtungen im Rahmen von Vorschusszahlungen/Vorfinanzierungen vorgenommen werden. Die gemäß dem Kontrollsystem der Kommission vor Abschlusszahlungen durchzuführenden obligatorischen Finanzkontrollen ermöglichen die Erkennung und Behebung der Fehler.

- a) In einem Beispiel weicht die Beurteilung der Kommission von den Feststellungen des Rechnungshofs ab.

Die festgestellten Fehler betreffen Verträge, die von den begünstigten Ländern im Rahmen eines Systems abgeschlossen wurden, gemäß dem die begünstigten Länder von der Kommission Vorschusszahlungen (Vorfinanzierung) erhalten können. Die Kommission überprüft die Förderfähigkeit von Ausgaben, nachdem sie von den Ländern, die eine Heranführungshilfe erhalten, die abschließende Kostenaufstellung und die Belege erhalten hat. Entsprechen Ausgaben nicht den Vorschriften, setzt sie die Abschlusszahlung aus oder behält die betreffenden Beträge ein.

8.10. Die Kommission hat alle ihr zur Verfügung stehenden Informationen bereitgestellt und unterstützt den Antrag des Rechnungshofs zur Anforderung weiterer Nachweise von den Organisationen der Vereinten Nationen.

Nachdem die Kommission vom Rechnungshof über diesbezügliche Schwierigkeiten informiert wurde, hat sie sich mit den entsprechenden Stellen der Vereinten Nationen in Verbindung gesetzt, um eine Lösung zu finden und um sicherzustellen, dass der Rechnungshof die angeforderten Informationen erhält.

Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme**Ex-ante-Kontrollen**

8.11. Obwohl der Hof einige spezifische Fehler aufgedeckt hat, stellte das System der Ex-ante-Kontrollen der Zahlungen und Aufträge durch die Kommission im Allgemeinen eine wirksame Kontrolle derjenigen Vorgänge dar, die direkt auf der Arbeit der Kommissionsdienststellen selbst beruhen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.12. Allerdings wiesen die Überwachungs- und Kontrollsysteme in Bulgarien — trotz der Erteilung der EDIS-Zulassung (und damit des Verzichts auf die Ex-ante-Kontrolle durch die Delegation) — erhebliche Schwachstellen auf. Bei zwei Durchführungseinrichtungen, die im Juni 2007 die EDIS-Zulassung erhalten hatten, gab es Schwachstellen in Bezug auf die Einhaltung der geltenden Ausschreibungs- und Auftragsvergabeverfahren und die Beachtung der Auftragsbedingungen für die Durchführung. Dies wurde von den Kommissionsdienststellen bestätigt und führte zur Formulierung eines Vorbehalts in der jährlichen Erklärung des Generaldirektors der Generaldirektion Erweiterung.

8.13. Im Bereich der Budgethilfen wurden sieben Zahlungen sowie die in den betroffenen Delegationen angewandten Überwachungs- und Kontrollsysteme geprüft.

8.14. Budgethilfe kann gewährt werden, sofern die Verwaltung der öffentlichen Ausgaben im Partnerland hinreichend transparent, zuverlässig und effizient ist und sofern eine genau definierte sektorbezogene oder gesamtwirtschaftliche Politik besteht, der die wichtigsten Geber des Landes, einschließlich erforderlichenfalls der internationalen Finanzinstitutionen, zugestimmt haben ⁽³⁾. Auf dieser Grundlage hat die Kommission spezifische Richtlinien mit den Bedingungen für die Auszahlung der Mittel ausgearbeitet, wonach die Zahlung der aufeinanderfolgenden Tranchen an das Erreichen zufriedenstellender Fortschritte bei der Zielerreichung gebunden ist ⁽⁴⁾. Die für die Erstellung der Bewertungen und die Bemessung der Ergebnisse angewandten Leistungsindikatoren waren jedoch nicht in allen geprüften Fällen terminiert, klar und eindeutig sowie erreichbar.

8.15. Bei zwei Zahlungen war mehr als die Hälfte der Indikatoren (in einem Fall sechs von neun) nicht terminiert, was es unmöglich machte, aufgrund der Nichterfüllung einer Bedingung zu einem bestimmten Termin zu aussagekräftigen Schlussfolgerungen zu gelangen. Außerdem waren mehr als 40 % der Indikatoren nicht messbar oder nicht spezifisch: Beispielsweise sollte der erreichte Aufforstungsprozentsatz angegeben werden, wobei jedoch keinerlei Bemessungskriterien vorgegeben wurden; ein weiteres Beispiel war das Ziel der Verbesserung der Leistung der öffentlichen Bediensteten, ohne genauere Angaben darüber, was bewertet werden sollte. In einem Fall wurden mehr als 70 % der Indikatoren auf der Grundlage von Dokumenten in arabischer Sprache bewertet, obwohl das Finanzierungsabkommen ausdrücklich Englisch vorsah. Dies führte zu einer deutlichen Verringerung der Anzahl der Beteiligten, die in der Lage waren, alle Informationen zu verstehen.

⁽³⁾ Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ABl. L 310 vom 9.11.2006, S. 1) und Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (ABl. L 378 vom 27.12.2006, S. 41).

⁽⁴⁾ *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support* (Richtlinien für die Programmierung, Konzipierung und Verwaltung allgemeiner Budgethilfen), Januar 2007. (Das Dokument liegt nur auf Englisch vor.)

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.12. Die Zahlungen an zwei Durchführungsstellen wurden im Februar 2008 ausgesetzt. Wenn nicht innerhalb kürzester Zeit angemessene Maßnahmen getroffen werden, nimmt die Kommission deren Akkreditierung zurück, sodass sie nicht mehr zur Verwaltung von Heranführungs- und Nachfolgehilfen berechtigt sind.

Die Kommission wird die Systeme der begünstigten Länder auch weiterhin streng überwachen. Es wurde ein Aktionsplan eingerichtet, um sicherzustellen, dass Verbesserungen erreicht werden. Es wurden bereits einige Fortschritte erzielt, doch die einzelstaatlichen Stellen müssen weitere Maßnahmen treffen.

8.14. In diesen Fällen wurden die freizugebenden Tranchen als schwebend gekennzeichnet, und die Auszahlung erfolgt, wenn die Bedingungen erfüllt sind. Für die Leistungsindikatoren und Bedingungen in ihrer Gesamtheit konnte deshalb kein zeitlicher Rahmen festgelegt werden. Diese Modalität wird von verschiedenen Geberparteien verwendet. Im Falle von HIPC beispielsweise sind die Bedingungen schwebend, und es besteht kein zeitlicher Rahmen für die verschiedenen Stufen. Die Kommission stimmt der allgemeinen Bemerkung des Rechnungshofs zu, dass in bestimmten Fällen ein Zeitrahmen erforderlich ist, um die Erfüllung von Bedingungen besser vorhersehen zu können. Die Kommission versucht, in allen Fällen klar und eindeutig zu handeln und sicherzustellen, dass die Leistungsindikatoren erreichbar sind.

8.15. Wie bereits zuvor angegeben, ist die Festlegung eines zeitlichen Rahmens nicht unbedingt erforderlich. Die Kommission stimmt zu, dass weitere Verbesserungen möglich sind und dass einige Indikatoren und Bestimmungen eindeutiger definiert und auf einen ergebnisorientierteren Ansatz ausgerichtet werden können. Bereichsbezogene Reformen sind jedoch als ein fortlaufender Vorgang zu betrachten, weshalb vorherige, auf Vorbereitungsphasen zielende Schritte in einigen Fällen zur Begleitung des gesamten Vorgangs erforderlich sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.16. Die von der Kommission für allgemeine Budgethilfen vorgegebenen Richtlinien lassen in der Praxis Auslegungsspielraum, und selbst wenn die Leistungsbemessung ergibt, dass die Programmergebnisse nicht zu 100 % erreicht wurden, besteht die Möglichkeit, dass die Empfängerländer 100 % der im Rahmen der Finanzierungsabkommen bereitgestellten Mittel erhalten.

Überwachung der Durchführungseinrichtungen

8.17. Die Fehler auf der Ebene der Durchführungseinrichtungen sind häufig auf Schwachstellen in deren Finanzverfahren zurückzuführen. In den Politikbereichen Außenbeziehungen und Entwicklung deckte der Hof bei fünf der neun besuchten Durchführungseinrichtungen Schwachstellen auf.

8.18. Die wichtigsten aufgedeckten Schwachstellen betrafen unangemessene Verfahren im Bereich der Belegdokumente und ihrer Aufbewahrung sowie unzulängliche Rechnungsführungssysteme, welche keine ausreichende Gewähr für die angemessene Darstellung der Ausgaben boten, selbst bei der häufig eher geringen Größe der Einrichtungen. Des Weiteren wurden unzulängliche Verfahren für die Erfassung der Ausgaben festgestellt, was dazu führte, dass Vorschüsse systematisch als tatsächliche Ausgaben in den Rechnungsführungssystemen erfasst und Wechselkurse uneinheitlich angewendet wurden. Nach Ansicht des Hofes könnten Schwachstellen dieser Art durch eine gezieltere Überwachung und Unterstützung seitens der Delegationen verhindert werden.

8.19. Bei von den Durchführungsorganisationen in Zusammenarbeit mit ihren lokalen Partnern durchgeführten Maßnahmen deckte der Hof zudem drei Fälle auf, in denen die eingerichteten Systeme nicht gewährleisteten, dass die lokalen Partner über die Bestimmungen des zwischen der Durchführungseinrichtung und der Kommission geschlossenen Vertrags informiert waren und diese anwendeten.

8.20. Ein erheblicher Teil der von EuropeAid und der Generaldirektion ECHO getätigten Ausgaben (im Jahr 2007 betraf dies Zahlungen in Höhe von 820 Millionen Euro) wird über Organisationen der Vereinten Nationen abgewickelt. Das Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinten Nationen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (*Financial and Administrative Framework Agreement*, FAFA), das am 29. April 2003 unterzeichnet wurde, enthält die Bedingungen für die Überprüfung der betreffenden Ausgaben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.16. Bei der Auswahl der optimalen Zahlungsbedingungen muss ein bestimmter Ermessensgrad in Bezug auf die Beurteilung der Indikatoren bestehen. Dies ist insbesondere aufgrund von einigen äußeren Einflüssen wichtig, die nicht im Kontrollbereich der Regierungen liegen. Nichtsdestotrotz muss jedoch eine strenge Beurteilung vorgenommen werden.

8.17-8.20. Durchführungseinrichtungen sind nicht Teil des internen Kontrollsystems der Kommission, sondern sind im Rahmen einer vertraglichen Beziehung mit der Durchführung spezifischer Aktionen betraut. Die Kommission überwacht vorrangig die Erfüllung der Vertragsbedingungen, falls erforderlich auch zentrale Aspekte der internen Kontrollsysteme der Durchführungseinrichtungen. Die Tatsache, dass auf Ebene der Durchführungseinrichtungen eine Schwachstelle festgestellt wird, impliziert weder das Vorliegen einer Schwachstelle im Kontrollsystem der Kommission noch, dass diese Schwachstelle von der Kommission nicht erkannt wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.21. Im Jahr 2007 wurden von der Kommission im Rahmen des FAFA 57 Prüfbesuche veranlasst bzw. durchgeführt, im Vergleich zu nur 22 Prüfbesuchen im Zeitraum 2004-2006. Die Ergebnisse dieser Prüfbesuche sind eine wichtige Grundlage für die Zuverlässigkeitsgewähr der Kommission in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Allerdings lag zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes nur für vier dieser Prüfbesuche (die sieben Projekte abdeckten) ein Schlussbericht vor, weshalb der Hof den globalen Beitrag dieser Prüfbesuche im Rahmen der Überwachung und Kontrolle durch die Kommission nicht beurteilen kann.

8.22. Im Politikbereich Erweiterung wurden Schwachstellen bei einer Durchführungseinrichtung in der Türkei festgestellt, welche die mangelnde Trennung der Aufgabenbereiche sowie Personalfragen betrafen. In diesem Fall genügte die von der EG-Delegation im Rahmen der dezentralen Verwaltung (DIS) vorgenommene Ex-ante-Kontrolle der Ausschreibungs- und Auftragsvergabeverfahren, um die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu gewährleisten.

Externe Prüfungen der Erstattungsanträge für Projekte

8.23. EuropeAid wendet ein System verschiedener Prüfungen an, das die Erstattungsfähigkeit der gemeldeten Projektkosten gewährleisten soll. Eine erste Stufe der Sicherheit wird durch Prüfungen auf Projektebene erreicht, auf die sich die Anträge auf weitere Finanzierungen stützen. In den meisten Fällen müssen Prüfberichte vorgelegt werden, bevor die Zahlungen an die Durchführungseinrichtungen der Projekte angewiesen werden. Die Qualität dieser Berichte und der ihnen zugrunde liegenden Prüfungsarbeit ist daher für die Genehmigung der betreffenden Zahlungen von herausragender Bedeutung.

8.24. Diese Projektprüfungen wurden im Jahr 2007 verbessert, waren aber weiterhin nicht durchgängig von ausreichender Qualität. Bei den wichtigsten festgestellten Schwachstellen handelte es sich um Folgendes:

- Bei drei von 11 Berichten, die für die Durchsicht an Ort und Stelle auf der Ebene der Delegationen ausgewählt wurden, deckte der Hof nicht erstattungsfähige Ausgaben sowie die Nichteinhaltung von Ausschreibungsverfahren auf sowie in zwei Fällen Schwachstellen auf der Ebene der internen Kontrollsysteme, die von den externen Prüfern nicht erkannt worden waren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.22. Der Zyklus der Kontrollbesuche ist nicht gleichmäßig über den Jahresverlauf verteilt, und die meisten Besuche erfolgten in der zweiten Hälfte des Jahres 2007.

Die komplexen und ergänzenden Kontrollen — die Prüfbesuche sind nur ein Teil davon — bilden die Grundlage für die Zuverlässigkeitserklärung der Generaldirektoren im Jahresbericht. Es sind jedoch auch weitere Informationsquellen verfügbar, wie die Überprüfung auf Übereinstimmung mit den vier Säulen (wird für über 97 % der Beiträge an Unterzeichner des Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (FAFA) durchgeführt), die Einhaltung der Meldepflichten und von den Dienststellen der Kommission durchgeführte Kontrollen.

8.23. Auf eine Aufforderung der Kommission hin haben die türkischen Behörden Maßnahmen ergriffen, um die in Betracht gezogene Aussetzung des dezentralen Durchführungssystems (DIS) abzuwenden, unter anderem durch die Annahme von Gesetzen, die eine stärkere Rolle der Finanzierungs- und Vergabestelle (CFCU) vorsehen. Ergebnis ist, dass die Aufgabentrennung inzwischen gewährleistet ist und die Mitarbeiteranzahl erheblich erhöht wurde. Konstante Überwachung und weitere Folgeuntersuchungen zählen weiterhin zu den Hauptprioritäten.

8.24. Externe Kontrollen zählen zu den Bestandteilen des internen Kontrollsystems von EuropeAid und dienen zusammen mit anderen Kontrollen zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Vorgängen.

Die Kommission begrüßt die Beurteilung des Rechnungshofs in Bezug auf die festgestellten Verbesserungen.

Diese Kontrollberichte beziehen sich auf Verträge, die vor Februar 2006 unterzeichnet wurden. Folglich ist der neue Aufgabenbereich, den EuropeAid für externe Kontrollen eingerichtet hat und der für neue Verträge ab diesem Datum gilt, in den vorliegenden Fällen nicht anwendbar. Durch diesen neuen Aufgabenbereich soll das Auftreten von Schwachstellen verhindert werden, auf die der Rechnungshof hinweist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Bei zwei dieser drei Berichte war deren Qualität wegen der mangelnden Transparenz bei der Auswahl der Prüfer nicht gewährleistet.
- In einem anderen Fall war der Prüfungsumfang nicht angemessen, da lediglich ein Prüfbericht über die Einrichtung vorgelegt wurde, der keinerlei Informationen zum betreffenden Projekt enthielt.

Auf die von den Begünstigten veranlassten Ausgabenüberprüfungen finden für ab Februar 2006 unterzeichnete Verträge neue Aufgabenbeschreibungen Anwendung. Allerdings haben diese neuen Aufgabenbeschreibungen keine Auswirkungen auf vor diesem Datum bestehende Verträge, sodass es noch einige Zeit dauern wird, bis sie ihre volle Wirkung entfalten. Für die von der Kommission veranlassten Prüfungen sind seit Oktober 2007 überarbeitete Aufgabenbeschreibungen verbindlich.

8.25. Eine weitere Stufe der Sicherheit wird durch von EuropeAid veranlasste zusätzliche Prüfungen bei auf der Grundlage einer Risikoanalyse ausgewählten Projekten erreicht. Allerdings wurden bislang keine umfassenden Verfahren ausgearbeitet, die es erlauben würden, den vollen Nutzen aus diesen Prüfungen zu ziehen:

- a) Die Abdeckung der Ausgaben durch geplante zusätzliche Prüfungen lag in den wichtigsten geografischen Direktionen zwischen 8 % und 43 %. Technische Abweichungen gegenüber den Richtlinien verhindern eine Konsolidierung der Daten auf der Ebene von EuropeAid als Ganzes, weshalb nicht klar ist, ob unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Prüfungen ein vergleichbares Mindestmaß an Sicherheit für den Gesamtbereich erreicht wird.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beide Verträge wurden 2005 unterzeichnet, und gemäß den allgemeinen Bedingungen, die für ab Februar 2003 unterzeichnete Verträge über Finanzhilfen gelten, muss ein externer Wirtschaftsprüfer den abschließenden Finanzbericht über eine Aktion bestätigen, bevor dieser der Kommission vorgelegt wird. Dieser Wirtschaftsprüfer wird vom Begünstigten ausgewählt und muss von der Kommission genehmigt werden. Der Name des Wirtschaftsprüfers wird bei den besonderen Bedingungen des Vertrags angegeben. Es muss sich um ein „Mitglied einer international anerkannten Aufsichtsstelle für gesetzlich vorgeschriebene Rechnungsprüfungen“ handeln.

Dieser Vertrag wurde von der Kommission im Jahr 2002 unterzeichnet. Zu diesem Zeitpunkt konnten die Begünstigten einen Kontrollbericht zusammen mit den Finanzberichten und ausführlichen Beschreibungen nur zu ihrem jeweiligen Jahresabschluss senden. Seit 2003 gelten andere Vorschriften für Verträge über Finanzhilfen, und vor der Vornahme der Abschlusszahlung ist jetzt ein spezifischer Prüfbericht erforderlich.

Die Kommission geht davon aus, dass die Verbesserungen zunehmend Wirkung zeigen werden.

8.25.

- a) *Die Mehrzahl der Kontrollen des jährlichen Prüfungsplans (Annual Audit Plan — AAP) finden während der Durchführung der Aktion statt und hängen weitgehend von der Durchführungsgeschwindigkeit ab.*

Das heißt: Abhängig von dem von einer Delegation verwalteten Finanzierungsvolumen, der Zusammensetzung des Projektportefeuilles (Anzahl und Typ) und dem Durchführungsstatus können die Kontrollaktivitäten je nach Delegation und je nach Jahr unterschiedlich ausfallen. Die Festlegung eines vorgegebenen Kontrollverhältnisses in % des verwalteten Finanzierungsvolumens würde Schwankungen bei den Prüfungsaktivitäten zwischen verschiedenen Jahren nicht verhindern und wäre außerdem stark vom Typ und Wert der kontrollierten Projekte abhängig.

Beim System von EuropeAid wird die Zuverlässigkeit nicht dadurch erreicht, dass im Voraus ein bestimmtes Kontrollverhältnis festgelegt wird, sondern einfach durch die Sicherstellung, dass die Kontrollen alle relevanten „Kontrollbereiche“ abdecken, die entsprechend den wahrgenommenen Risiken identifiziert werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Der Prüfungsplan, der ursprünglich 373 Prüfungen vorsah, wurde während des Jahres erheblich geändert (109 Prüfungen fielen weg und 99 kamen hinzu, sodass die Gesamtzahl schließlich bei 363 Prüfungen lag). Dieses Ausmaß an Änderungen so kurz nach Annahme des Plans gibt Anlass zu Zweifeln am systematischen und risikoorientierten Charakter der Prüfungsplanung. Die IT-Anwendung CRIS-Audit, anhand deren die Fortschritte und Ergebnisse überwacht werden sollen, war im Jahr 2007 noch nicht vollständig einsatzbereit. Der Schlussbericht enthält keine Angaben zu Planungskriterien, wie Zielgruppe und Grad der Abdeckung, weshalb kein Vergleich zwischen den geplanten und den erreichten Ergebnissen möglich ist.
- c) Bis Jahresende wurden nur für 121 der geplanten Prüfungen Berichte vorgelegt. Diese niedrige Durchführungsrate schränkt die Qualität der durch die externe Prüfungstätigkeit gewonnenen Sicherheit für das betreffende Jahr ein.
- d) Im Jahr 2007 gab es in den Bereichen Berichterstattung über die Fortschritte und Analyse der Ergebnisse der externen Prüfungen noch Raum für Verbesserungen. Das für Prüfungsmethodik zuständige zentrale Referat legte zwar einen Synthesebericht vor, doch deckte dieser nicht alle Bereiche ab. Nicht überprüft wurden beispielsweise Prüfungen durch lokale Firmen, die auf der Grundlage von Verträgen mit einzelnen Delegationen durchgeführt wurden und bei denen das Qualitätsrisiko möglicherweise höher ist als bei auf der Grundlage zentraler Rahmenverträge durchgeführten Prüfungen.

8.26. Bei ausgewählten, erst vor kurzem abgeschlossenen Programmen im Politikbereich Erweiterung finden Ex-post-Kontrollen (Abschlussprüfungen) statt, die von auf Vertragsbasis tätigen externen Prüfern durchgeführt werden. Aufgrund einer Änderung der Methode war die Zahl der Berichte im Jahr 2007 außergewöhnlich hoch, und bei einigen dieser Berichte fand keine Weiterverfolgung statt. Die Generaldirektion Erweiterung erhielt im Jahr 2007 99 Schlussberichte; zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes im April 2008 war die Weiterverfolgung bei 66 dieser Berichte noch nicht endgültig abgeschlossen. Zudem war die Weiterverfolgung bei sechs im Jahr 2006 nicht endgültig abgeschlossenen Berichten noch nicht beendet. Manchmal vergeht nach dem Schlussbericht mehr als ein Jahr, bis die endgültige Antwort des Empfängerstaats eingeht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) *Der Prüfungsplan enthält eine Reihe von Pflichtprüfungen für Projekte mit erheblich unterschiedlichen Laufzeiten. Je nach Fortschritt des Projekts werden einige der für das Jahr vorgesehenen Kontrollen auf spätere Jahre verschoben und andere werden vorgezogen.*

Seit dem 1. Januar 2008 wird CRIS-Audit für die Überwachung des Fortschritts und der Ergebnisse von Kontrollen, einschließlich für den jährlichen Prüfungsplan 2007, verwendet.

Die Kommission überwacht jetzt im Laufe des Jahres regelmäßig die Umsetzung des jährlichen Prüfungsplans, wobei sie unter anderem regelmäßige Berichte und Aktualisierungen von den Delegationen erhält.

- c) *Am Ende des Jahres 2007 waren zwei Drittel der Prüfungen des Prüfungsplans 2007 in Auftrag gegeben, und ein Drittel der Berichte war eingegangen. Dies entspricht den Daten vorheriger Jahre. Zum selben Zeitpunkt waren nahezu alle Berichte für die im jährlichen Prüfungsplan 2006 vorgesehenen Prüfungen eingegangen (171 von 177 geplanten Prüfungen), wodurch das normale Lebenszyklusende eines jährlichen Prüfungsplans nach der Formel „Jahr n + 1“ bestätigt wird.*
- d) *Der jährlich erstellte zusammenfassende Bericht erstreckt sich auf Kontrollen, die gemäß dem Rahmenvertrag für Kontrollen finanziert wurden. Diese beinhalten vom EuropeAid-Hauptsitz sowie von den Delegationen verwaltete Kontrollen und stellen auf repräsentative Weise die von den Wirtschaftsprüfern festgestellten Probleme und mögliche Lösungen dar.*

8.26. *Trotz der außergewöhnlich hohen Anzahl von Berichten konnte die Kommission die Arbeitslast bewältigen: Die Anzahl der bearbeiteten Berichte stieg im Vergleich zu 2006 um 70 %.*

Viele der Berichte konnten nicht zum Jahresende abgeschlossen werden, denn bevor die Kommission eine endgültige Stellungnahme abgeben kann, muss die geprüfte Partei in Bezug auf die Beobachtungen der Kommission antworten, und eventuell festgestellte Unregelmäßigkeiten müssen untersucht werden. Dieser Vorgang dauert durchschnittlich 3 bis 4 Monate.

In einigen Fällen kann es aufgrund der Komplexität der Ergebnisse und als Folge der Anforderungen an eine präzise Anwendung möglicher Finanzkorrekturen zu längeren Verzögerungen bei der Verarbeitung kommen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.27. Die Generaldirektion ECHO gibt Prüfungen am Hauptsitz ihrer NRO-Durchführungspartner und Vor-Ort-Prüfungen bei Projekten in Auftrag. Im Jahr 2007 erhöhte die Generaldirektion ECHO die Zahl der Vor-Ort-Prüfungen deutlich, doch fanden die meisten Prüfungen — ebenso wie 2006 — am Hauptsitz der Partner statt, wo die Realität der Zahlungen nicht vollständig überprüft werden kann.

8.28. Die bei diesen Prüfungen am Hauptsitz der Partner gezogenen Stichproben der Zahlungen betreffen etwa ein Drittel der Projekte. Im Jahr 2007 wurde ein Anteil von 2,6 % des geprüften Betrags als potenziell nicht erstattungsfähig eingestuft, auch wenn — nach Eingang der von den Nichtregierungsorganisationen gelieferten Erklärungen — letztlich wahrscheinlich nur ein Teil dieser Mittel wiedereingezogen wird. Es gibt keine Bestimmung für die Hochrechnung der Ergebnisse. Das Prüfungssystem ermöglicht es daher nicht, das Ausmaß der potenziell nicht erstattungsfähigen Ausgaben insgesamt zu beurteilen. Bei zwei NRO-Hauptsitzen, bei denen der Hof Vor-Ort-Prüfungen durchführte, enthielten die von der Generaldirektion ECHO in Auftrag gegebenen Prüfberichte keinen Hinweis auf Schwachstellen in den Ausschreibungsverfahren und auf nicht erstattungsfähige Ausgaben.

Interne Prüfung

8.29. Die sowohl für EuropeAid als auch für die Generaldirektion ECHO zuständige interne Auditstelle beabsichtigt, im Jahr 2010 eine jährliche Gesamtbewertung des Stands der internen Kontrolle bei EuropeAid vorzulegen, nachdem der mehrjährige Prüfungsplan für den Zeitraum 2007-2009, der sich auf eine interne Risikoanalyse durch die interne Auditstelle stützt, abgeschlossen wurde. Die interne Risikoanalyse der internen Auditstelle deckt sich nicht völlig mit der von EuropeAid, und in bestimmten Bereichen mit hohem Risiko sind für den Zeitraum 2007-2009 keinerlei Prüfungen vorgesehen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.27. Wie in der Antwort der Kommission auf den Jahresbericht 2006 des Rechnungshofs dargelegt, müssen die Kontrollen im Zusammenhang einer allgemeinen Kontrollstrategie betrachtet werden (siehe Absatz 8.18 der Antwort der Kommission auf den Jahresbericht 2006 des Rechnungshofs). Die Kommission setzt schwerpunktmäßig auf Kontrollmaßnahmen im Rahmen genauer Folgeuntersuchungen durch Sachverständige vor Ort und durch Bedienstete der Kommission am Hauptsitz. Daneben nimmt die Kommission eine genaue Analyse der von Partnern in den verschiedenen Berichten bereitgestellten Informationen vor.

Die Informationen, die bei den weiter oben beschriebenen Kontrollen gesammelt werden, werden von den externen Wirtschaftsprüfern bei Kontrollen am Sitz der Organisationen verwendet, um das tatsächliche Vorhandensein der Projektausgaben sowie deren Rechtmäßigkeit zu beurteilen.

8.28. Durch verschiedene Kontrollverfahren, wie die Beurteilung eines Partners vor der Unterzeichnung eines Partnerschaftsrahmenvertrags (FPA), der jährlichen Bewertung der Partner durch die Generaldirektion Humanitäre Hilfe (DG ECHO) und die während Kontrollen am Sitz der Organisationen durchgeführte Bewertung von Kontrollsystemen, überprüft die Generaldirektion ECHO, ob ihre Partner Kontrollsysteme eingerichtet haben. Diese Verfahren bieten gleichwertige Garantien für Zahlungen gemäß Artikel 117 der Haushaltsordnung und Artikel 180 ihrer Durchführungsbestimmungen, wonach der verantwortliche Anweisungsbefugte entsprechend seiner Risikobewertung unter bestimmten Umständen die Verpflichtung erlassen kann, eine Bescheinigung zu den Finanzausweisen und zugrunde liegenden Rechnungen bereitzustellen.

8.29. Die Risikoanalyse der internen Auditstelle erfolgt unabhängig von der von EuropeAid durchgeführten eigenen Risikoanalyse. Die zuletzt genannte Risikoanalyse wird jedoch bei der Erstellung des Risikoregisters der internen Auditstelle herangezogen. Während das Risikoregister der internen Auditstelle einen Bereich als mit hohem Risiko einstuft, ist dieser Bereich möglicherweise nicht im Prüfungsplan für ein bestimmtes Jahr enthalten, weil der Geschäftsvorgang noch nicht von der Generaldirektion bearbeitet oder vom Verwaltungszyklus für bestimmte Programme erfasst wurde. Durch die Koordination der Prüfungspläne der internen Auditstelle und der Dienststelle Innenrevision für den Zeitraum 2007-2009 finden sich einige kontrollierbare Elemente im Prüfungsplan der Dienststelle Innenrevision und nicht in dem der internen Auditstelle.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.30. Im Jahr 2007 wurden für die Prüfung der Generaldirektion ECHO nur sehr wenige Ressourcen (ein einziger professioneller Prüfer) bereitgestellt, und es wurde kein umfassender Prüfungsplan angenommen bzw. umgesetzt. Ende 2007 wurde eine neue eigene interne Auditstelle für die interne Prüfung in der Generaldirektion ECHO geschaffen.

Gesamtschlussfolgerungen und Empfehlungen**Schlussfolgerungen**

8.31. Auf der Grundlage seiner Prüfungsarbeiten gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die den Ausgaben im Themenkreis Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung zugrunde liegenden Vorgänge in wesentlichem Ausmaß mit Rechtmäßigkeits- und/oder Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet sind (siehe Ziffer 8.9).

8.32. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme in den Bereichen Außenbeziehungen, Entwicklung, Erweiterung und Humanitäre Hilfe werden vom Hof als bedingt wirksam bewertet (siehe **Anhang 8.1** und Ziffern 8.11-8.30).

Empfehlungen

8.33. Im Hinblick auf die Behebung dieser Schwachstellen spricht der Hof folgende Empfehlungen aus:

- a) EuropeAid sollte die mit Finanzfragen betrauten Projektbediensteten besser schulen und unterstützen und die aktive Überwachung ihrer Arbeit durch die in den Delegationen bestehenden Einheiten für Finanzen und Aufträge verstärken.
- b) EuropeAid sollte sicherstellen, dass die Pläne für risikoorientierte Prüfungen realistisch sind und rasch umgesetzt werden; ferner sollte es die Ergebnisse des gesamten Prüfungsprogramms sammeln und analysieren, damit sowohl die Qualität überprüft als auch ein größtmöglicher Nutzen aus den gesammelten Erfahrungen gezogen werden kann.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.30. Die Kommission hat zwei Mitarbeiter zugewiesen, die die von der Generaldirektion ECHO geleitete Durchführung interner Kontrollen unterstützen. Der Prüfungsplan der internen Auditstelle war risikobasiert und hat die von der Dienststelle Innenrevision und vom Rechnungshof bei humanitären Hilfsprogrammen durchgeführten Kontrollaufgaben berücksichtigt. Das abzudeckende Restrisiko hat gezeigt, dass der Arbeitsplan 2007 der internen Auditstelle angemessen war.

8.31. Diese Fehler stehen hauptsächlich im Zusammenhang mit Ausgaben, die von Durchführungseinrichtungen im Rahmen von Vorschusszahlungen/Vorfinanzierungen vorgenommen werden. Die gemäß dem Kontrollsystem der Kommission vor Abschlusszahlungen durchzuführenden obligatorischen Finanzkontrollen ermöglichen die Erkennung und Behebung von Fehlern.

Die Kommission überprüft die Förderfähigkeit von Ausgaben, nachdem sie von den Ländern, die eine Heranführungshilfe erhalten, die abschließende Kostenaufstellung und die Belege erhalten hat. Entsprechen Ausgaben nicht den Vorschriften, setzt sie die Abschlusszahlung aus oder behält die betreffenden Beträge ein.

8.33.

- a) Die Dienststellen der Kommission überwachen die Durchführung von Vorgängen während deren Laufzeit durch den Dialog mit Gebietskörperschaften, Besprechungen mit Begünstigten und Besuchen vor Ort. Eine jährlich von unabhängigen Sachverständigen durchgeführte ergebnisorientierte Überwachung ergänzt diese Aktivitäten und überwacht den Fortschritt, das Ergebnis, die Wirkung und mögliche Probleme bei fortlaufenden Projekten. Nach einer Risikobewertung können auch zusätzliche Projektkontrollen operativer und finanzieller Art durchgeführt werden.
- b) Die Methode für den jährlichen Prüfungsplan wird jedes Jahr genau abgestimmt, um die Identifizierung risikobasierter Kontrollen so realistisch wie möglich zu gestalten. Die Umsetzung des jährlichen Prüfungsplans wird über das Jahr 2008 hinweg genau überwacht, und die Verwendung der Kontrollergebnisse wird optimiert.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) Die Verwaltung der Budgethilfeprogramme durch die Kommission sollte sich auf messbare, erreichbare, terminierte und relevante Indikatoren stützen sowie auf die Forderung nach Vorlage zuverlässiger und aussagekräftiger Belege für die Beurteilung dieser Indikatoren, wobei es zugleich eine eindeutige Verknüpfung zwischen Finanzierung und Leistung geben muss.
- d) Es sollten umgehend weitere Maßnahmen getroffen werden mit dem Ziel, die bei der Verwaltung von EU-Mitteln in Bulgarien festgestellten Schwachstellen auszuräumen und die erforderliche Überwachung in der Türkei weiterhin sicherzustellen.
- e) Die Fristen für die Vorlage der endgültigen Antworten auf Abschlussprüfungen sollten verkürzt werden.
- f) Die Generaldirektion ECHO sollte ihre Prüfungsstrategie verbessern, indem sie dafür sorgt, dass die Vorgänge auf der Ebene der Durchführungseinrichtungen und insbesondere an Ort und Stelle bei allen Arten von Partnern besser abgedeckt werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) Gemeinschaftsmittel im Rahmen von Budgethilfeprogrammen werden leistungsorientiert bereitgestellt. In diesem Zusammenhang versucht die Kommission Indikatoren zu verwenden, die über einen bestimmten Zeitraum hinweg oder zu einem spezifischen Zeitpunkt messbar, erreichbar und relevant sind. In vielen Fällen werden gemäß der Erklärung von Paris von der Gebergemeinschaft Leistungsbewertungen auf der Grundlage zuverlässiger Nachweise durchgeführt. Innerhalb dieses Rahmenwerks unternimmt die Kommission erhebliche Anstrengungen, um mehr leistungs- und ergebnisorientierte Leistungsindikatoren einzuführen.

- d) In Bezug auf Bulgarien setzt die Kommission die genaue Überwachung der Verwaltungssysteme fort. Es wurde ein Aktionsplan eingerichtet, um sicherzustellen, dass Verbesserungen erreicht werden. Die nationalen Stellen müssen dringende Maßnahmen treffen, um diese Situation zu ändern; die vorgeschlagenen Maßnahmen werden genau überwacht und kontrolliert, um sicherzustellen, dass dadurch die gewünschten Verbesserungen erreicht werden.

In Bezug auf die Türkei haben die nationalen Stellen auf Antrag der Kommission entsprechende Maßnahmen ergriffen. Die Trennung von Aufgaben wurde bereits durchgeführt, und die Mitarbeiteranzahl wurde erheblich erhöht. Konstante Überwachung und weitere Folgeuntersuchungen zählen weiterhin zu den Hauptprioritäten.

- e) Trotz der außergewöhnlich hohen Anzahl von Berichten, die 2007 eingegangen sind, konnte die Kommission die Arbeitslast bewältigen: Die Anzahl der bearbeiteten Berichte stieg im Vergleich zu 2006 um 70 %.

Viele der Berichte konnten nicht zum Jahresende abgeschlossen werden, denn bevor die Kommission eine endgültige Stellungnahme abgeben kann, muss die geprüfte Partei in Bezug auf die Beobachtungen der Kommission antworten, und eventuell festgestellte Unregelmäßigkeiten müssen untersucht werden. Dieser Vorgang dauert durchschnittlich 3 bis 4 Monate. In einigen Fällen kann es aufgrund der Komplexität der Ergebnisse und als Folge der Anforderungen an eine präzise Anwendung möglicher Finanzkorrekturen zu längeren Verzögerungen bei der Verarbeitung kommen.

- f) Die Kommission berücksichtigt die Empfehlung des Rechnungshofs und hat 2007 bereits die Anzahl der vor Ort durchgeführten Kontrollen erhöht.

Eine Erhöhung des Kontrollumfangs über den aktuellen Optimalwert hinaus würde zu einer Kostensteigerung führen und die Umsetzung der Leitlinie beeinträchtigen. Dies wiederum könnte die Unzufriedenheit der Kommissionspartner fördern, die mit der Bereitstellung humanitärer Hilfe vor Ort beauftragt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN

Weiterverfolgung der wichtigsten Bemerkungen in der Zuverlässigkeitserklärung

8.34. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Weiterverfolgung des Hofes in Bezug auf die wichtigsten Bemerkungen in seinen jüngsten Zuverlässigkeitserklärungen ist **Anhang 8.2** zu entnehmen.

Weiterverfolgung der Bemerkungen im Sonderbericht Nr. 2/2006 über die Leistung der im Rahmen von Tacis in der Russischen Föderation finanzierten Projekte**Einleitung**

8.35. Im April 2006 veröffentlichte der Hof den Sonderbericht Nr. 2/2006 über die Leistung der im Rahmen von Tacis in der Russischen Föderation finanzierten Projekte ⁽⁵⁾. Hauptschlussfolgerung dieses Berichts war, dass zu viele Projekte ihre Ziele nicht erreicht hatten, was teilweise auf Unzulänglichkeiten in der Verwaltung durch die Kommission zurückzuführen war:

- a) unzureichender Dialog mit den russischen Behörden und Begünstigten im Hinblick auf die Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs;
- b) ungenaue und nicht messbare Projektziele und unrealistische zugrunde liegende Annahmen (einschließlich des Aspekts der Zeit);
- c) fast gänzlicher Verzicht auf Kofinanzierung als Mittel zur Förderung der Übernahme von mehr Eigenverantwortung für die Projekte;
- d) zu geringe Beachtung der Aspekte der Projektevaluierung, der Verbreitung von Projektergebnissen und der Nachhaltigkeit.

8.36. Dementsprechend zielten die Empfehlungen des Hofes darauf ab, die Verwaltung der Kommission hinsichtlich der genannten Aspekte zu verbessern. Auch das Europäische Parlament ⁽⁶⁾ und der Europäische Rat ⁽⁷⁾ haben einen intensiveren Dialog zwischen der Kommission und den zuständigen russischen Behörden eingefordert, damit eine genaue Ermittlung der nationalen Bedürfnisse und Prioritäten sowie der jeweiligen Ausrichtung stattfinden kann. Die Entlastungsbehörde sprach sich außerdem dafür aus, nur solche Projekte zu finanzieren, die mit klaren, von beiden Seiten getragenen Zielen verbunden sind, häufiger von der Kofinanzierung Gebrauch zu machen, die Aussichten auf Nachhaltigkeit realistischer zu beurteilen und sicherzustellen, dass Evaluierungen durchgeführt und die Projektergebnisse verbreitet werden.

⁽⁵⁾ ABL C 119 vom 19.5.2006.

⁽⁶⁾ Arbeitsdokument Nr. PE 374.332 des Haushaltskontrollausschusses.

⁽⁷⁾ Entwurf der Schlussfolgerungen des Rates vom 6. Juli 2006, Nr. 196/06 Rev. 1.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.37. In ihren Antworten auf den Sonderbericht räumte die Kommission das Vorhandensein der vom Hof hervorgehobenen Schwachstellen weitgehend ein, betonte aber zugleich, sie habe bei der Verwaltung ihrer Außenhilfeprogramme bereits für Verbesserungen gesorgt. Die Kommission führte an, die meisten Probleme seien im Zuge der im Zeitraum 2002-2005 durchgeführten Reform der EG-Außenhilfe gelöst worden, insbesondere durch die Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Delegationen.

8.38. Ziel dieser im zweiten Halbjahr 2007 vorgenommenen begrenzten Weiterverfolgungsprüfung war es festzustellen, inwieweit die Kommission die wichtigsten Empfehlungen des Hofes tatsächlich in die Praxis umgesetzt hat. Zu diesem Zweck wurden die einschlägigen Dokumente analysiert und Gespräche mit den Kommissionsdienststellen geführt. Ferner fanden bei einer repräsentativen statistischen Stichprobe von 10 Tacis-Projekten (von insgesamt 13), die zwischen Dezember 2006 und Juni 2007 endgültig abgeschlossen wurden und einen Gesamtwert von 27,3 Millionen Euro hatten, Prüfbesuche an Ort und Stelle statt.

Bemerkungen des Hofes**Es findet ein produktiverer Dialog statt**

8.39. Die Verlagerung von Verwaltungsbefugnissen von den zentralen Kommissionsdienststellen auf die Kommissionsdelegation in Moskau wirkte sich tatsächlich positiv auf die Qualität der Projektfindungs- und Vorbereitungsprozesse aus. Vieles deutet darauf hin, dass sich der Dialog mit den russischen Behörden verbessert hat, was eine stärkere Einbeziehung des Partnerlandes zur Folge hat. So waren mehr Begünstigte an den zur Ermittlung des Bedarfs und zur Festsetzung der Prioritäten geführten Beratungen zwischen der Kommission und den zentralen Regierungsstellen Russlands beteiligt. Dies führte insgesamt zu Verbesserungen in den Bereichen Planung, Projektfindung und Projektvorbereitung sowie zu einer wirksameren Berücksichtigung der im Rahmen der Partnerschaft EU-Russland verfolgten Prioritäten.

8.40. Allerdings könnte die Zusammenarbeit mit den russischen Partnern noch weiter verbessert werden. Die späte Unterzeichnung der Aktionsprogramme durch Russland verkürzt weiterhin die für eine wirksame Projektdurchführung verfügbare Zeit. Die von den Projekten begünstigten regionalen russischen Behörden werden noch immer nicht genügend in die Projektvorbereitung einbezogen. Dies ist besonders deshalb bedauerlich, weil die regionalen russischen Behörden ein höheres Maß an Eigenverantwortung gezeigt und mehr Personalressourcen für die Projekte bereitgestellt haben als die Durchführungspartner auf zentraler Ebene.

8.39. Die Kommission begrüßt die vom Rechnungshof ausgesprochene Anerkennung des Fortschritts, der als Ergebnis des Verfahrens der Aufgabenübertragung und dessen positiver Wirkung erzielt wurde.

8.40. Die Einführung der Reform der Außenhilfe (RELEX-Reform), insbesondere die Übertragung der Verwaltung der EG-Außenhilfe auf die EG-Delegationen im Zeitraum von 2002 bis 2005, sichert einen besseren Dialog mit den Partnerländern und deren bessere Einbeziehung von der Vorbereitungsphase bis zur endgültigen Durchführung. Auch wenn der Umfang der Zahlung finanzieller Beihilfen an die Russische Föderation in den vergangenen Jahren rückläufig war, besteht das Hauptziel der meisten Projekte darin, die Entwicklung von Gesetzen, Leitlinien und/oder Praktiken in bestimmten Bereichen Russlands zu fördern. Die natürlichen Partner sind bei diesen Projekten die zentralen (föderalistischen) Behörden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bessere Zielsetzung, aber immer noch lange Planungszeiträume

8.41. Der neue Qualitätssicherungsprozess (*quality support review process*, „QSG“) ⁽⁸⁾ auf der Ebene der zentralen Kommissionsdienststellen, der sich seit dem Jahr 2005 auch auf die Hilfsprogramme für Russland bezieht, wirkte sich insgesamt positiv auf die Planung und Zielsetzung aus. Die Projektziele wurden besser formuliert und waren für die laufenden Reformen in Russland relevant. Die Auftragnehmer stützten sich bei der Ausarbeitung und Durchführung ihrer Aktionspläne auf Indikatorentabellen (*logical frameworks*). Im Allgemeinen wiesen die geprüften Projekte eine höhere Erfolgsquote auf, als dies bei der ersten Prüfung der Fall war.

8.42. Wegen der von der Kommission anzuwendenden umfangreichen Programmierungsverfahren waren die Planungszeiträume jedoch im Wesentlichen nach wie vor lang. Bei zwei geprüften Projekten waren die Ziele durch die Ereignisse überholt worden oder zumindest teilweise nicht mehr relevant.

8.43. Der Hof stimmt der von einigen Empfängerorganisationen geäußerten Kritik zu, wonach die EU-Verfahren es nicht erlauben, rasch und unbürokratisch auf Unterstützungswünsche Russlands zu reagieren. Die von Russland gewünschte rasche, kleinformatige Unterstützung bei der Durchführung erforderlicher Reformen könnte potenziell im Rahmen der neuen „Fazilität gemeinsamer Räume“ geleistet werden, deren genauere Ausgestaltung im Jahr 2007 Gegenstand von Verhandlungen war. Diese Fazilität soll rasch eine kurz- und mittelfristige Unterstützung ermöglichen, die darauf abzielt, gemeinsame Aktionen in den vier „gemeinsamen Räumen“ zu erleichtern ⁽⁹⁾.

Die Kofinanzierung bleibt problematisch

8.44. Zum Zeitpunkt dieser Weiterverfolgungsprüfung waren die Kommission und die russische Regierung dabei, gemeinsam nach technischen Lösungen für die Einführung einer nationalen Kofinanzierung bei allen künftigen Hilfsmaßnahmen im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments zu suchen ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Die dienststellenübergreifende Qualitätssicherungsgruppe (*inter-service Quality Support Group*, „iQSG“) wurde geschaffen, um die wichtigsten Strategie- und Planungsdokumente, wie die Länderstrategiepapiere und die nationalen Richtprogramme, zu verbessern. Die Qualitätssicherungsgruppe des Amtes (*office Quality Support Group*, „oQSG“) wurde von EuropeAid geschaffen, um die Qualität der mit den Projekten verbundenen Vorbereitungs- und Formulierungsprozesse zu verbessern, insbesondere durch Durchführung von Peer-Reviews relevanter Dokumente.

⁽⁹⁾ Auf dem Gipfel von St. Petersburg im Mai 2003 beschlossen die EU und Russland den Ausbau ihrer Zusammenarbeit, indem im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens langfristig vier „gemeinsame Räume“ geschaffen werden, nämlich ein gemeinsamer Wirtschaftsraum, der wirtschaftliche und umweltpolitische Fragen abdeckt, ein gemeinsamer Raum für Freiheit, Sicherheit und Recht, ein gemeinsamer Raum der äußeren Sicherheit und ein gemeinsamer Forschungs-, Bildungs- und Kulturraum.

⁽¹⁰⁾ Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 310 vom 9.11.2006, S. 1).

8.41. Die Kommission erkennt die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Verbesserung der Projektplanung und Zielsetzung als Ergebnis der Einführung neuer Mechanismen zur Qualitätskontrolle an.

8.42. Die Kommission bestätigt die in der Vorschrift angegebene Länge von Verfahren zur Programmgestaltung und Konsultation. Die Kommission bezieht interessierte Kreise ab dem Formulierungsvorgang ein, um das Risiko einer Projektveraltung erheblich zu reduzieren. Diese Tendenz wird durch die Überwachungsberichte für Russland bestärkt, die gezeigt haben, dass sich die Relevanz und Qualität der Projektplanungs-bewertungen seit der Einführung der RELEX-Reform im Laufe der Jahre kontinuierlich verbessert hat.

8.43. Die Fazilität gemeinsamer Räume wurde von der Kommission so gewählt, dass auf russische Anträge auf Hilfe in kleinerem Umfang schnell reagiert werden kann.

8.44. Die Kommission und Russland suchen derzeit nach Möglichkeiten zur Erstellung eines Rahmenwerks zur gemeinsamen Finanzierung von Projekten. Es wird bereits eine große Anzahl an gemeinsam finanzierten Projekten durchgeführt; hierzu zählen das European Studies Institute und die Umweltpartnerschaft für die Nördliche Dimension (NDEP) sowie Finanzhilfeprogramme, wie das IBPP und die Nachbarschaftsprogramme. Künftig wird die russische Regierung mit 122 Millionen Euro zu den grenzüberschreitenden Kooperationsprogrammen des Finanzinstruments ENPI beitragen (diese Mittel stehen zusätzlich zu denen der Kommission für dieselben Programme zur Verfügung).

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.45. Abgesehen von Sachleistungen gab es bislang keine Hinweise für eine größere finanzielle Beteiligung der zentralen, regionalen oder lokalen Akteure. Sogar die Forderung nach Bereitstellung von Büroräumen durch die Begünstigten wurde seit der letzten Prüfung nur noch selten gestellt.

8.46. Wie schon in der Vergangenheit bleibt das Erreichen von mehr Engagement und Eigenverantwortung schwer, solange die Russische Föderation nicht in stärkerem Maße Kofinanzierungsmittel für die Projekte bereitstellt.

Im Bereich der Evaluierung wurden Verbesserungen erzielt, doch sind die Verbreitung der Projektergebnisse und die Nachhaltigkeit noch immer unzulänglich

8.47. Obwohl die Kommission die geprüften Projekte nicht einzeln evaluiert hat, erkennt der Hof eine globale Verbesserung der Situation an: Seit dem Jahr 2006 hat die Delegation mehrere sektorale Ex-post-Bewertungen in die Wege geleitet, wie beispielsweise eine Wirkungsanalyse zur Reform der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes. Ferner wurden in einigen anderen Bereichen Evaluierungen der EU-Hilfe durchgeführt.

8.48. Die landesweite Verbreitung positiver Projektergebnisse war aber noch immer nicht ausreichend gewährleistet. Diesbezüglich war die Leistung der primären Projektpartner auf der Ebene der Zentralregierung besonders schwach. Gelegentlich fanden während der Projektlaufzeit Verbreitungsmaßnahmen statt, aber nach Beendigung der Projekte war dies nur selten der Fall. Fast alle zur Förderung der Verbreitung eingerichteten Websites wurden nach Beendigung der Projekte eingestellt.

8.49. Im Jahr 2007 beschloss die Kommission, dass die für die Überwachung der Projekte zuständigen externen Bediensteten die Projekte nicht nur während des Durchführungszyklus überwachen, sondern auch Ex-post-Kontrollberichte erstellen sollten. Auf diese Weise sollten sie in die Lage versetzt werden, künftig — zumindest näherungsweise — auch über Nachhaltigkeitsaspekte zu berichten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.45. Die gemeinsame Finanzierung war im Zeitraum 2000-2001 keine rechtliche Tacis-Anforderung (hier erfolgte die Projektidentifizierung für die Projekte, die der Rechnungshof in seinem Sonderbericht 2/2006 untersucht hat). Zum Zeitpunkt der Programmgestaltung waren die Möglichkeiten einer gemeinsamen Finanzierung der Russischen Föderation beschränkt und die erforderlichen Mechanismen waren nicht vorhanden.

Die Kommission steht vor der Aufgabe, Projektanforderungen mit einem Gesetz zu vereinbaren, das es ausländischen Bürgern nicht erlaubt, auf dem Gelände der russischen Regierung zu arbeiten.

8.46. Das im Jahr 2006 eingerichtete neue Finanzinstrument ENPI (Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument) sieht vor, dass die Finanzhilfe in der Regel gemeinsam mit dem Partnerland finanziert werden soll, um Engagement und Eigenverantwortung in Bezug auf die verschiedenen durchzuführenden Aktionen sicherzustellen.

8.47. Die Kommission hat sich in diesen Fällen für bereichsbezogene Bewertungen entschieden, um ein umfassenderes Bild zu den Auswirkungen der EG-Hilfen in diesen spezifischen Bereichen zu erhalten.

8.48. Die Kommission stützt sich bei allen ihren Projekten auf die strengen Leitlinien in Bezug auf Sichtbarkeit und Verbreitung gemäß den Leitlinien für die Sichtbarkeit der EU im Bereich der Außenhilfe.

Die Projektbegünstigten tragen die Verantwortung für die fortgesetzte Bereitstellung und Verbreitung von Informationen nach Abschluss des Projekts.

8.49. Die Kommission untersucht die standardmäßige Durchführung einer Ex-post-Überwachung nach der Beurteilung der Pilotphase.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.50. Bislang ist die Nachhaltigkeit der Projektergebnisse weiterhin problematisch. Es gab keine Hinweise dafür, dass die Kommission geeignete Maßnahmen ergriffen hat, um diesen Aspekt bereits im Planungsstadium zu verbessern. Bei den meisten geprüften Projekten wurden Schwachstellen festgestellt. Eine Ursache dafür war beispielsweise, dass die Empfänger auf zentraler Ebene nichts unternahmen, um die für die Schaffung nachhaltiger Verwaltungsstrukturen erforderliche Ausarbeitung und Annahme von Gesetzen, Verordnungen und Regelungen in die Wege zu leiten. Darüber hinaus wurden häufig keine lokalen Finanzmittel für Weiterverfolungsmaßnahmen bereitgestellt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

8.51. Die Kommission hat in der Tat Maßnahmen getroffen, um die Wirksamkeit ihrer Hilfe an Russland zu verbessern. Dadurch wurden im Vergleich zur ersten Prüfung des Hofes folgende Verbesserungen erzielt: wesentlich bessere Qualität der Planungsdokumente, größere Relevanz der Projekte für die Reformen in Russland und Erreichen einer größeren Zahl direkter Ergebnisse. Allerdings reichen die Berichtigungsmaßnahmen der Kommission noch nicht aus, um die Eigenverantwortung zu stärken und eine größere Nachhaltigkeit der Projektergebnisse zu gewährleisten.

8.52. Der Hof empfiehlt der Kommission,

- a) dafür zu sorgen, dass die im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments finanzierten Maßnahmen grundsätzlich von den russischen Begünstigten kofinanziert werden und mit der Bereitstellung ausreichender Ressourcen durch diese Begünstigten verbunden sind;
- b) sicherzustellen, dass die im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments finanzierten Maßnahmen grundsätzlich mit Bestimmungen über die Nachhaltigkeit und optimale Verbreitung der Projektergebnisse und der bewährten Verfahren in Russland verbunden sind;
- c) den Projektplanungsprozess zu verkürzen, damit so viel Zeit wie möglich für die Projektdurchführung bleibt, und Möglichkeiten für die Gewährung einer raschen Unterstützung zu schaffen, die im Kontext der laufenden Reformen in Russland gegebenenfalls erforderlich ist.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.50. Nach Ansicht der Kommission haben die meisten Projekte die gewünschten Ergebnisse geliefert. Was die Nachhaltigkeit betrifft, so hat sie über ihr Qualitätsüberprüfungssystem Maßnahmen in der Planungsphase ergriffen. Die von den Qualitätssicherungsgruppen bei Identifizierungs- und Formulierungsphasen durchgeführte Qualitätskontrolle, deren positive Wirkung auf die allgemeine Projektplanung vom Rechnungshof anerkannt wurde, dient auch zur Beurteilung der Eigenverantwortung und des Engagements der Partnerregierung in Bezug auf die vorgeschlagenen Aktionen. Seit 2005 wird damit bereits bei der Planungsphase eine größere Zuverlässigkeit bezüglich der Nachhaltigkeit eines Projekts gesichert.

8.51. Was die Eigenverantwortung im Falle Russlands betrifft, so hat die Kommission als Grundlage für die Zusammenarbeit und Unterstützungsinitiativen, die sich aus den Road-Maps von 2005 ergeben, den politischen Dialog über die gemeinsamen Räume gewählt. Daher konzentriert sich die finanzielle Zusammenarbeit nach 2005 auf politische Ziele, die bereits von beiden Seiten vereinbart wurden. Die Erkenntnisse der ergebnisorientierten Überwachung (ROM — results-oriented monitoring) der vergangenen fünf Jahre deuten bereits auf eine bessere Qualität der Programmgestaltung und Projektdurchführung in der östlichen ENPI-Region hin. Die durchschnittliche ROM-Punktzahl für Russland lag 2007 bei 2,94 von 4,00 möglichen Punkten, d. h., dass die in diesem Land durchgeführten Projekte hinsichtlich der Ergebnisse zu den besten in der östlichen ENPI-Region gehören.

8.52. Die Kommission stimmt den Empfehlungen des Rechnungshofs zu und stellt Folgendes fest:

- a) Das neue ENPI sieht vor, dass die Finanzhilfe in der Regel gemeinsam mit dem Partnerland finanziert werden soll. Wie weiter oben angegeben, hat die Regierung der Russischen Föderation bereits erhebliche Geldmittel für die Programme zugesagt, für die bereits eine Vereinbarung besteht.

(Siehe die Ziffern 8.44, 8.45 und 8.46.)

- b) Die Kommission richtet ihre besondere Aufmerksamkeit auf eine große Verbreitung der Projektergebnisse und -leistungen. Die Bemühungen zur Sicherstellung einer größeren Eigenverantwortung der Projektpartner (Konsultation mit den Beteiligten während der Phasen der Programmgestaltung und Planung, neue Mechanismen zur Qualitätssicherung) führen auch zu einem größeren Engagement der Partner in Bezug auf die Verbreitung der Projektergebnisse nach Abschluss eines Projekts.
- c) Durch die Einbeziehung der Beteiligten in der Planungsphase können zeitliche Anforderungen für eine effektive Ausführung besser beurteilt und in die allgemeinen Planungsparameter integriert werden. Die Initiative der Delegation in Bezug auf die „Fazilität gemeinsamer Räume“ kann einen flexiblen Mechanismus darstellen, durch den schneller auf russische Anträge auf Finanzhilfe reagiert werden kann.

(Siehe die Ziffern 8.41, 8.42 und 8.43.)

ANHANG 8.1

Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

Betroffene Systeme	Wichtigste interne Kontrollen (Kommissionsdienststellen)				Wichtigste interne Kontrollen in den nationalen Verwaltungen	Gesamtbewertung
	Ex-ante-Kontrollen bei Aufträgen und Zahlungen	Überwachung der Projektdurchführungseinrichtungen	Externe Prüfungen / Abschlussprüfungen Kostenaufstellungen für Projekte	Interne Prüfung		
Amt für Zusammenarbeit EuropeAid					n. z.	
Erweiterung		n. z.				
GD Humanitäre Hilfe (ECHO)		n. z.			n. z.	

Legende:

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam
n. z.	Nicht zutreffend oder nicht bewertet

Anmerkung: Falls die Kontrollen als „bedingt wirksam“ eingestuft wurden, ist diese Tabelle zusammen mit *Anhang 8.2* zu betrachten, aus dem hervorgeht, in welchen Bereichen Fortschritte erzielt wurden.

Ergebnis der Prüfungen von Vorgängen

Schätzung des Anteils der fehlerbehafteten Vorgänge bezogen auf die Stichprobe	11 %
Fehlerquote	Zwischen 2 und 5 %

Weiterverfolgung der wichtigsten Bemerkungen in der Zuverlässigkeitserklärung

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
Außenbeziehungen und Entwicklung			
<i>Schwachstellen auf der Ebene der Durchführungseinrichtungen</i>			
Wie in den vergangenen Jahren stellte der Hof in Bezug auf eine auf der Ebene der Durchführungseinrichtungen überprüfte Stichprobe von Zahlungen eine wesentliche Fehlerquote fest. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffern 8.9-8.10)	Die Aufgabenbeschreibungen für Rechnungsprüfungen, die von Begünstigten in die Wege zu leiten sind, wurden überarbeitet.	Die Wirkung der neuen Aufgabenbeschreibungen war zum Teil schon im Jahr 2007 spürbar. Da sie jedoch erst ab Oktober 2007 obligatorisch wurden, werden die Vorteile erst in der Zukunft voll wirksam werden.	Die Kommission begrüßt die Bemerkung des Rechnungshofs bezüglich der verbesserten Qualität der Kontrollberichte. Es wird jedoch auf Folgendes hingewiesen: — Der neue Aufgabenbereich für von Begünstigten beauftragte Finanzkontrollen gilt für alle neuen Verträge, die ab Februar 2006 unterzeichnet wurden. — Die neuen Aufgabenbeschreibungen für von der Kommission beauftragte Rechnungsprüfungen sind seit Juli 2007 verfügbar und seit Oktober 2007 obligatorisch anzuwenden. Die Kommission ist jedoch der Meinung, dass die Qualität der bis 2007 verwendeten vorherigen Version der Aufgabenbeschreibungen bereits ausreichend war, um es Anweisungsbefugten zu ermöglichen, angemessene Entscheidungen zu treffen.
<i>Informationen zu Prüfungen und deren Ergebnissen</i>			
Weder die Managementberichte über die Außenhilfe (EAMR) noch das computergestützte Managementinformationssystem CRIS (Gemeinsames RELEX-Finanzinformationssystem) enthalten vollständige und systematische Informationen zu Projektprüfungen und ihren Ergebnissen. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffern 8.22-8.23)	Das von den Delegationen für die Durchführung des jährlichen Prüfungsplans 2007 verwendete Berichterstattungsformat wurde geändert. Das System CRIS-Audit wurde weiter verbessert.	Es wurden Verbesserungen vorgenommen. Allerdings kam das System CRIS-Audit im Jahr 2007 nicht vollständig zum Einsatz, und die von den Projektdurchführungseinrichtungen verwalteten Prüfungen werden immer noch nicht in die Berichterstattung einbezogen.	Alle Prüfungen des jährlichen Prüfungsplans 2007 sowie die Prüfungen des aktuellen Jahres wurden in CRIS-Audit eingegeben.
Erweiterung			
<i>Erweitertes dezentrales Durchführungssystem (EDIS)</i>			
Bei den Überwachungssystemen der nationalen Behörden in Rumänien und Bulgarien wurden Schwachstellen festgestellt, was durch die Verschiebung der EDIS-Zulassung für Phare in Bulgarien bestätigt wurde. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 9.19)	Die Kommission hat die Fortschritte auf der Ebene der nationalen Verwaltungssysteme genau überwacht.	Obwohl entsprechende Maßnahmen getroffen wurden, haben die Prüfungen gezeigt, dass die nationalen Überwachungs- und Kontrollsysteme in Bulgarien noch verbesserungsbedürftig sind.	Die Kommission setzt die genaue Überwachung der Verwaltungssysteme in enger Zusammenarbeit mit den bulgarischen Behörden fort. Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden genau überwacht und kontrolliert, um sicherzustellen, dass dadurch die gewünschten Verbesserungen erreicht werden.
Humanitäre Hilfe			
<i>Externe Prüfungen</i>			
Die meisten Prüfungen werden am Hauptsitz der Partnereinrichtungen durchgeführt. Da die Realität der Ausgaben an Ort und Stelle wirksamer überprüft werden kann, sollten Vor-Ort-Prüfungen größeren Raum einnehmen. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 8.18)	Im August 2006 wurde ein neuer Rahmenvertrag geschlossen.	Ungeachtet des neuen Rahmenvertrags wurden im Jahr 2007 die meisten Prüfungen am Hauptsitz der Partnereinrichtungen durchgeführt.	Die Kommission hat die Anzahl der vor Ort durchgeführten Prüfungen gegenüber 2006 verdoppelt. Eine weitere Erhöhung der Anzahl der vor Ort durchgeführten Prüfungen wird als nicht kosteneffektiv eingestuft.

KAPITEL 9

Bildung und Unionsbürgerschaft

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	9.1-9.4
Besondere Merkmale des Themenkreises Bildung und Unionsbürgerschaft	9.1-9.4
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	9.5-9.26
Prüfungsumfang	9.5-9.6
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	9.7-9.11
Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme	9.12-9.24
Programm für lebenslanges Lernen	9.13-9.18
Europäischer Flüchtlingsfonds II und Außengrenzenfonds	9.19-9.21
Ex-ante-Kontrollen der Ausgaben für Kommunikation	9.22-9.23
Schlussfolgerung zu den Überwachungs- und Kontrollsystemen	9.24
Gesamtschlussfolgerung und Empfehlungen	9.25-9.26
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	9.27

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

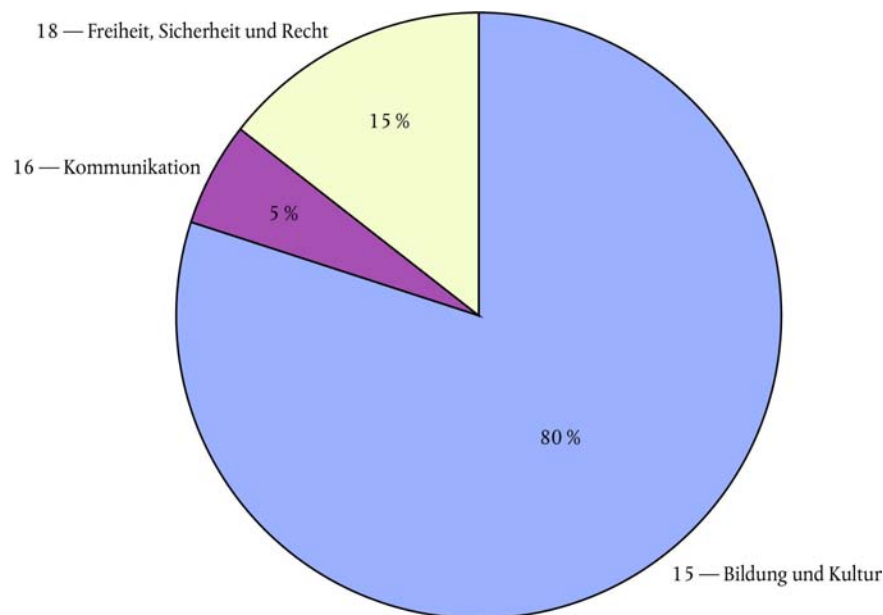
EINLEITUNG

Besondere Merkmale des Themenkreises Bildung und Unionsbürgerschaft

9.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zum Themenkreis Bildung und Unionsbürgerschaft, in den folgende Politikbereiche fallen: 15 — Bildung und Kultur, 16 — Kommunikation sowie 18 — Freiheit, Sicherheit und Recht. Im Jahr 2007 beliefen sich die Mittelbindungen auf insgesamt 1 888 Millionen Euro (1 649 Millionen Euro im Jahr 2006), die Zahlungen beliefen sich auf insgesamt 1 453 Millionen Euro (1 569 Millionen Euro im Jahr 2006). In **Abbildung 9.1** sind die Zahlungen nach Politikbereichen aufgeschlüsselt. Die Ausführung des Haushaltsplans im Jahr 2007 war durch das Anlaufen neuer Mehrjahresprogramme im Zusammenhang mit dem Finanzrahmen 2007-2013 gekennzeichnet ⁽¹⁾.

9.1. Was die Politikbereiche 15 und 18 anbelangt, so wurden die meisten Rechtsakte Ende 2007 angenommen, was insbesondere im Hinblick auf die Ausführung des Haushaltsplans und die Einführung neuer Finanzinstrumente Probleme nach sich zog.

Abbildung 9.1 — Bildung und Unionsbürgerschaft — Aufschüsselung der Zahlungen (*) nach Politikbereichen



Im Jahr 2007 geleistete Gesamtzahlungen: 1 453 Millionen Euro

(*) Ohne Verwaltungsausgaben.

Quelle: Jahresrechnung 2007.

⁽¹⁾ Ausgenommen Ausgaben im Rahmen des Politikbereichs 16.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.2. Die Kommission wickelt die meisten Ausgaben im Wege der indirekten zentralen Verwaltung bzw. im Wege der geteilten Verwaltung ab und überträgt dazu nationalen Agenturen oder ähnlichen Verwaltungsstrukturen in den Mitgliedstaaten die Durchführung von Maßnahmen in Form mehrjähriger Programme ⁽²⁾. Die zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten vergeben für Projekte oder Maßnahmen, die von privaten oder öffentlichen Begünstigten durchgeführt werden, Finanzhilfen und Verträge. Die Finanzhilfen werden gewöhnlich in Teilbeträgen ausgezahlt: Bei Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung wird eine Vorauszahlung geleistet, auf die Zwischen- und/oder Abschlusszahlungen zur Erstattung der von den Begünstigten in regelmäßig vorgelegten Kostenaufstellungen gemeldeten zuschussfähigen Ausgaben folgen.

9.3. Die Durchführung der Programme des neuen Finanzrahmens ging mit einer Änderung der internen Kontrollstruktur einher, in deren Folge den Mitgliedstaaten mehr Verantwortung zukommt ⁽³⁾. Demgemäß muss eine nationale Behörde eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der finanziellen Verwaltung der Ausgaben in dem betreffenden Mitgliedstaat abgeben. Das Zusammenspiel zwischen Kommission, nationaler Agentur und nationaler Behörde ist nun in jedem Mitgliedstaat klarer erkennbar als in früheren Jahren.

9.4. Die EU-Unterstützung in den Bereichen Bildung und Unionsbürgerschaft ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Förderregelungen für verschiedene Themenbereiche und Projektarten wie etwa Finanzhilfen für Maßnahmen zugunsten der Unionsbürgerschaft oder der Mobilität auf dem Gebiet allgemeine und berufliche Bildung. Projekte werden nicht nur von Lehranstalten, sondern auch von privaten Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen durchgeführt. Bei den Endbegünstigten handelt es sich um Einzelpersonen, vorwiegend um EU-Bürger.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.2. Im Politikbereich 15 — Bildung und Kultur — werden die Mittel indirekt zentral durch nationale Agenturen (68 %) und durch eine Exekutivagentur (22 %) sowie direkt durch die Kommission (7 %) und durch Regulierungsagenturen (3 %) ausgeführt.

9.3. Die Durchführung des neuen Mehrjahresprogramms im Bereich Bildung ging mit der Einführung des einheitlichen Auditkonzepts entsprechend dem Fahrplan der Kommission für den internen Kontrollrahmen einher. Zu diesem Zweck musste die Kommission einen gemeinsamen Kontrollrahmen und eine neue Überwachungsstrategie entwickeln.

In den Rechtsvorschriften und Vertragsbedingungen sind die Arten der Kontrollen, Mindestnormen für die interne Kontrolle, gemeinsame Verfahrensbedingungen sowie die Klassifizierung und die Mindestzahl der von den nationalen Agenturen vorzunehmenden Prüfungen festgelegt. Zudem hat die Generaldirektion Bildung und Kultur Vereinfachungen vorgenommen, insbesondere im Hinblick auf die Berechnungen der förderfähigen Ausgaben (umfassender Rückgriff auf die Finanzierung von Pauschalbeträgen).

⁽²⁾ Einige Programme (etwa der Europäische Flüchtlingsfonds und der Außengrenzenfonds) werden allerdings gemeinsam mit den Mitgliedstaaten verwaltet.

⁽³⁾ Insbesondere in Bezug auf das von der Generaldirektion Bildung und Kultur verwaltete Programm für lebenslanges Lernen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER
ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG**Prüfungsumfang**

9.5. Die spezifische Beurteilung stützt sich auf

9.5.a) die vertiefte Prüfung einer repräsentativen statistischen Stichprobe von 150 ⁽⁴⁾ Zahlungen;b) eine Bewertung der Funktionsweise der Überwachungs- und Kontrollsysteme für den Politikbereich Kommunikation sowie der Systeme, die im Beschluss über das Programm für lebenslanges Lernen ⁽⁵⁾ für Ausgaben des Politikbereichs Bildung und Kultur und in den jeweiligen Entscheidungen über den Außengrenzenfonds und den Europäischen Flüchtlingsfonds II ⁽⁶⁾ für Ausgaben des Politikbereichs Freiheit, Sicherheit und Recht festgelegt sind. Folgende Aspekte der Überwachungs- und Kontrollsysteme wurden bewertet:**b)**

i) die Überwachungskontrollen der Kommission in Bezug auf die von den Behörden der Mitgliedstaaten vorgenommene Ex-ante-Bescheinigung oder Bewertung der Verwaltungsstrukturen,

ii) die Kontrollsysteme für Bildungs- und Kulturausgaben sowie für Kommunikationsausgaben.

ii) *Die Systeme für Ex-post-Kontrollen der Ausgaben für das Programm für lebenslanges Lernen 2007-2013 konnten nicht bewertet werden, da 2007 keine Abschlusszahlungen geleistet wurden.*

c) die Weiterverfolgung der wichtigsten Bemerkungen des Hofes in den Zuverlässigkeitserklärungen der letzten Jahre.

⁽⁴⁾ Die Stichprobe umfasste 104 Zahlungen aus dem Bereich Bildung und Kultur, 24 Zahlungen aus dem Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht sowie 22 Zahlungen aus dem Bereich Kommunikation. In der Stichprobe erfasst waren 95 Vorauszahlungen sowie 55 Zwischen- und Abschlusszahlungen (davon 19 aus dem Bereich Kommunikation), wobei das Risiko bei letzteren signifikant höher ist.

⁽⁵⁾ Auf dieses Programm, das auf dem Beschluss Nr. 1720/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 327 vom 24.11.2006, S. 45) sowie auf der Entscheidung K(2007) 1807 endg. der Kommission beruht, entfielen 84 % der Verpflichtungsermächtigungen für Bildung und Kultur für das Haushaltsjahr 2007.

⁽⁶⁾ Auf diese beiden Programme, die auf der Entscheidung 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 144 vom 6.6.2007, S. 22) bzw. auf der Entscheidung 2004/904/EG des Rates (ABl. L 381 vom 28.12.2004, S. 52) sowie der Entscheidung 2006/401/EG der Kommission (ABl. L 162 vom 14.6.2006, S. 20) beruhen, entfielen 42 % der Verpflichtungsermächtigungen für Freiheit, Sicherheit und Recht für das Haushaltsjahr 2007.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.6. Im Einklang mit dem für das Haushaltsjahr 2007 erwarteten Ausgabenmuster umfasste die vom Hof für vertiefte Prüfungen ausgewählte Stichprobe von Zahlungen 95 Vorauszahlungen ⁽⁷⁾, von denen 43 einfachen Bedingungen (in der Regel Unterzeichnung eines Vertrags) unterlagen. Die übrigen 52 Vorauszahlungen waren an zusätzliche Bedingungen geknüpft ⁽⁸⁾. Ein Beispiel für solche zusätzlichen Bedingungen ist die Bewertung von Ex-ante-Zuverlässigkeitserklärungen der Mitgliedstaaten mit Beschreibungen der Verwaltungssysteme der für die Abwicklung des Programms für lebenslanges Lernen zuständigen nationalen Agenturen durch die Kommission.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

9.7. Ein wesentliches Element der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge in den Politikbereichen des Themenkreises Bildung und Unionsbürgerschaft ist die Richtigkeit der gemeldeten Kosten. Die Meldung überhöhter Ausgaben seitens der Begünstigten kann auf Fehler folgender Art zurückzuführen sein:

- a) Förderfähigkeit: im Rahmen der Regelungen nicht zulässige Kosten;
- b) tatsächliches Vorhandensein: Kosten, zu denen unzulängliche Belege vorliegen;
- c) Genauigkeit: falsch berechnete Kosten.

9.8. Der Hof stellte bei 21 % der Zahlungen eine wesentliche Fehlerquote in Bezug auf Rechtmäßigkeit und/oder Ordnungsmäßigkeit fest. Dabei handelte es sich bei 7 % um quantifizierbare Fehler und bei 14 % um nicht quantifizierbare Fehler. Einige Zahlungen wiesen mehr als einen Fehler auf. **Tabelle 9.1** ist zu entnehmen, wie viele Fehler jeweils bei den verschiedenen Zahlungsarten festgestellt wurden, und aus **Tabelle 9.2** geht die Fehleranzahl nach Politikbereichen hervor.

9.8. Zwei der in der Generaldirektion Kommunikation festgestellten Fehler sind auf Situationen zurückzuführen, die der Verwaltung dieser Generaldirektion im Voraus bekannt waren. Diese hatte keine andere Wahl, als sie hinzunehmen, um die Maßnahmen fortsetzen zu können. Einer dieser beiden Fälle stellt eine „Ausnahme“ dar, die gemäß der internen Norm 18 zuvor gemeldet worden war.

Tabelle 9.1 — Wie viele Vorauszahlungen und Zwischen-/Abschlusszahlungen waren fehlerhaft bzw. fehlerfrei?

Zahlungen nach Arten	Vorauszahlungen	Zwischen-/Abschlusszahlungen	Insgesamt
Zahlungen nach Rechtmäßigkeit			
Mit schwerwiegenden Fehlern behaftete Zahlungen	9	16 (*)	25
Mit begrenzten Fehlern behaftete Zahlungen	2	4	6
Zahlungen ohne signifikante Fehler	84	35	119
Insgesamt	95	55	150

(*) Eine dieser Zahlungen wurde von der GD Beschäftigung verwaltet.

⁽⁷⁾ Im Haushaltsjahr 2007 liefen neue Großprogramme innerhalb des Finanzrahmens 2007-2013 an.

⁽⁸⁾ Diese betrafen Vorauszahlungen an nationale Agenturen in den Mitgliedstaaten, die für die Verwaltung des Programms für lebenslanges Lernen und des Programms Jugend in Aktion zuständig sind.

Tabelle 9.2 — Wie verteilen sich die fehlerhaften bzw. fehlerfreien Zahlungen auf die drei Politikbereiche?

Zahlungen nach Rechtmäßigkeit \ Zahlungen nach Politikbereichen	BK	FSR	KOMM	Insgesamt
Mit schwerwiegenden Fehlern behaftete Zahlungen	13	7	5	25
Mit begrenzten Fehlern behaftete Zahlungen	4	0	2	6
Zahlungen ohne signifikante Fehler	87	17	15	119
Insgesamt	104	24	22	150

Legende:

BK — Bildung und Kultur

FSR — Freiheit, Sicherheit und Recht

KOMM — Kommunikation

9.9. Festgestellt wurden u. a. folgende Fehler:

- a) nicht gerechtfertigte Zurechnung indirekter Kosten zu dem Projekt (Förderfähigkeit);
- b) nicht förderfähige Kosten (Förderfähigkeit);
- c) unzulängliche Belege zum Nachweis der gemeldeten Kosten (tatsächliches Vorhandensein);
- d) Vornahme der Mittelbindung durch zwei Generaldirektionen (Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit sowie Generaldirektion Bildung und Kultur) vor Annahme des entsprechenden Finanzierungsbeschlusses (Jahresarbeitsprogramm dieser Generaldirektionen) für fünf Gemeinschaftsagenturen.

9.10. Die Fehler treten in einem komplizierten Rechtsrahmen mit zahlreichen (mitunter unklaren) Förderkriterien auf. Wie in den vergangenen Jahren stellte der Hof fest, dass die Begünstigten ihre Personalkosten vielfach nicht ordnungsgemäß belegen können. Wie den vorstehenden Tabellen zu entnehmen ist, sind Zwischen- und Abschlusszahlungen häufiger mit Fehlern behaftet als Vorauszahlungen (nahezu jede vierte geprüfte Zwischen- bzw. Abschlusszahlung wies schwerwiegende Fehler auf). Dies erklärt auch, weshalb relativ gesehen mehr Fehler in Zahlungen festgestellt wurden, die im Politikbereich Kommunikation angeordnet worden waren, wo es sich bei den meisten in der Stichprobe erfassten Zahlungen um Zwischen- bzw. Abschlusszahlungen handelte.

9.11. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die in den Politikbereichen des Themenkreises Bildung und Unionsbürgerschaft geleisteten Zahlungen in wesentlichem Ausmaß mit Rechtmäßigkeits- und/oder Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet sind. Der Hof ermittelte eine Fehlerquote zwischen 2 % und 5 % (siehe **Anhang 9.1**).

9.10. Die in der Generaldirektion Bildung und Kultur festgestellten Fehler betreffen Abschlusszahlungen für Maßnahmen, die nach dem früheren Rechtsrahmen durchgeführt wurden ⁽¹⁾.

Bei der Konzeption der neuen Programme für den Zeitraum 2007-2013 wurden die vom Rechnungshof in den Vorjahren abgegebenen Empfehlungen berücksichtigt: die Regelungen wurden vereinfacht und es wird sehr stark auf Pauschalfinanzierungen zurückgegriffen. Dies dürfte die Fehlerquote künftig senken.

⁽¹⁾ Die Ergebnisse der von der Generaldirektion Bildung und Kultur durchgeführten Ex-post-Kontrollen sind in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2007 dargestellt und lassen keine wesentliche Fehlerquote erkennen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

9.12. Die Kommission hat Stellen in den Mitgliedstaaten einen großen Teil der Verwaltung der mit ihren Finanzhilfen finanzierten Projekte übertragen. Zahlreiche Fehler, die die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit betreffen, lassen sich nur anhand von Vor-Ort-Kontrollen feststellen (und berichtigen). Jedes Projekt jährlich entsprechenden Kontrollen zu unterziehen wäre allerdings aus Kostengründen nicht zu vertreten. Das Überwachungs- und Kontrollsystem für Ausgaben des Bereichs Bildung und Kultur für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 beruhte überwiegend auf nachträglich vor Ort durchgeführten Kontrollen. Die im Rahmen dieses Systems im Jahr 2007 durchgeführten Ex-post-Kontrollen wiesen der Analyse des Hofes zufolge keine wesentlichen Schwachstellen auf. Die Kommission ist bestrebt, innerhalb des Finanzrahmens 2007-2013 eine höhere Zuverlässigkeitsgewähr für ihre Überwachungs- und Kontrollsysteme, insbesondere für die Ausgaben im Bereich Bildung und Kultur, zu erlangen, indem sie sich verstärkt auf die Überwachungs- und Kontrolltätigkeit der Mitgliedstaaten stützt. Wichtige Elemente in diesem Ablauf sind die Ex-ante-Zuverlässigkeitserklärungen und jährlichen Ex-post-Zuverlässigkeitserklärungen der nationalen Behörden zu den von den Mitgliedstaaten verwalteten EU-Ausgaben.

Programm für lebenslanges Lernen

9.13. Das gegenwärtige System für das Programm für lebenslanges Lernen stützt sich u. a.⁽⁹⁾ auf Ex-ante-Zuverlässigkeitserklärungen und jährliche Ex-post-Zuverlässigkeitserklärungen, die von den nationalen Behörden in den Mitgliedstaaten zur Qualität der Verwaltungstätigkeit der nationalen Agenturen abzugeben sind, sowie auf diesbezügliche Kontrollbesuche der Kommission in den Mitgliedstaaten. Das System sieht vor, dass die Kommission die Ex-ante-Erklärung akzeptiert, sie mit Auflagen (d. h. Einschränkungen) akzeptiert oder sie ablehnt. Akzeptiert die Kommission die Erklärung mit Auflagen, so kann sie beschließen, für ihre Vertragsverhältnisse mit der betreffenden nationalen Agentur Vorsichtsmaßnahmen zu treffen.

9.14. Im Jahr 2007 bewertete die Kommission von den Mitgliedstaaten vorgelegte Ex-ante-Zuverlässigkeitserklärungen. Erst wenn diese Bewertung abgeschlossen ist, können Verträge mit den nationalen Agenturen geschlossen werden.

9.12. Die derzeitige Überwachungsstrategie der Generaldirektion Bildung und Kultur sieht vielfältige Kontrollen vor, auch Prüfungen vor Ort.

In den letzten Jahren überprüfte die Generaldirektion Bildung und Kultur zudem die Systeme aller nationalen Agenturen und führte eine Reihe von Kontrollbesuchen durch. Bei diesen Kontrollen vor Ort konnte sich die Kommission ein genaueres Bild von der Funktionsweise der nationalen Agenturen im Jahr 2007 bei Anlaufen des Programms für lebenslanges Lernen verschaffen.

9.13. Bei der Entwicklung des neuen Überwachungs- und Kontrollsystems und der Bewertung der Verwaltungsstrukturen der nationalen Agenturen hat die Kommission die vom Rechnungshof in den Vorjahren abgegebenen Empfehlungen sowie die Erkenntnisse berücksichtigt, die sie bei ihren eigenen Systemprüfungen und Kontrollbesuchen gewonnen hat.

⁽⁹⁾ Das Kontrollsystem setzt sich im Prinzip zusammen aus den von den nationalen Agenturen durchgeführten primären Kontrollen, den von den nationalen Behörden durchgeführten sekundären Kontrollen sowie der Überwachung durch die Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.15. Der Hof prüfte das Bewertungsverfahren für die Ex-ante-Erklärungen und gelangte zu der Schlussfolgerung, dass das Verfahren zur Erstellung der Ex-ante-Erklärung wie im Jahr 2007 angewandt geringe Gewähr für die Qualität der Verwaltung der betreffenden Ausgaben des Jahres 2007 liefert (siehe Ziffer 9.16). Der Hof ist jedoch der Ansicht, dass das System (bei ordnungsgemäßer Anwendung) von der Konzeption her in Zukunft die Zuverlässigkeit angemessen gewährleisten könnte.

9.16. Der Hof stellte folgende Schwachstellen im Verfahren zur Erstellung der Ex-ante-Erklärung fest:

- a) Die nationalen Behörden verfolgten unterschiedliche Ansätze bei der Beschaffung der Grundlagen für die Ex-ante-Zuverlässigkeitserklärung und legten ihre Vorgehensweise in unterschiedlichem Ausmaß offen. Die Kommission maß den Erklärungen deshalb einen unterschiedlichen Zuverlässigkeitsgrad bei.
- b) Die Bewertung der Kommission beschränkte sich auf eine Überprüfung der Unterlagen zu Systemen und Kontrollen; die tatsächliche Funktionsweise dieser Systeme und Kontrollen wurde von ihr folglich nicht überprüft.
- c) Die Kommission akzeptierte die Erklärungen aller Mitgliedstaaten mit diversen Einschränkungen, zu denen bis Ende 2007 Korrekturmaßnahmen eingeleitet werden sollten. Zu den 39 Agenturen wurden 329 Einschränkungen (zwischen drei und dreizehn je Agentur) ausgesprochen. Einige dieser Einschränkungen betrafen wichtige Merkmale der internen Kontrolle, wie etwa die Aufgabentrennung, die Einrichtung einer internen Revision und das Funktionieren der Finanzsysteme. Zu diesen Einschränkungen nahm die Kommission keine der in ihrer diesbezüglichen Entscheidung vorgesehenen Vorsichtsmaßnahmen in ihre Vertragsverhältnisse mit den betreffenden Agenturen auf. Die Korrekturmaßnahmen wurden nicht rigoros weiterverfolgt, Fristen häufig nicht eingehalten, und viele Einschränkungen (240) waren Ende des Jahres 2007 noch nicht aufgehoben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.15. Das Überwachungssystem der Generaldirektion Bildung und Kultur umfasst: a) die Durchführung von Kontrollbesuchen seit 2007, b) die Überprüfung der jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen einschließlich der bis April 2008 vorzulegenden Tätigkeits- und Finanzberichte, c) Vor-Ort-Überprüfungen der nationalen Kontrollmethoden sowie d) Finanzprüfungen.

Das in den Rechtsvorschriften für das Programm für lebenslanges Lernen 2007-2013 vorgesehene System ist eine Weiterentwicklung des Systems von 2000-2006, bei der den Empfehlungen des Hofes Rechnung getragen wurde. Aufgrund der von der Kommission in früheren Jahren wie auch 2007 vorgenommenen Kontrollen gelangte die Generaldirektion Bildung und Kultur zu dem Schluss, dass die Kontrollsysteme ein hinreichendes Maß an Zuverlässigkeit gewährleisten, auch wenn die Anwendung des Kontrollsystems auf der Ebene der Prüfungen durch die nationalen Agenturen erheblich verbessert werden muss.

9.16.

- a) Die Rechtsvorschriften stehen dem nicht entgegen, dass die Kommission unterschiedliche Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten akzeptiert, sofern bestimmte Ziele erreicht werden. Die Kommission hat daher kein „Einheitsmodell“ vorgeschrieben. Aufgrund ihrer ersten Erfahrungen mit den Zuverlässigkeitserklärungen hat die Kommission allerdings die Kontrollziele für die Prüfungen durch die nationalen Agenturen in Leitlinien, die sie den Mitgliedstaaten im Februar 2008 an die Hand gegeben hat, präzisiert.
- b) Die Generaldirektion Bildung und Kultur hat im Oktober 2007 mit den Kontrollen vor Ort begonnen, die sie 2008 fortsetzt und in den Folgejahren fortsetzen wird. Den ersten Ergebnissen dieser Kontrollen vor Ort ist zu entnehmen, dass die Überprüfungen von Unterlagen insgesamt wirksam waren.
- c) Nach der Einstufung der Generaldirektion Bildung und Kultur ⁽²⁾ stellt die interne Revision ein neues Erfordernis dar; die Unterlassung dieser Kontrolle bei Anlaufen der Maßnahmen neuer Programme wird nicht als gravierend betrachtet. Was die Aufgabentrennung und das Funktionieren der Finanzsysteme anbelangt, so werden die Einschränkungen weiterverfolgt; ein Bericht hierüber wird zu gegebener Zeit vorgelegt (siehe unten). Die Generaldirektion Bildung und Kultur verfolgt einen proaktiven Ansatz: Wenn es Probleme gab, die zu einer Blockierung hätten führen können, wurden diese vor der Zulassung der nationalen Agentur und der Unterzeichnung der rechtlichen Verpflichtung erläutert und gemeinsam mit den nationalen Behörden diskutiert und gelöst, anstatt einen förmlichen Bericht über die Nichtzulassung zu erstellen.

In einigen Fällen wurde vorsichtshalber die erste Vorfinanzierung erst vorgenommen, wenn die mit der nationalen Behörde vereinbarte Abhilfemaßnahme tatsächlich ergriffen worden war.

⁽²⁾ Die Einstufung der Einschränkungen erfolgte entsprechend dem Leitfadens für die nationalen Agenturen und den wichtigsten Kontrollbestimmungen, die in Artikel 18 Absatz 7 der zwischen der EG und der nationalen Agentur getroffenen Vereinbarung aufgeführt sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- d) Einige der von der Kommission im Bewertungsverfahren verwendeten Kriterien waren nicht hinlänglich definiert, weshalb unklar ist, wann die Bewertung als abgeschlossen anzusehen ist und welche Vorsichtsmaßnahmen getroffen werden könnten.

Aufgrund des überaus engen Zeitplans (Annahme der Rechtsgrundlage im Dezember 2006 und folglich Annahme der abgeleiteten Rechtsvorschriften und Vertragsbedingungen im Jahr 2007) wurden die meisten Ex-ante-Erklärungen in der zweiten Hälfte von 2007 bewertet. Aus diesem Grund betrachtet die Generaldirektion Bildung und Kultur es als Erfolg, dass über ein Drittel der Einschränkungen bis Ende 2007 aufgehoben werden konnte. Die Einschränkungen werden im Rahmen der Bewertung der jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen weiterverfolgt.

- d) *Nach Ansicht der Generaldirektion Bildung und Kultur handelt es sich bei der Überwachung der Qualität der Verwaltungssysteme um einen kontinuierlichen Prozess, für den sie angemessene Maßnahmen ergriffen hat. Die Zulassung einer nationalen Agentur wird in einem vom Generaldirektor unterzeichneten Schreiben förmlich bestätigt.*

Wenn die Kommission trotz Vorhandensein einiger noch nicht aufgehobener Einschränkungen ein Programm in die Wege leitet und Risiken feststellt, kann sie nach freiem Ermessen Vorsichtsmaßnahmen ergreifen, etwa die Blockierung der ersten Vorfinanzierung an die nationalen Agenturen.

Entsprechend den Ergebnissen ihrer Kontrollen und auf der Grundlage eines risikobasierten Ansatzes passt die Generaldirektion Bildung und Kultur die vertraglichen und finanziellen Verwaltungsinstrumente und -verfahren an, um die vom Hof festgestellten Risiken zu mindern.

9.17. Diese Schwachpunkte schmälern den Nutzen des Verfahrens zur Erstellung der Ex-ante-Erklärung als Bestandteil des Überwachungs- und Kontrollsystems. Insbesondere die im Rahmen der unter Ziffer 9.16 Buchstabe c genannten Einschränkungen festgestellten Mängel in den internen Kontrollsystemen stellen ein Risiko für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der an Endbegünstigte geleisteten Zahlungen und für die künftigen Zahlungen an die nationalen Agenturen dar. Eine systematische Weiterverfolgung der Einschränkungen in Form von Kontrollbesuchen und eine enge Überwachung des Verfahrens zur Erstellung der jährlichen Ex-post-Erklärung durch die Kommission ist geboten, damit für die kommenden Jahre gewährleistet werden kann, dass die nationalen Agenturen die Mindestanforderungen in Bezug auf Ausgabenverwaltung und -kontrolle erfüllen.

9.17. *Die Generaldirektion Bildung und Kultur ist zuversichtlich, dass die zur Ausweitung der nationalen Kontrollen ergriffenen Maßnahmen im Hinblick auf die jährlichen Erklärungen in vollem Umfang greifen werden. In den Rechtsinstrumenten wurde überdies ein System für Finanzberichtigungen verankert.*

9.18. Die jährlichen Ex-post-Zuverlässigkeitserklärungen ⁽¹⁰⁾ für das Jahr 2007 waren von den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten bis 30. April 2008 vorzulegen und werden daher vom Hof im Rahmen der Prüfung im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2008 beurteilt.

9.18. *Bis Ende Juni 2008 hatte die Generaldirektion Bildung und Kultur für das Programm für lebenslanges Lernen 85 % der jährlichen Berichte und 50 % der jährlichen Erklärungen erhalten, mit deren Bewertung sie begonnen hat. Die nationalen Behörden und nationalen Agenturen, die ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sind, haben förmliche Mahnschreiben des Generaldirektors erhalten. Zusätzlich zu diesen Maßnahmen wurden die Zahlungen für den Betriebskostenzuschuss in den Fällen ausgesetzt, in denen die Schlussberichte noch nicht vorlagen.*

⁽¹⁰⁾ Diese Erklärung soll Gewähr für die Zuverlässigkeit der Finanzsysteme und -verfahren der nationalen Agenturen sowie die Richtigkeit ihrer Rechnungsführung liefern. Sie soll ferner Gewähr dafür liefern, dass die Ressourcen wie vorgesehen verwendet wurden und die Kontrollsysteme die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge gewährleisten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Europäischer Flüchtlingsfonds II und Außengrenzenfonds

9.19. Der Hof untersuchte die vorläufige Bewertung der von den Mitgliedstaaten für den Europäischen Flüchtlingsfonds II eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme durch die Kommission. Der Europäische Flüchtlingsfonds II wurde 2005 errichtet und lief im Jahr 2007 noch.

9.20. Die Bewertung durch die Kommission beruht auf von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben und ist in Form von Kontrollbesuchen in den Mitgliedstaaten noch im Gange. Ihr Nutzen als Instrument zur Gewährleistung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten den Vorschriften entsprechen, wird geschmälert durch

- a) Mängel in den von den Mitgliedstaaten vorgelegten Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollverfahren;
- b) die begrenzte Zahl von Kontrollbesuchen in den Mitgliedstaaten (bis Ende 2007 waren 10 von 26 ⁽¹¹⁾ Mitgliedstaaten Kontrollbesuche abgestattet worden) und die Tatsache, dass sie größtenteils nach Ablauf der in den Gemeinschaftsvorschriften vorgesehenen Frist von 12 Monaten nach Vorlage der Systembeschreibungen vorgenommen wurden;
- c) die Tatsache, dass das Verfahren zur Weiterverfolgung der Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der erforderlichen Korrekturmaßnahmen nicht systematisch angewandt wird.

9.20.

- a) Die Kommission hat die Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollverfahren für die in der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 vorgesehenen Fonds verbessert. Gleichzeitig hat sie für die Mitgliedstaaten strengere Leitlinien erarbeitet und ein spezielles Team für die Analyse der Ordnungsmäßigkeit der Systeme in den Mitgliedstaaten eingesetzt.
- b) Zurzeit wird ein Aktionsplan ⁽³⁾ umgesetzt, um die 2007 nicht durchgeführten Kontrollbesuche vor September 2008 abzuschließen. Die Tatsache, dass nur eine begrenzte Zahl von Kontrollbesuchen durchgeführt wurden, muss auch im Kontext der Sachzwänge, die sich aus der Einrichtung neuer Fonds mit geteilter Mittelverwaltung für den Zeitraum 2007-2013 ergeben, sowie der Vorbereitung des Rechnungsabschlusses für die Schengen-Fazilität gesehen werden — ein Finanzinstrument, das von 2004 bis 2008 als großes Risiko betrachtet wurde. Außerdem wird die begrenzte Zahl von Kontrollen vor Ort teilweise durch die Kenntnis der von den Mitgliedstaaten für den Europäischen Flüchtlingsfonds I eingerichteten Systeme ausgeglichen, die bei den Kontrollbesuchen und/oder Prüfungen des Zeitraums 2005-2007 gewonnen wurde.

⁽¹¹⁾ Dänemark beteiligt sich nicht am Europäischen Flüchtlingsfonds II.

⁽³⁾ Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2007 des bevollmächtigten Anweisungsbefugten der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.21. Da die Beschreibungen der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten für den Außengrenzenfonds bei ihr erst im letzten Quartal des Jahres 2007 eingingen ⁽¹²⁾, konnte die Kommission diese Systeme bis Jahresende 2007 nicht bewerten. Aufgrund dieser Sachlage wurden den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten im Haushaltsjahr 2007 keine Mittel überwiesen ⁽¹³⁾.

Ex-ante-Kontrollen der Ausgaben für Kommunikation

9.22. Bei Zwischen- und Abschlusszahlungen für Projekte unterzieht die Kommission die von den Begünstigten vorgelegten Kostenaufstellungen vor Erstattung der gemeldeten Ausgaben Belegkontrollen.

9.23. Im Falle der Ausgaben für Kommunikation, bei denen die in der Stichprobe erfassten Zahlungen vorwiegend Zwischen- und Abschlusszahlungen waren, die mit einem erhöhten Risiko verbunden sind, stellte der Hof fest, dass sieben der von ihm aufgedeckten zwölf Fehler im Zuge der Ex-ante-Kontrollen der Kommission hätten ermittelt werden müssen.

Schlussfolgerung zu den Überwachungs- und Kontrollsystemen

9.24. Der Hof bewertet die Überwachungskontrollen der Kommission (siehe Ziffern 9.12-9.23) für Bildungs- und Kulturausgaben sowie für den Europäischen Flüchtlingsfonds II als bedingt wirksam. In Bezug auf den Außengrenzenfonds ist keine Schlussfolgerung möglich, da die Beschreibungen der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten bei der Kommission nicht rechtzeitig eingingen. Das System der Ex-ante-Kontrollen von Kommunikationsausgaben wird als nicht wirksam bewertet ⁽¹⁴⁾. Die Ergebnisse der Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme durch den Hof sind in **Anhang 9.1** zusammengefasst.

9.22. Bei allen Zahlungen für Kommunikationsausgaben werden Ex-ante-Kontrollen vorgenommen.

9.23. Diese Fehler werden weiterverfolgt und die erforderlichen Korrekturmaßnahmen eingeleitet. Was die Systeme anbelangt, so hatte die Generaldirektion Kommunikation aufgrund der unzulänglichen Überwachung bereits einen Vorbehalt in ihren Jährlichen Tätigkeitsbericht aufgenommen. Zudem hat sie die notwendigen Abhilfemaßnahmen ergriffen. So hat sie als Erstes am 1. November 2007 ein für die Ex-ante-Kontrolle der zweiten Ebene zuständiges Referat eingerichtet, das auch Ex-post-Kontrollen, einschließlich Kontrollen vor Ort, durchführt.

9.24. Die Beurteilung der Ex-ante-Erklärungen für das Programm für lebenslanges Lernen ist der Beginn eines Prozesses, der durch die Bewertung der jährlichen Erklärungen ab 2008 und die vollständige Durchführung der Überwachungskontrollen fortgesetzt wird.

Die Bewertung des Hofes, wonach die Ex-ante-Kontrollen der Ausgaben für Kommunikation nicht wirksam sind, basiert hauptsächlich auf einer Analyse der Zwischen- und Abschlusszahlungen, während 63 % der ausgewählten Zahlungen für den Themenkreis Bildung und Unionsbürgerschaft Vorauszahlungen darstellen. Bei dieser Bewertung sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Abschlusszahlungen einem höheren Risiko ausgesetzt sind als Vorauszahlungen, die bei Vertragsunterzeichnung geleistet werden können.

Maßnahmen wurden und werden weiterhin ergriffen, um das allgemeine Kontrollniveau zu verbessern.

⁽¹²⁾ Ausgenommen Italien, Luxemburg und Malta, die die erforderlichen Unterlagen bis Ende 2007 nicht vorgelegt hatten.

⁽¹³⁾ Die Zahlungsermächtigungen für das Jahr 2007 beliefen sich auf 95 Millionen Euro.

⁽¹⁴⁾ Ein System für Ex-post-Kontrollen wurde erst im November 2007 eingerichtet. Die Generaldirektion Kommunikation richtete mit Wirkung vom 1. November 2007 eine zentrale Stelle für Ex-post-Kontrollen ein und begann 2008 mit der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Gesamtschlussfolgerung und Empfehlungen

9.25. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die in den Politikbereichen des Themenkreises Bildung und Unionsbürgerschaft geleisteten Zahlungen in wesentlichem Ausmaß mit Rechtmäßigkeits- und/oder Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet sind. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme bewertet der Hof als bedingt wirksam.

9.26. Der Hof empfiehlt der Kommission, folgende Maßnahmen zu treffen:

- a) Sie sollte ihre vorläufige Bewertung der von den Mitgliedstaaten für das Programm für lebenslanges Lernen und den Europäischen Flüchtlingsfonds ⁽¹⁵⁾ eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme verbessern, indem sie mehr Kontrollbesuche durchführt, die auf das Vorhandensein und die Umsetzung der von den Mitgliedstaaten beschriebenen Verwaltungsverfahren und Kontrollen ausgerichtet sind.
- b) Sie sollte längerfristig die Qualität der Ex-ante-Kontrollen der Ausgaben für Kommunikation mithilfe geeigneter Checklisten verbessern, die durchgängig zu verwenden sind.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN

9.27. Die Ergebnisse der vom Hof vorgenommenen Weiterverfolgung der wichtigsten Bemerkungen in den Zuverlässigkeitserklärungen der letzten Jahre sind **Anhang 9.2** zu entnehmen. Die Bemerkungen betreffen das Fehlen eines zuverlässigen Managementinformationssystems für verspätete Zahlungen bei der Generaldirektion Bildung und Kultur sowie den Austausch der Ergebnisse der Ex-post-Kontrollen, durch den sich deren Effizienz und Wirksamkeit steigern ließen.

9.25. Viele vom Hof festgestellte Fehler betreffen Zahlungen für Maßnahmen der früheren Rahmenprogramme im Bereich Bildung und Kultur. Bei der Konzeption der neuen Programme in diesem Bereich für den Zeitraum 2007-2013 wurden die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigt: Die Regelungen wurden vereinfacht und es wird sehr stark auf Pauschalfinanzierungen zurückgegriffen. Dies dürfte die Fehlerquote künftig senken. Die unzulängliche Überwachung der Ausgaben für Kommunikation war der Kommission bekannt, weshalb sie im Jährlichen Tätigkeitsbereich einen Vorbehalt angemeldet hat. Nunmehr werden auch Ex-post-Kontrollen, einschließlich Kontrollen vor Ort, durchgeführt.

9.26.

- a) Zurzeit wird für den Flüchtlingsfonds II ein im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2007 des bevollmächtigten Anweisungsbefugten der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit festgelegter Aktionsplan umgesetzt, um die 2007 nicht vorgenommenen Kontrollbesuche vor September 2008 abzuschließen.

Was das Programm für lebenslanges Lernen anbelangt, so wird die Umsetzung dieser Empfehlung fester Bestandteil der seit 2007 verfolgten mehrjährigen Überwachungsstrategie sein. Ergänzt wird dieser Zyklus lediglich durch die Analyse der jährlichen Zulässigkeitsklärungen im Jahr 2008 und die damit verbundenen Kontrollen.

- b) Auf Checklisten wird bereits zurückgegriffen. Um diese durchgängig zu verwenden und die Qualität ihrer Kontrollen vor der Einleitung einer Zahlung zu verbessern, werden die nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten, die Leiter der Verwaltungsdienststellen und die operativen Mitarbeiter eine entsprechende Schulung erhalten.

9.27. Die Kommission verweist auf ihre Antworten in Anhang 9.2.

⁽¹⁵⁾ Im Jahr 2008 wird der Europäische Flüchtlingsfonds II durch den Europäischen Flüchtlingsfonds III abgelöst.

ANHANG 9.1

Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

Betroffenes System	Wichtigste interne Kontrollen				Gesamtbewertung
	Bewertung der Ex-ante-Zuverlässigkeits-erklärung durch die Kommission	Ex-post-Zuverlässigkeits-erklärung	Ex-ante-Kontrollen bei Zahlungen	Ex-post-Kontrollen/Prüfungen	
Programme im Bereich Bildung und Kultur (2000-2006)	n. z.	n. z.			
Programm für lebenslanges Lernen (2007-2013)		n. z.		n. z.	
Außengrenzenfonds	konnte nicht bewertet werden				
Europäischer Flüchtlingsfonds II		n. z.		n. z.	
GD Kommunikation	n. z.	n. z.		n. z.	

Legende:

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam
n. z.	Nicht zutreffend oder nicht bewertet

Ergebnisse der Prüfungen von Vorgängen

Schätzung des Anteils der fehlerbehafteten Vorgänge bezogen auf die Stichprobe	21 %
Fehlerquote	Zwischen 2 % und 5 %

Weiterverfolgung der wichtigsten Bemerkungen in der Zuverlässigkeitserklärung

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
1. Verspätete Zahlungen der Kommission			
1.1. Die Generaldirektion Bildung und Kultur verfügt nicht über zuverlässige Managementinformationen zu ihren verspäteten Zahlungen (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2004, Ziffer 6.27; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffer 7.10; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 7.29 und Anhang 7.1)	Seit Anfang des Jahres 2007 arbeitet die Generaldirektion Bildung und Kultur einen Bericht über „Finanzindikatoren“ aus, der einen Abschnitt über verspätete Zahlungen enthält. Dieser monatliche Bericht wird dem Direktorengremium übermittelt.	Die Generaldirektion Bildung und Kultur sollte sicherstellen, dass die in diesem Bericht enthaltenen Informationen zur Ergreifung zweckmäßiger und rechtzeitiger Maßnahmen führen.	Zusätzlich zu einer Statistik über die verspätete Zahlungen, die in ABAC, d. h. nach der tatsächlichen Zahlung, erfasst werden, wird den Taskforce-Direktoren monatlich eine Aufstellung der noch nicht erfolgten Zahlungen zusammen mit einer Aufschlüsselung nach den operativen Referaten vorgelegt. Dieser monatliche Bericht hat dazu beigetragen, dass sowohl die Zahl als auch die Beträge der verspäteten Zahlungen erheblich reduziert wurden.
2. Austausch der Ergebnisse der Ex-post-Kontrollen kann deren Effizienz und Wirksamkeit erhöhen			
2.1 Wie bei Ex-ante-Dokumentenprüfungen ließe sich auch mit dem Austausch der Ergebnisse der Ex-post-Kontrollen deren Effizienz und Wirksamkeit erhöhen. Der Hof stellte fest, dass die Generaldirektion Bildung und Kultur Ergebnisse nicht systematisch an andere Generaldirektionen weitergibt und keinerlei Verfahren eingeführt hat. Im November 2006 richtete die Kommission ein Prüfungserfassungssystem ein, anhand dessen die Ergebnisse der in allen Kommissionsdienststellen durchgeführten Prüfungen in einer zentralen Datenbank erfasst werden können, die sämtlichen Generaldirektionen zugänglich ist. Der Hof untersuchte, wie dieses Instrument verwendet wird, und stellte fest, dass es von der Generaldirektion Bildung und Kultur noch nicht genutzt wird. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffern 7.18-7.23)	Als Reaktion auf die Bemerkung des Hofes und als Teil des Aktionsplans für einen integrierten internen Kontrollrahmen beschloss die Kommission, die Prüfungsdaten in ihr Finanz- und Rechnungsführungssystem aufzunehmen, um die Koordinierung der Prüfungen und den Austausch der Ergebnisse zwischen den Generaldirektionen zu erleichtern. Im Jahr 2007 hatte die Generaldirektion Bildung und Kultur die erforderlichen Verfahren aber noch nicht eingerichtet. Im April 2008 mussten sie noch formalisiert werden, um die rückwirkende Einbeziehung der Ergebnisse von im Jahr 2007 abgeschlossenen Ex-post-Prüfungen über das System ABAC zu ermöglichen.	Die Generaldirektion Bildung und Kultur sollte das Verfahren für den Austausch der Ergebnisse sämtlicher im Jahr 2007 abgeschlossener Ex-post-Prüfungen möglichst schnell abschließen und dafür sorgen, dass dieses Verfahren bei künftigen Ex-post-Prüfungen durchgängig angewandt wird.	Das Personal hat eine ABAC-Schulung erhalten und hat Zugang zu dem System. Informationen über Prüfungen können nunmehr in das System eingegeben werden, wie dies auf Kommissionsebene gefordert wurde.

KAPITEL 10

Wirtschaft und Finanzen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Übersicht	10.1
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	10.2-10.35
Einleitung	10.2-10.15
Prüfungsumfang	10.4-10.5
Spezifische Merkmale des Politikbereichs	10.6-10.9
Hauptrisiken für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit	10.10-10.15
Prüfungsfeststellungen	10.16-10.31
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	10.16-10.19
Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme	10.20-10.31
Gesamtschlussfolgerung und Empfehlungen	10.32-10.34
Überwachungskriterien	10.35
Ergebnisse der Prüfung des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen	10.36-10.39
Ergebnisse der Prüfung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in Liquidation	10.40-10.42
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	10.43

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ÜBERSICHT

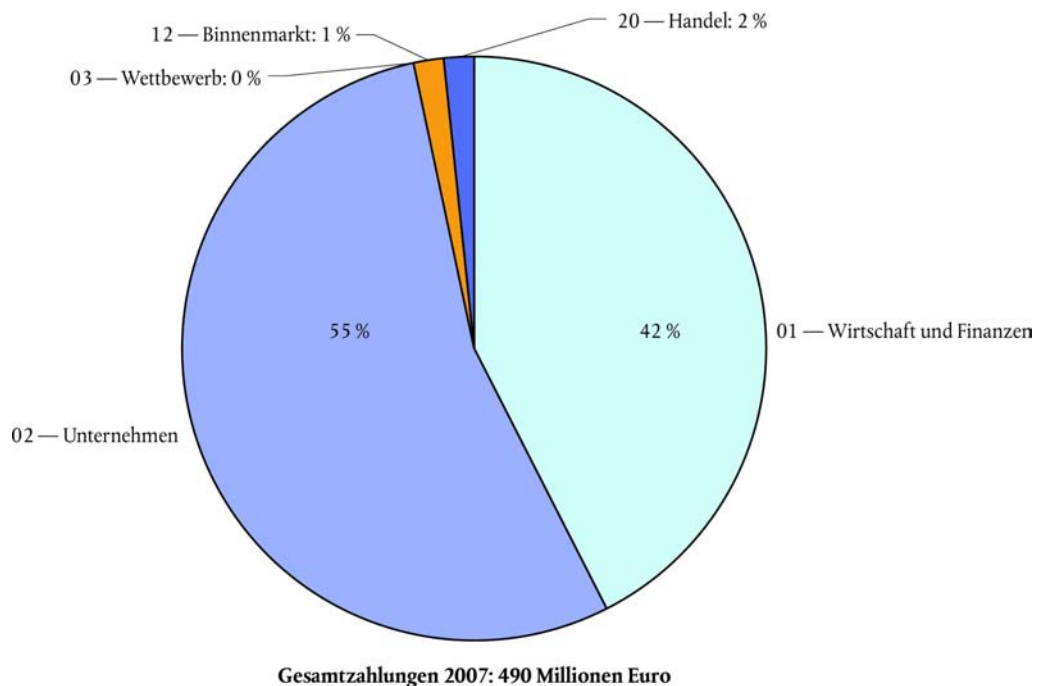
10.1. Kapitel 10 besteht aus vier Teilen. Den ersten Teil bildet die spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung (siehe Ziffern 10.2-10.34), danach folgen die Ergebnisse der wiederkehrenden Prüfungen des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (siehe Ziffern 10.36-10.39) und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in Liquidation (siehe Ziffern 10.40-10.42). Der letzte Teil des Kapitels ist der Weiterverfolgung früherer Bemerkungen gewidmet.

SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

Einleitung

10.2. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zu folgenden in den Themenkreis Wirtschaft und Finanzen fallenden Politikbereichen: 01 — Wirtschaft und Finanzen, 02 — Unternehmen, 03 — Wettbewerb, 12 — Binnenmarkt und 20 — Handel. Im Jahr 2007 wurden Mittelbindungen von insgesamt 697 Millionen Euro (639 Millionen Euro im Jahr 2006) und Zahlungen von insgesamt 490 Millionen Euro (501 Millionen Euro im Jahr 2006) getätigt. **Abbildung 10.1** zeigt die Aufschlüsselung der Zahlungen nach Politikbereichen. Ausführlichere Informationen zu den Ausgaben des Haushaltsjahrs sind **Anhang I** dieses Berichts zu entnehmen.

Abbildung 10.1 — Wirtschaft und Finanzen — Aufschlüsselung der Zahlungen nach Politikbereichen



Quelle: Jahresrechnung 2007.

Anmerkung: Titel 03 — Wettbewerb, der tatsächliche Anteil beträgt 0,1 %.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.3. Die beiden wichtigsten Tätigkeitsbereiche sind — unter dem Aspekt der Zahlungen betrachtet — die Politikbereiche Unternehmen (266 Millionen Euro) sowie Wirtschaft und Finanzen (208 Millionen Euro). Im Zuge der Ausführung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2007 wurden auch neue, den Finanzrahmen 2007-2013 betreffende Mehrjahresprogramme ausgeführt. Für diese neuen Programme wurden vorerst nur begrenzte Zahlungen getätigt, die in den kommenden Jahren aber allmählich ansteigen werden.

Prüfungsumfang

10.4. Die spezifische Beurteilung stützt sich auf:

- a) die vertiefte Prüfung einer repräsentativen statistischen Stichprobe bestehend aus einem Mittelbindungsvorgang und 55 Zahlungsvorgängen, die von der Kommission im Jahr 2007 vorgenommen wurden; dies beinhaltete die Bewertung von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und von Ausschreibungsverfahren;
- b) die Bewertung folgender Überwachungs- und Kontrollsysteme:
 - Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei Zahlungen für von der Kommission vergebene öffentliche Aufträge;
 - Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei Zahlungen im Zusammenhang mit Finanzhilfen der Kommission;
 - von unabhängigen Prüfern ausgestellte Prüfungsbescheinigungen zu Projektkostenaufstellungen;
 - Ex-Post-Prüfungen als Teil der gemeinsamen Prüfungsstrategie für das Sechste Rahmenprogramm (RP6).

10.5. Die repräsentative statistische Stichprobe von 55 Zahlungsvorgängen umfasste 15 Vorauszahlungen sowie 40 Zwischenzahlungen, endgültige Zahlungen oder einmalige Zahlungen; von diesen 40 Zahlungen wurden 8 auf der Ebene der Begünstigten geprüft. Im Falle dieser Zwischenzahlungen bzw. endgültigen Zahlungen konnten nur vor Ort ausreichende Belege zusammengestellt werden. Die anderen Zahlungsvorgänge konnten auf der Grundlage der auf Kommissionsebene verfügbaren Unterlagen geprüft werden.

Spezifische Merkmale des Politikbereichs

10.6. Die Prüfung betraf Zahlungen für eine Vielzahl verschiedener Politikbereiche oder Programme (bzw. Unterpogramme). **Tabelle 10.1** enthält eine Übersicht über jene Bereiche bzw. Programme, in denen Zahlungen im Betrag von mehr als 20 Millionen Euro getätigt wurden ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ In den Politikbereichen Wettbewerb, Binnenmarkt und Handel wurden keinerlei entsprechende Zahlungen getätigt.

Tabelle 10.1 — Zahlungen im Betrag von mehr als 20 Millionen Euro für die wichtigsten, im Jahr 2007 geprüften Politikbereiche oder Programme (bzw. Unterprogramme)

Haushaltstitel	Politikbereich oder Programm (bzw. Unterprogramm)	Zahlungen 2007 (Millionen Euro)	Anteil an den Zahlungen insgesamt
02	Sechstes Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung	75,60	15,4 %
01	Finanzinstrumente des Mehrjahresprogramms	71,60	14,6 %
01	Finanzinstrumente des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation	71,40	14,6 %
02	Finanzierung traditioneller Agenturen	52,40	10,7 %
01	EIF-Kapitalaufstockung	30,63	6,3 %
02	Siebttes Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung	28,01	5,7 %
01	Makroökonomische Hilfe	20,21	4,1 %
02	Interoperable Erbringung europaweiter elektronischer Behördendienste für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (IDABC)	20,16	4,1 %
Insgesamt		370,01	75,5 %

10.7. Bei den meisten Zahlungen handelt es sich um Finanzhilfen an die Endbegünstigten. Bei einem erheblichen Teil der geprüften Zahlungsvorgänge entstanden die zugrunde liegenden Ausgaben aber nach der Durchführung von Auftragsvergabeverfahren. Innerhalb der zur vertieften Prüfung gezogenen Stichprobe von Zahlungsvorgängen betrafen 29 ausgewählte Vorgänge Finanzhilfen; weitere acht der ausgewählten Vorgänge betrafen Zahlungen im Zusammenhang mit Treuhandkonten im Rahmen des Mehrjahresprogramms bzw. des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. Von allen geprüften Zahlungsvorgängen handelte es sich in 15 Fällen um Zahlungen für auf der Grundlage von Vergabeverfahren vergebene Aufträge; die restlichen drei geprüften Zahlungen betrafen die Beteiligung an der Kapitalaufstockung des Europäischen Investitionsfonds (EIF).

10.8. Die Verwaltung der Ausgaben erfolgt zumeist nach der Methode der direkten zentralen Verwaltung. Bei den wichtigsten Programmen im Politikbereich Wirtschaft und Finanzen, d. h. den Finanzinstrumenten des Mehrjahresprogramms und den Finanzinstrumenten des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, kommt jedoch (im ersten Fall) die Methode der indirekten zentralen Verwaltung bzw. (im zweiten Fall) die Methode der gemeinsamen Verwaltung zur Anwendung. Die Verwaltung dieser Programme wird vom EIF im Rahmen von „Treuhand- und Managementabkommen“ wahrgenommen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.9. Aufgrund der spezifischen Art dieser Finanzinstrumente beschränkte sich die Prüfung der von der Kommission an den EIF geleisteten Zahlungen auf die Überweisung der Mittel auf die Treuhandkonten, die vom EIF für die Ausführung der Programme benutzt werden ⁽²⁾.

Hauptrisiken für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit

10.10. Bestimmte Finanzhilfen werden auf der Grundlage von Kostenaufstellungen durch die Begünstigten gezahlt ⁽³⁾. Das Hauptrisiko für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit besteht in diesen Fällen darin, dass die Kostenaufstellungen überhöht sind, ohne dass dies durch die Kommissionskontrollen aufgedeckt wird.

10.10. Das Risiko, dass Begünstigte die Kostenaufstellungen überhöhen, ergibt sich weitgehend daraus, dass die in den einschlägigen Rechtsvorschriften vorgesehenen Finanzierungsmechanismen, die auf der Erstattung der Ist-Kosten basieren, naturgemäß komplex sind. Aufgedeckt werden können die daraus resultierenden Fehler hauptsächlich durch Kontrollen vor Ort und Dokumentenprüfungen. Die Kommission hat daher ihr internes Kontrollsystem angepasst, um in einem Zeitraum von mehreren Jahren die Rechtmäßigkeit und die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben durch vermehrte Kontrollen und einen im Hinblick auf die Höhe der Mittel wesentlich ausgeweiteten Prüfungsumfang verstärkt zu gewährleisten.

Während des vierjährigen Durchführungszeitraums wird das mehrjährige Prüfprogramm schrittweise an Effizienz gewinnen.

10.11. Dieses Risiko wird als hoch eingestuft. Wegen der bedeutenden Anzahl der Kostenaufstellungen kann die Kommission nicht jede Kostenaufstellung auf der Ebene der Begünstigten kontrollieren. Dies gilt insbesondere für aus dem Politikbereich Unternehmen finanzierte Forschungsprojekte des Sechsten und Siebten Rahmenprogramms. In Bezug auf die sonstigen Forschungsausgaben wird auf die Bemerkungen in Kapitel 7 dieses Jahresberichts verwiesen.

10.12. Eine andere Risikobewertung ergibt sich bei den anderen zur Stichprobe gehörenden Finanzhilfen. So werden makroökonomische Hilfen an die nationalen Haushalte von Drittländern gezahlt, deren Wirtschaftsprogramme zufriedenstellende Ergebnisse erbracht haben. In diesem Fall müssen der Kommission keine Kostenaufstellungen vorgelegt werden und ist das Risiko nicht rechtmäßiger und nicht ordnungsgemäßer Zahlungen begrenzt.

⁽²⁾ Die betreffenden Programme umfassen Bürgschaften und Investitionsmaßnahmen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Für die Ausführung der Programme werden zur Deckung möglicher künftiger Zahlungen Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan auf die Treuhandkonten überwiesen. Diese Zahlungen können zu irgendeinem späteren Zeitpunkt während der Programmdauer erfolgen, der möglicherweise mehrere Jahre nach der ursprünglichen Mittelüberweisung auf die Treuhandkonten liegt; sie können Gegenstand besonderer Prüfungen durch den Hof sein. Siehe auch Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003, Ziffern 10.5-10.27 (ABl. C 293 vom 30.11.2004).

⁽³⁾ Bei den geprüften Zahlungsvorgängen galt dies für Finanzhilfen aus dem Fünften und dem Sechsten Rahmenprogramm sowie für eine aus dem Mehrjahresprogramm finanzierte Finanzhilfe.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.13. Auch im Falle der Zahlungen auf die Treuhandkonten für die Finanzinstrumente des Mehrjahresprogramms und des Rahmenprogramms für Wettbewerb und Innovation sowie bei der Finanzierung der Agenturen wird das Risiko in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit als nicht hoch eingestuft.

10.14. Die Auftragsvergabeverfahren sehen normalerweise die Zahlung von Festpreisen bei der Lieferung von Gütern oder der Erbringung von Dienstleistungen vor (z. B. die wichtigsten Zahlungen für das IDABC). Das Hauptrisiko besteht dabei darin, dass Güter nicht vertragsgemäß geliefert oder Dienstleistungen nicht vertragsgemäß erbracht werden, ohne dass dies durch die Kontrollen der Kommission aufgedeckt wird. Angesichts der bestehenden Kontrollmaßnahmen wird dieses Risiko als nicht hoch eingestuft.

10.15. Bei den Zahlungen im Zusammenhang mit der Beteiligung an der Kapitalaufstockung des EIF wird das Risiko in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit ebenfalls als nicht hoch eingestuft.

Prüfungsfeststellungen

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

10.16. Bei vier der 55 geprüften Zahlungsvorgänge deckte der Hof Recht- und/oder Ordnungsmäßigkeitsfehler auf. Bei drei dieser Zahlungsvorgänge hätten diese Fehler mit den Ex-ante-Dokumentenprüfungen der Kommission nicht aufgedeckt werden können (siehe Ziffer 10.24). Diese drei fehlerhaften Zahlungsvorgänge wurden aus dem Fünften bzw. dem Sechsten Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung finanziert. Alle drei Zahlungsvorgänge wiesen sowohl schwerwiegende quantifizierbare als auch nicht quantifizierbare Fehler auf ⁽⁴⁾. Die in diesem Kontext aufgedeckten Fehlerarten decken sich mit den in Kapitel 7 beschriebenen Fehlern.

10.17. Die betreffenden Fehler traten in einem komplexen Rechtsrahmen mit zahlreichen (nicht immer eindeutigen) Förderkriterien auf ⁽⁵⁾. Die im Zusammenhang mit den drei Zahlungsvorgängen festgestellten Fehler betrafen Folgendes:

- unzulängliche oder fehlende Belege zum Nachweis der gemeldeten Kosten (z. B. unzulängliche Zeiterfassungsbelege zur Untermauerung von Personalkosten oder unzulängliche Reisekostenbelege);

10.16. Die Kommission räumt ein, dass die drei quantifizierbaren Fehler bei den Zahlungsvorgängen im Zusammenhang mit dem Forschungsrahmenprogramm wesentliche Fehler sind. Die Kommission verweist darauf, dass der Hof alle Fehler in Höhe von 2 % oder darüber als „schwerwiegend“ betrachtet.

Die Kommission wird die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Beträge, die für nicht erstattungsfähige Kosten gezahlt wurden, einzuziehen.

⁽⁴⁾ Ein Fehler wird als „schwerwiegend“ eingestuft, wenn der fehlerhafte Betrag 2 % oder mehr des Werts des betreffenden Vorgangs ausmacht.

⁽⁵⁾ Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 7.11 (ABl. C 273 vom 15.11.2007).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Heranziehung der Kostenansätze, wobei diese Vorgehensweise der vertraglichen Verpflichtung zur Heranziehung der Ist-Kosten entgegensteht;
- Geltendmachung von Kosten, die außerhalb des Förderzeitraums entstanden sind;
- Geltendmachung von nicht direkt mit dem geförderten Projekt verbundenen Kosten;
- Einbeziehung unterschiedlicher nicht erstattungsfähiger Kosten (z. B. Mehrwertsteuer).

10.18. Der im Zusammenhang mit dem vierten Zahlungsvorgang festgestellte Fehler betraf ein Vergabeverfahren, bei dem das Gericht erster Instanz im März 2008 ⁽⁶⁾ eine Nichtigkeitsklärung der Vergabeentscheidung ausgesprochen hatte. Diese Nichtigkeitsklärung führte zu einem finanziellen Risiko für die Europäische Gemeinschaft, das folglich als nicht quantifizierbarer Fehler eingestuft wurde.

10.19. Insgesamt gesehen waren die geprüften Mittelbindungs- und Zahlungsvorgänge frei von wesentlichen Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsfehlern. Der Hof ermittelte bei 55 geprüften Zahlungsvorgängen vier Fehler. Die finanziellen Auswirkungen blieben jedoch unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %.

Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

Finanzkreisläufe und Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei der Auftragsvergabe

10.20. Der Hof beurteilte die Finanzkreisläufe der Generaldirektionen, die an der Ausführung der Maßnahmen in den Politikbereichen Wirtschaft und Finanzen, Unternehmen und Binnenmarkt hauptsächlich beteiligt sind ⁽⁷⁾. Er prüfte die konsequente Anwendung der Finanzkreisläufe und die Durchführung angemessener Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei jedem der 15 Zahlungsvorgänge, die auf der Grundlage von Auftragsvergabeverfahren getätigt wurden (siehe Ziffer 10.7), sowie bei den Zahlungsvorgängen, welche die Kapitalaufstockung des EIF betrafen. Zusätzlich fanden Funktionsprüfungen bei der für den Politikbereich Binnenmarkt hauptsächlich zuständigen Generaldirektion statt, da die Stichprobe keinerlei Vorgänge aus diesem Bereich enthielt.

⁽⁶⁾ Rechtssache T-345/03.

⁽⁷⁾ Die Prüfung beschränkte sich auf die beiden Generaldirektionen, die für die größten Politikbereiche zuständig sind, sowie auf eine Generaldirektion, die für einen der kleineren Politikbereiche zuständig ist. Die beiden anderen kleineren Politikbereiche Wettbewerb und Handel werden in den nächsten Jahren Gegenstand einer Prüfung sein.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.21. Der Hof stellte fest, dass die Finanzkreisläufe und die Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei der Auftragsvergabe im Allgemeinen so konzipiert sind, dass unrechtmäßige und/oder nicht ordnungsgemäße Zahlungen verhindert werden. Obwohl der vom Hof festgestellte Fehler in einem Fall nicht durch die Ex-ante-Kontrollen aufgedeckt worden war, ist festzuhalten, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Auftragsvergabe wirksam funktionierten.

10.21. Die Kommission stimmt dem zu, dass die Finanzkreisläufe und die Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei der Auftragsvergabe im Allgemeinen so konzipiert sind, dass unrechtmäßige und/oder nicht ordnungsgemäße Zahlungen verhindert werden, und dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Auftragsvergabe wirksam funktionierten.

Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei den wichtigsten Finanzhilfeprogrammen

10.22. Bei Zwischen- und Abschlusszahlungen für auf der Grundlage von Kostenaufstellungen gewährte Finanzhilfen nimmt die Kommission vor Erstattung der gemeldeten Ausgaben Ex-ante-Dokumentenprüfungen der von den Begünstigten vorgelegten Kostenaufstellungen vor. Bei nicht auf der Grundlage von Kostenaufstellungen gewährten Finanzhilfen wird geprüft, ob die für die Gewährung der Finanzhilfe geltenden Bedingungen eingehalten wurden. Der Hof bewertete die Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei jedem der zur Stichprobe gehörenden Zahlungsvorgänge, der mit Zwischen- oder Abschlusszahlungen verbunden war (23 Zahlungsvorgänge).

10.23. Diese Bewertung hat gezeigt, dass bei den auf der Grundlage von Kostenaufstellungen gewährten Finanzhilfen ⁽⁸⁾ angemessene Checklisten und Berechnungsbögen Anwendung fanden, was zur Aufdeckung von Genauigkeitsfehlern und — in geringerem Maße — von Fehlern in Bezug auf die Förderfähigkeit und das tatsächliche Vorhandensein beitrug.

10.24. Allerdings sind insbesondere bei den aus den Rahmenprogrammen finanzierten Projekten die Ex-ante-Dokumentenprüfungen naturgemäß begrenzt, weshalb sie eine Systemschwäche darstellen. Folglich muss sich die Kommission bei der Beurteilung der Förderfähigkeit und des tatsächlichen Vorhandenseins auf Prüfungsbescheinigungen und/oder Ex-post-Kontrollen stützen (siehe Ziffern 10.11, 10.16 und 10.27-10.31).

⁽⁸⁾ Dabei handelte es sich um geprüfte Zahlungsvorgänge, die aus dem Mehrjahresprogramm (1 Zahlungsvorgang), dem Fünften Rahmenprogramm (1 Zahlungsvorgang) und dem Sechsten Rahmenprogramm (7 Zahlungsvorgänge) finanziert wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.25. Gemäß der Haushaltsordnung dürfen dieselben Kosten nicht zweimal aus dem Haushaltsplan finanziert werden ⁽⁹⁾. Bei aus den Rahmenprogrammen finanzierten Projekten, für die Kostenaufstellungen vorgelegt werden, ist die Kommission gegenwärtig nicht in der Lage, systematische Ex-ante-Dokumentenprüfungen zu diesem Aspekt durchzuführen. Bislang gibt es keine umfassende, kommissionsweite Datenbank über alle Begünstigten, welche die Durchführung besserer Kontrollen ermöglichen würde.

10.26. In Bezug auf die sonstigen im Rahmen der Stichprobe geprüften Finanzhilfen und Zahlungen auf Treuhandkonten ⁽¹⁰⁾ stellt der Hof fest, dass angemessene Checklisten und Berechnungsbögen verwendet wurden. Die vorgenommenen Ex-ante-Dokumentenprüfungen gewährleisteten im Allgemeinen die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen.

⁽⁹⁾ Artikel 111 der Haushaltsordnung.

⁽¹⁰⁾ Dabei handelt es sich um geprüfte Zahlungsvorgänge, die aus dem Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (4 Zahlungsvorgänge), dem Mehrjahresprogramm (5 Zahlungsvorgänge) und im Zuge der makroökonomischen Unterstützung (5 Zahlungsvorgänge) finanziert wurden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.25. Antragsteller bei den Forschungsrahmenprogrammen ⁽¹⁾ müssen erklären, dass für das eingereichte Projekt keine andere gemeinschaftliche Kofinanzierung für ein und dieselbe Maßnahme gewährt wird. Stellt sich die Erklärung des Begünstigten als falsch heraus, kann dieser ⁽²⁾ von allen aus dem Haushalt der Gemeinschaft finanzierten Aufträgen und Finanzhilfen ausgeschlossen und mit finanziellen Sanktionen belegt werden ⁽³⁾. Ein Begünstigter kann sich an mehr als einem Projekt beteiligen und für jedes der Projekte die Erstattung unterschiedlicher Kosten beantragen. Für andere Projekte gemeldete Ausgaben sind auf keinen Fall erstattungsfähig.

Die für Forschung zuständigen Generaldirektionen tauschen Daten über die Teilnehmer aus. Aufgrund des Aufbaus des 6. Rahmenprogramms ist die Kommission nicht davon überzeugt, dass die vom Hof vorgeschlagene Einrichtung einer Datenbank für Ex-ante-Prüfungen das Risiko einer zweimaligen Finanzierung von Ausgaben ausschließen würde. Eine solche Datenbank würde es erforderlich machen, dass jede Linie einer jeden Kostenaufstellung bei allen von der Gemeinschaft finanzierten Projekten, einschließlich derer, die verschiedenen Mittelverwaltungsmethoden unterliegen, für alle Teilnehmer erfasst wird. Es müssten detaillierte Angaben eingegeben werden, wie etwa die für jede Maßnahme eines jeden Projekts täglich gearbeiteten Stunden, wenn solche Kostenangaben im Rahmen des Vertrags erforderlich sind. Die für die Datenbank benötigten Angaben sind nicht Teil der üblichen vertraglichen Berichterstattung der Begünstigten und müssten daher von der Kommission speziell angefordert werden, da sie lediglich bei Prüfungen vor Ort erhältlich sind. Die Kosten für die Erfassung, Aktualisierung und Überprüfung dieser Daten wären unerschwinglich.

Aus diesen Gründen mindert die Kommission dieses Risiko durch Ex-post-Prüfungen vor Ort. Die Kommission hat ein Modul für den Austausch von Prüfungsdaten eingerichtet, das den für Forschung zuständigen Generaldirektionen den Austausch von Informationen über geplante und abgeschlossene Prüfungen ermöglicht und ihnen die Koordinierung ihrer Arbeit einschließlich der Aufdeckung etwaiger doppelter Anträge auf Kostenerstattung erleichtert.

⁽¹⁾ Gemäß der Haushaltsordnung (Artikel 111), die für alle Anträge auf Gemeinschaftsfinanzierung und nicht nur für Anträge im Zusammenhang mit Forschungsprogrammen gilt.

⁽²⁾ Gemäß Artikel 94 und 96 der Haushaltsordnung sowie Artikel 134 Buchstabe b ihrer Durchführungsbestimmungen, beispielsweise nach Artikel 94 Buchstabe b über die Abgabe falscher Erklärungen.

⁽³⁾ Gemäß Artikel 134 Buchstabe b der Durchführungsbestimmungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Prüfungsbescheinigungen zu Projektkostenaufstellungen

10.27. Gemäß den Finanzvorschriften der EU muss den Kostenaufstellungen, die eine bestimmte Schwelle überschreiten, eine Prüfungsbescheinigung beigefügt sein. Innerhalb des geprüften Politikbereichs betrifft dies insbesondere das Sechste Rahmenprogramm. Kostenaufstellungen sind demnach von einem externen, vom Auftragnehmer unabhängigen Prüfer oder — im Falle bestimmter öffentlicher Einrichtungen — von einem dafür zuständigen Bediensteten des öffentlichen Dienstes zu bescheinigen. Im Falle der Forschungsprojekte stellen diese Prüfungsbescheinigungen für die Kommission eine Schlüsselkontrolle dar, da die von ihr vorgenommenen Ex-ante-Dokumentenprüfungen naturgemäß begrenzt sind (siehe Ziffer 10.24).

10.28. Bei jedem der auf der Ebene der Begünstigten geprüften Projekte, für die Prüfungsbescheinigungen vorgelegt wurden, untersuchte der Hof, ob durch diese Kontrolle das Risiko von Fehlern in Bezug auf die Förderfähigkeit, das tatsächliche Vorhandensein und die Genauigkeit wirksam begrenzt wurde.

10.29. Der Hof stellte fest, dass bei drei der auf der Ebene der Endbegünstigten geprüften Projekte Prüfungsbescheinigungen vorgelegt werden mussten. Alle betreffenden Projekte wurden aus dem Fünften oder Sechsten Rahmenprogramm finanziert. In allen drei Fällen gab der bescheinigende Prüfer ein uneingeschränktes Prüfungsurteil ab, während der Hof schwerwiegende quantifizierbare Fehler aufdeckte. Zudem bestanden in einem der drei Fälle Zweifel an der Unabhängigkeit des Prüfers, da er Prüfungsbescheinigungen für teilweise von ihm selbst erstellte Abschlüsse erteilte.

10.30. Diese Feststellung deckt sich mit den Ergebnissen des Vorjahrs ⁽¹¹⁾ und den Ergebnissen der von der Kommission selbst durchgeführten Analyse. Die Kommission deckte bei 95 Verträgen, die Gegenstand von Ex-post-Prüfungen im Politikbereich Unternehmen waren, 38 Fälle auf, in denen Fehler auf der Ebene der Begünstigten vorlagen, obwohl Prüfungsbescheinigungen erteilt worden waren ⁽¹²⁾. Dies macht deutlich, dass die Prüfungsbescheinigungen nur bedingt ein zuverlässiges Kontrollinstrument darstellen.

10.29. Die Kommission räumt ein, dass die drei quantifizierbaren Fehler bei den Zahlungsvorgängen im Zusammenhang mit dem Forschungsrahmenprogramm wesentlich sind.

Die Kommission hat den Begünstigten auf die Erfordernisse des 6. Rahmenprogramms hinsichtlich der Unabhängigkeit der bescheinigenden Prüfer hingewiesen und ihn aufgefordert, sicherzustellen, dass seine Kostenaufstellungen von einem unabhängigen Prüfer bescheinigt werden.

10.30. Die Kommission räumt im Hinblick auf die bei den Prüfungen festgestellten übrigen Fehler ein, dass die Prüfbescheinigung des 6. Rahmenprogramms nicht ganz zuverlässig ist. Allerdings wurden beim 6. Rahmenprogramm generell weniger Fehler als bei den nicht bescheinigten Kostenmeldungen des 5. Rahmenprogramms aufgedeckt. Dies zeigt, dass die Prüfbescheinigungen tatsächlich dazu beitragen, die Genauigkeit der Kostenmeldungen zu verbessern.

Für das 6. Rahmenprogramm muss kein Bescheinigungsmuster zwingend verwendet werden. Bei den meisten vorgelegten Prüfungsbescheinigungen wurde jedoch das vorgeschlagene Muster befolgt.

⁽¹¹⁾ Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 7.17.

⁽¹²⁾ Die Zahlen stammen aus einer internen Datenbank der Kommission mit den Ergebnissen der 2007 abgeschlossenen Ex-post-Prüfungen im Politikbereich Unternehmen bei aus dem Sechsten Rahmenprogramm finanzierten Projekten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Für das 7. Rahmenprogramm hat die Kommission die Zuverlässigkeit der Prüfungsbescheinigungen mittels „vereinbarter Verfahren“ weiter verbessert, die die von den bescheinigenden Prüfern durchzuführenden Prüfungen im Einzelnen festlegen und die freiwillige Bescheinigung der Kostenaufstellungsmethode fördern.

Ex-post-Prüfungen als Teil der gemeinsamen Prüfungsstrategie für das Sechste Rahmenprogramm

10.31. Die Feststellungen des Hofes zu den aus dem Sechsten Rahmenprogramm im Politikbereich Unternehmen finanzierten Projekten decken sich mit den Feststellungen in Kapitel 7.

Gesamtschlussfolgerung und Empfehlungen

10.32. Auf der Grundlage seiner Prüfungstätigkeit stellt der Hof fest, dass der Themenkreis Wirtschaft und Finanzen frei von wesentlichen Fehlern ist. Der Hof verweist jedoch auf die in den Ziffern 10.16 und 10.17 beschriebenen Fehler, die zwar für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Themenkreis als Ganzes nicht wesentlich sind, aber einer verstärkten Aufmerksamkeit bedürfen.

10.33. Auf der Grundlage seiner Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme des Themenkreises Wirtschaft und Finanzen gelangt der Hof zu dem Schluss, dass diese wirksam funktionieren. Allerdings weist er auf die in den Ziffern 10.24-10.25 sowie 10.27-10.31 erwähnten Schwachstellen hin, die zwar für die Wirksamkeit der Systeme im Themenkreis als Ganzes nicht wesentlich sind, aber einer verstärkten Aufmerksamkeit bedürfen.

10.34. Grundsätzlich sollte die Kommission im Zusammenhang mit der Verwaltung der Zahlungen für Forschungsverträge geeignete Maßnahmen treffen, damit

— die Finanzvorschriften für die Förderfähigkeit der Ausgaben vereinfacht werden;

10.34.

— Die Kommission stimmt dem zu, dass weitere Vereinfachungen im Hinblick auf die Förderfähigkeit von Ausgaben, insbesondere von Personalaufwendungen und indirekten Kosten erforderlich sind. Sie verweist auf die für das 7. Rahmenprogramm vorgesehenen rechtlichen Beschränkungen und auf die Schwierigkeiten, repräsentative Pauschalbeträge und Pauschalsätze festzusetzen.

Zudem stellt die mit dem 7. Rahmenprogramm eingeführte Ex-ante-Bescheinigung der Kostenaufstellungsmethode einen bedeutenden Schritt hin zur Vereinfachung dar.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- die Begünstigten und die bescheinigenden Prüfer weiterhin Unterstützung beim Prüfungsbescheinigungsprozess erhalten und die wirksame Umsetzung der zur Verbesserung der Bescheinigung der Kostenaufstellungen für das Siebte Rahmenprogramm eingeführten Maßnahmen gewährleistet wird;
- die Begünstigten daran erinnert werden, dass die ausgewählten Prüfer unabhängig sein müssen und keine Bescheinigungen für Kostenaufstellungen ausstellen dürfen, die ganz oder teilweise von ihnen selbst ausgearbeitet wurden;
- eine Datenbank eingerichtet wird, anhand deren systematisch überprüft werden kann, ob dieselben Kosten zweimal aus dem Gesamthaushaltsplan finanziert wurden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Was die Entwicklung alternativer Finanzierungsmechanismen für die Zukunft (wie etwa Finanzierung von Pauschalbeträgen und ergebnisbasierte Finanzierung) angeht, so ist die Kommission bereit, mit dem Hof und anderen Betroffenen hierüber zu diskutieren.

- *Für das 7. Rahmenprogramm hat die Kommission die Zuverlässigkeit der Prüfungsbescheinigungen mittels „vereinbarter Verfahren“, die die von den bescheinigenden Prüfern durchzuführenden Prüfungen detailliert festlegen, weiter verbessert.*

Ferner fördert die Kommission die freiwillige Bescheinigung der Kostenaufstellungsmethode auf der Grundlage von Durchführungsmaßnahmen, die zurzeit erarbeitet werden.

- *Die Kommission ist mit dieser Empfehlung einverstanden.*

- *Die für Forschung zuständigen Generaldirektionen tauschen Daten über die Teilnehmer aus. In Anbetracht des derzeitigen Stands der Technologie ist die Kommission nicht davon überzeugt, dass die vom Hof vorgeschlagene Einrichtung einer Datenbank für Ex-ante-Prüfungen das Risiko einer zweimaligen Finanzierung von Ausgaben ausschließen würde. Eine solche Datenbank würde es erforderlich machen, dass jede Linie einer jeden Kostenaufstellung bei allen von der Gemeinschaft finanzierten Projekten, einschließlich derer, die unterschiedlichen Mittelverwaltungsmethoden unterliegen, für alle Teilnehmer erfasst wird. Es müssten detaillierte Angaben eingegeben werden, wie etwa die für jede Maßnahme eines jeden Projekts täglich gearbeiteten Stunden, wenn solche Kostangaben im Rahmen des Vertrags erforderlich sind. Die für die Datenbank benötigten Angaben sind nicht Teil der üblichen vertraglichen Berichterstattung der Begünstigten und müssten daher von der Kommission speziell angefordert werden, da sie lediglich bei Prüfungen vor Ort erhältlich sind. Die Kosten für die Eingabe, Aktualisierung und Überprüfung dieser Daten wären unerschwinglich. Auch würde dies zu ernsthaften Datenschutz-Problemen führen.*

Aus diesen Gründen mindert die Kommission dieses Risiko durch Ex-post-Prüfungen vor Ort. Die Kommission hat ein Modul für den Austausch von Prüfungsdaten eingerichtet, das den Generaldirektionen den Austausch von Informationen über geplante und abgeschlossene Prüfungen ermöglicht und ihnen die Koordinierung ihrer Arbeit einschließlich der Aufdeckung etwaiger doppelter Anträge auf Kostenerstattung erleichtert.

Überwachungskriterien

10.35. Siehe **Anhang 10.1**.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG DES GARANTIEFONDS FÜR
MASSNAHMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN
AUSSENBEZIEHUNGEN

10.36. Mithilfe des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen ⁽¹³⁾ (im Folgenden „der Fonds“ genannt), aus dem Garantien für Darlehen an Drittländer bereitgestellt werden, sollen die Gläubiger der EU ⁽¹⁴⁾ bei Schuldnerausfall entschädigt und eine direkte Inanspruchnahme des Gemeinschaftshaushalts vermieden werden. Für die administrative Verwaltung des Fonds ist die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen zuständig, während die Europäische Investitionsbank (EIB) mit der Finanzverwaltung betraut wurde ⁽¹⁵⁾. Am 31. Dezember 2007 beliefen sich die Gesamtmittel des Fonds auf 1 152 Millionen Euro gegenüber 1 379 Millionen Euro am 31. Dezember 2006. Die Differenz ergibt sich hauptsächlich aus der Rückzahlung von 261 Millionen Euro an den Gesamthaushaltsplan aufgrund des EU-Beitritts Rumäniens und Bulgariens am 1. Januar 2007 ⁽¹⁶⁾.

10.37. Seit dem 1. Januar 2007 werden die Mittel des Fonds statt über einen Ex-ante-Mechanismus über einen Ex-post-Mechanismus bereitgestellt und erfolgt nur noch eine jährliche Zahlung an den Fonds. Damit hohe Zahlungen aus dem Gesamthaushaltsplan wegen Schuldnerausfall bei Darlehen oder Darlehensgarantien vermieden werden, wurde ein Glättungsmechanismus eingeführt, durch den die jährlichen Haushaltszahlungen an den Fonds auf 200 Millionen Euro begrenzt werden sollen. Im Jahr 2007 wurden keine Garantien aus dem Fonds in Anspruch genommen.

10.38. Die EIB wendet in Bezug auf den Garantiefonds einen Referenzwert (*Benchmark-Index*) an. Auch wenn sich die jährliche Rendite des Fondsportfolios für 2007 auf 3,1 % belief, lag sie damit 0,16 % unter dem Referenzwert.

10.38. Die schwere Finanzkrise, die seit August 2007 die Märkte destabilisiert, wirkte sich zwangsläufig auf die Marktwerte und deren Rendite aus. Während der gegenwärtigen Krise erlitten die Anleiheportfolios mit einem höheren Kreditrisiko als ihre Benchmarks relative Verluste wegen der Ausweitung der Spreads, zu der die „Flucht in die Qualität“, also in AAA-Staatsanleihen führte.

Obwohl der Benchmark-Index nicht erreicht wurde, lag die positive absolute Jahresrendite von 3,1 % über derjenigen der großen privat verwalteten globalen Anleihefonds, von denen etliche negative Gesamtrenditen verzeichneten.

⁽¹³⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates vom 31. Oktober 1994 zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 89/2007 (ABl. L 22 vom 31.1.2007, S. 1).

⁽¹⁴⁾ In erster Linie die EIB; dies gilt aber auch für Euratom-Darlehen zugunsten von Drittstaaten und für EU-Darlehen zugunsten von Drittstaaten als Teil der makrofinanziellen Hilfe der EU.

⁽¹⁵⁾ Übereinkunft zwischen der EIB und der Europäischen Gemeinschaft, zuletzt geändert am 28. April und am 8. Mai 2002. Am 25. Februar 2008 wurde eine neue Zusatzübereinkunft unterzeichnet.

⁽¹⁶⁾ Da Darlehen und Anleihen zugunsten von Mitgliedstaaten nicht durch den Fonds abgedeckt werden, musste der den Beitrittsländern entsprechende Betrag an den Gesamthaushaltsplan zurückgezahlt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.39. Der Hof stellte fest, dass die Verwaltung des Garantiefonds im Jahr 2007 zufriedenstellend war.

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT FÜR KOHLE UND STAHL IN LIQUIDATION

10.40. Am 23. Juli 2002 endete die Laufzeit des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Die Aktiva und Passiva der EGKS wurden auf die Europäische Gemeinschaft übertragen⁽¹⁷⁾. Ihr Nettowert, der als Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl in Liquidation (EGKS i.L.) bezeichnet wird, wird für die Forschung in der Kohle- und Stahlindustrie bereitgestellt.

10.41. Die Abwicklung der Finanzoperationen der EGKS i.L. schreitet im Einklang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften einschließlich der mehrjährigen Finanzleitlinien voran.

10.42. Am 31. Dezember 2007 belief sich das Gesamtvermögen der EGKS i.L. auf 2 152 Millionen Euro gegenüber 2 174 Millionen Euro am 31. Dezember 2006. Der Nettogewinn 2007 betrug 5,3 Millionen Euro gegenüber 23,8 Millionen Euro im Jahr 2006. Hauptursache dafür waren Verluste bei Verkäufen von zur Veräußerung verfügbaren Wertpapieren und andere Finanzaufwendungen⁽¹⁸⁾. Die Rendite der Portfolios der EGKS i.L. für das gesamte Jahr 2007 lag bei 2,13 % bei einer Referenzrendite der EGKS i.L. von 2,75 %. Die relative jährliche Rendite lag also bei – 0,62 % und damit außerhalb der von der Kommission definierten Marge von – 0,44 %.

10.42. Der Gewinnrückgang (18 Mio. EUR) betraf die Abwicklung der Operationen („EGKS in Abwicklung“) und ist hauptsächlich auf die Abnahme der Gesamtbeträge der aufgehobenen Mittelbindungen des Verwaltungshaushalts (7 Mio. EUR) und die Zunahme anderer Finanzaufwendungen (11 Mio. EUR) im Zusammenhang mit der Berechnung des Nettogegenwartswerts zurückzuführen.

Die Spread-Bandbreite ist ein Mechanismus zur Managementüberwachung, mit dem das Verhalten des Portfolios der EGKS in Abwicklung verglichen mit seinem Benchmark in normalen Zeiten bewertet wird.

Bei Krisen wie der gegenwärtigen „Subprime-Krise“, die im August 2007 einsetzte, verhalten sich die Spreads erwartungsgemäß anormal und verlassen daher die auf der Grundlage historischer Daten aus Nichtkrisenzeiten berechneten Bandbreiten.

Obwohl der Benchmark-Index nicht erreicht wurde, lag die positive absolute Jahresrendite von 2,13 % über derjenigen der großen privat verwalteten globalen Anleihefonds, von denen etliche negative Gesamtrenditen verzeichneten.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN

10.43. Siehe **Anhang 10.2**.

⁽¹⁷⁾ Gemäß dem Protokoll über die finanziellen Folgen des Ablaufs des EGKS-Vertrags und über den Forschungsfonds für Kohle und Stahl (ABl. C 80 vom 10.3.2001, S. 67).

⁽¹⁸⁾ Schwankungen des Nettogegenwartswerts der Beiträge der neuen Mitgliedstaaten zum Forschungsfonds für Kohle und Stahl und negative Veränderung des beizulegenden Werts der Finanzderivate.

ANHANG 10.1

Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

Betroffenes System	Wichtigste interne Kontrollen				Gesamtbewertung
	Angemessene Checklisten	Ex-ante-Kontrollen	Prüfungsbescheinigung	Ex-post-Kontrolle	
Auftragsvergabe			n. z.	n. z.	
Finanzhilfen für andere als Forschungsprojekte			n. z.	n. z.	
Finanzhilfen für Forschungsprojekte					

Legende

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam
n. z.	Nicht zutreffend oder nicht bewertet

Ergebnisse der Überprüfung der Vorgänge

Schätzung des Anteils der fehlerbehafteten Vorgänge bezogen auf die Stichprobe	7,3 %
Fehlerquote	Weniger als 2 %

ANHANG 10.2

Weiterverfolgung früherer Bemerkungen des Hofes

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
<i>Stufenweise Abwicklung von Risikokapitaloperationen</i>			
In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffern 11.6-11.13, berichtete der Hof über die stufenweise Abwicklung von fünf Risikokapitaloperationen: Das vom Amt für Zusammenarbeit EuropeAid verwaltete Programm Investitionspartner der Europäischen Gemeinschaft (ECIP), die von der Generaldirektion Information und Medien verwalteten MEDIA-Programme und drei von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen verwaltete Programme (<i>Venture Consort</i> , <i>Eurotech Capital Programme</i> und <i>Joint Venture Programme</i>). Die wichtigsten Bemerkungen des Hofes lauteten wie folgt:			
<i>ECIP-Programm</i>			
Die Kommission hat keine wesentlichen Fortschritte im Hinblick auf den Abschluss des Programms gemacht, und 1 276 der schwierigsten Dossiers waren noch nicht abgeschlossen. In vielen Dossiers fehlten Finanzinformationen von zentraler Bedeutung. Bei fehlerhaften Zahlungen hat keine Weiterverfolgung stattgefunden; ferner wurden Einziehungsanordnungen entweder nicht weiterverfolgt oder gar nicht ausgestellt. Im März 2006 schätzte das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid den noch einzuziehenden Betrag auf 21 Millionen Euro.	In ihrer Antwort kündigte die Kommission an, dass bis Ende 2006 alle Dossiers überprüft sein würden und sie in der Lage sein würde, vollständige und verlässliche Abschlüsse vorzulegen. In der Zwischenzeit wurden neue und vereinfachte Checklisten für den Abschluss eingeführt. Am 31.12.2007 waren 77 ECIP-Dossiers noch nicht abgeschlossen. Sie entsprachen einem Gesamtbetrag von 6,1 Millionen Euro, der durch eine Wertminderung in Höhe von 4,7 Millionen Euro abgedeckt wurde.	Trotz der Fortschritte beim Abschluss der Dossiers ist der Hof noch nicht in der Lage, die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der mit dem ECIP zusammenhängenden Abschlüsse zu bestätigen, was in erster Linie auf Unsicherheiten hinsichtlich des Abschlusses der Maßnahmen zurückzuführen ist (noch anhängige Rechtssachen, Unterbrechung des Kontakts zwischen Finanzintermediär und Begünstigtem) sowie auf Unstimmigkeiten bei der Bewertung, insbesondere aufgrund falscher Wertberichtigungen. Für die Liquidation des ECIP kann kein Abschlussdatum genannt werden.	Die Abwicklung des ECIP-Programms wurde 2007 und in der ersten Hälfte von 2008 fortgesetzt. Ende Mai 2008 waren 30 Maßnahmen noch nicht abgeschlossen, während im März 2005 mehr als 1 700 Dossiers offen waren. Seitdem hat die Kommission über 31,5 Mio. EUR eingezogen. Das Ausfindigmachen bestimmter Partner erfordert komplexe Nachforschungen und hat sehr viel Zeit in Anspruch genommen. Bei diesen Nachforschungen traten Informationen zutage, aufgrund deren wir die Zahlen revidieren mussten. Da diese Werte häufig in Frage gestellt werden, aktualisieren wir die Rechnungsführungsdaten erst, wenn ein hinreichendes Maß an Zuverlässigkeit erreicht ist.
<i>MEDIA-Programme</i>			
Die aus diesem Programm an die audiovisuelle Industrie gewährten Darlehen und Finanzhilfen unterlagen sehr komplizierten Bedingungen, die über einen langen Zeitraum eine lückenlose Überwachung erforderlich machten. Das Programm MEDIA II wurde bis 2005 im Auftrag der Kommission von einem Büro für technische Hilfe (<i>Technical Assistance Office</i> , TAO) verwaltet. Der Hof hat festgestellt, dass den Kommissionsdiensten für Finanzoperationen, die vor dem Jahr 2001 stattgefunden haben, keine ausführlichen Rechnungsführungsinformationen für das Programm und keine Prüferbescheinigungen für die fraglichen Finanzoperationen vorlagen. Im Falle der neueren Finanzoperationen war die Dokumentation häufig unvollständig und die Weiterverfolgung unzulänglich, was in einigen Fällen dazu führte, dass Einziehungsanordnungen nicht rechtzeitig ausgestellt wurden.	Für die Verwaltung der das MEDIA-Programm betreffenden Dossiers ist seit 1. Januar 2006 die neue Agentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur zuständig. Die Agentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur hat spezifische Verfahren eingeführt, den Kontrollrahmen verstärkt, die Dokumentation für die Dossiers standardisiert und eine Datenbank geschaffen, die zu jedem Dossier Angaben über die detaillierte finanzielle Situation enthält.	Die Datenbank für die Verwaltung der MEDIA-Programme — die sich auf einen Gesamtbetrag von 35,5 Millionen Euro belaufen, der durch eine verknüpfte Wertminderung von 24,85 Millionen Euro abgedeckt wird — stellt einen großen Fortschritt dar. Allerdings wurden in dieser Datenbank Ungenauigkeiten festgestellt und sind weiterhin Verbesserungen erforderlich.	Die Kommission nimmt die Bemerkung des Hofes zur Einrichtung der Datenbank zur Kenntnis. Die Kommission räumt ein, dass die Feststellungen des Hofes zu einer Wertminderung der potenziellen Forderungen auf 35,0 Mio. EUR anstatt auf 35,5 Mio. EUR geführt hat. Die Kommission wird diese Forderungen erneut prüfen, um festzustellen, ob aufgrund ihres potenziellen Charakters die bisherigen Rechnungsführungsgrundsätze nicht geändert werden müssen.

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
<i>ECFIN- Programme</i>			
Die Prüfung der drei von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen verwalteten Programme (<i>Venture Consort</i> , <i>Eurotech Capital Programme</i> und <i>Joint Venture Programme</i>) hat Schwachstellen bei der Verwaltung, der Weiterverfolgung und dem Abschluss der Programme deutlich gemacht.	In ihrer Antwort verwies die Kommission darauf, dass sie eine proaktive, umfassende Strategie für den Abschluss der verbleibenden Dossiers festgelegt habe und der Ansicht sei, über eine ausreichende Gewähr für die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben zu den drei Programmen zu verfügen.	Ende 2007 war das Eurotech-Programm vollständig abgeschlossen. Beim <i>Venture Consort</i> waren noch zwei Projekte offen, für die sich der ursprüngliche Beitrag auf 0,4 Millionen Euro belief. Beim Joint Venture-Programm waren noch vier Projekte offen, bei denen sich die ursprüngliche Investition auf 1,1 Millionen Euro belief. Die betreffenden Beträge wurden vollständig abgeschrieben und die Abschlüsse vom Hof bestätigt.	<i>Die Kommission stimmt der Analyse des Hofes betreffend die Situation Ende 2007 zu. 2008 hat die Kommission zwei weitere Projekte abgeschlossen, ein Projekt des Venture-Consort-Programms und ein Projekt des Joint-Venture-Programms.</i>

KAPITEL 11

Verwaltungs- und sonstige Ausgaben ⁽¹⁾

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	11.1-11.4
Besondere Merkmale der Verwaltungs- und bestimmter operativer Ausgaben	11.3-11.4
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	11.5-11.25
Prüfungsumfang	11.5
Spezifische Feststellungen	11.6-11.25
Multiplikationsfaktor für Gehälter	11.7-11.11
Parlament	11.12-11.13
Rat	11.14
Kommission	11.15-11.18
Gerichtshof	11.19
Rechnungshof	11.20
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	11.21
Ausschuss der Regionen	11.22
Europäischer Bürgerbeauftragter	11.23
Europäischer Datenschutzbeauftragter	11.24
Gesamtschlussfolgerungen	11.25
Agenturen der Europäischen Union	11.26-11.27
Europäische Schulen	11.28-11.29

⁽¹⁾ Siehe Ziffer 11.1.

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

11.1. Dieses Kapitel enthält die Feststellungen des Hofes zu den Verwaltungsausgaben der Organe und Einrichtungen (gemäß Artikel 1 der Haushaltsordnung ⁽²⁾) in Rubrik 5 („Verwaltung“) des Finanzrahmens ⁽³⁾, zu sonstigen, nicht in Rubrik 5 des Finanzrahmens enthaltenen Verwaltungsausgaben der Kommission ⁽⁴⁾ und zu den operativen Ausgaben im Rahmen der Titel 24 bis 27 sowie 29 des Einzelplans „Kommission“ des Gesamthaushaltsplans ⁽⁵⁾. Im Jahr 2007 beliefen sich die Zahlungen auf insgesamt 8 230 Millionen Euro. Die Aufschlüsselung der Zahlungen nach den vorstehend beschriebenen Bereichen ist aus **Abbildung 11.1** und die Aufschlüsselung nach Organen bzw. Einrichtungen aus **Tabelle 11.1** ersichtlich.

11.2. Darüber hinaus erstreckt sich dieses Kapitel auf die Agenturen und sonstigen dezentralen Einrichtungen sowie die Europäischen Schulen.

Besondere Merkmale der Verwaltungs- und bestimmter operativer Ausgaben

11.3. Die Mittel für Verwaltungsausgaben werden von den einzelnen Organen direkt verwaltet und dienen zur Zahlung der Gehälter, Zulagen und Versorgungsbezüge für Personal im aktiven Dienst der Organe sowie zur Deckung von Mieten, Anschaffungen und sonstigen Ausgaben.

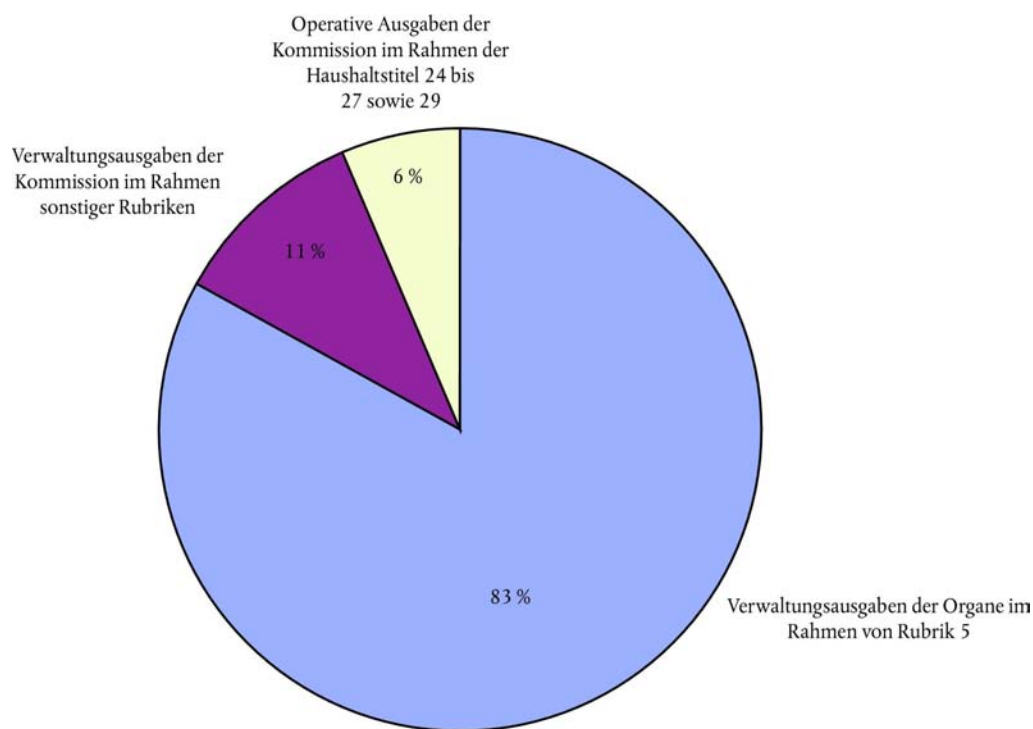
11.4. Frühere Prüfungen des Hofes haben gezeigt, dass die festgestellten Fehler nicht wesentlich waren. Die Weiterverfolgung von Bemerkungen aus früheren Jahresberichten ist **Anhang 11.2** zu entnehmen.

⁽²⁾ Europäisches Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof, Rechnungshof, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen, Europäischer Bürgerbeauftragter, Europäischer Datenschutzbeauftragter.

⁽³⁾ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 139 vom 14.6.2006).

⁽⁴⁾ Gemäß Artikel 41 Absatz 2 der Haushaltsordnung müssen im Einzelplan „Kommission“ des Gesamthaushaltsplans die Verwaltungsmittel innerhalb eines Titels in einem einzigen Kapitel ausgebracht werden. Nicht alle diese Verwaltungsmittel beziehen sich auf in Rubrik 5 enthaltene Verwaltungsausgaben, einige beziehen sich auf andere Rubriken des Finanzrahmens.

⁽⁵⁾ Titel 24 betrifft „Betrugsbekämpfung“, Titel 25 „Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission“, Titel 26 „Verwaltung der Kommission“, Titel 27 „Haushalt“ und Titel 29 „Statistik“.

Abbildung 11.1 — Nach Bereichen aufgeschlüsselte Zahlungen

Im Jahr 2007 geleistete Gesamtzahlungen: 8 230 Millionen Euro

Quelle: Jahresrechnung 2007.

Tabelle 11.1 — Im Jahr 2007 geleistete Zahlungen

	(Millionen Euro)
Europäisches Parlament	1 329
Rat	558
Kommission	4 333
Gerichtshof	265
Rechnungshof	107
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	109
Ausschuss der Regionen	68
Europäischer Bürgerbeauftragter	7
Europäischer Datenschutzbeauftragter	4
Rubrik 5 des Finanzrahmens	6 780
Unter andere Rubriken fallende Verwaltungsausgaben der Kommission ⁽¹⁾	932
Operative Ausgaben der Kommission ⁽¹⁾	518
Insgesamt	8 230

⁽¹⁾ Im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2006 wurden diese Ausgaben in anderen Kapiteln behandelt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER
ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG**Prüfungsumfang**

11.5. Der Hof prüfte die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Rechnungen über die in Ziffer 11.1 beschriebenen Ausgaben zugrunde liegenden Vorgänge, um eine spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung abgeben zu können. Die Prüfung umfasste die Untersuchung einer repräsentativen statistischen Stichprobe von 56 Vorgängen aus sämtlichen vorstehend beschriebenen Ausgabenbereichen sowie die Untersuchung zusätzlicher Stichproben von Vorgängen zu Bereichen, in denen bei früheren Prüfungen spezifische Risiken ermittelt worden waren ⁽⁶⁾. Außerdem bewertete der Hof die Überwachungs- und Kontrollsysteme der einzelnen Organe und Einrichtungen, um zu ermitteln, ob sie den Anforderungen der Haushaltsordnung genügen.

Spezifische Feststellungen

11.6. Im Jahr 2007 funktionierten die in der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Überwachungs- und Kontrollsysteme in sämtlichen Organen und Einrichtungen zufriedenstellend, und die geprüften Vorgänge wiesen keine wesentlichen Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsfehler auf. Der Hof weist jedoch auf die nachstehend dargelegten Feststellungen hin, die zwar die Gesamtschlussfolgerungen in Ziffer 11.25 nicht wesentlich beeinflussen, jedoch von den betroffenen Organen und Einrichtungen berücksichtigt werden sollten.

Multiplikationsfaktor für Gehälter

11.7. Artikel 7 von Anhang XIII des am 1. Mai 2004 in Kraft getretenen Beamtenstatuts sieht eine schrittweise Einführung neuer Dienstaltersstufen unter Verwendung eines Multiplikationsfaktors vor, mit dem das Monatsgrundgehalt eines vor dem 1. Mai 2004 eingestellten Beamten gegenüber dem höheren Gehalt aufgrund der neuen Dienstaltersstufe verringert wird.

11.8. In Artikel 5 Absatz 5 des Beamtenstatuts heißt es: „Für Einstellung und dienstliche Laufbahn der Beamten der gleichen Funktionsgruppe gelten jeweils die gleichen Voraussetzungen.“ Aus den nachstehend dargelegten Feststellungen geht hervor, dass dies bei der Anwendung des Multiplikationsfaktors nicht der Fall ist.

11.7-11.11. ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Mit Artikel 7 des Anhangs XIII des Statuts der Beamten und sonstigen Bediensteten wurde ein komplexer Mechanismus eingeführt, der im Wesentlichen aus Multiplikationsfaktoren für einen problemlosen Übergang zwischen der alten und der neuen Besoldungstabelle für die Beamten und auf Zeit beschäftigten Bediensteten der Europäischen Einrichtungen besteht. Die diesem Mechanismus innewohnende Komplexität wurde noch dadurch verschärft, dass er sich in einem äußerst undurchsichtigen (und sogar widersprüchlichen) Text niedergelegt ist und daher eine einzige unzweideutige Auslegung nicht möglich ist. Das Parlament hätte eine interinstitutionelle Anleitung oder Einigung über die Umsetzung dieses Mechanismus im Jahr 2005 begrüßt, als es Regeln für seine eigenen ausstehenden Beförderungen auszuarbeiten hatte, zu einer solchen Anleitung bzw. Einigung kam es jedoch nicht. Bei seinem Vorgehen im Zuge der Umsetzung des Systems war sich das Parlament der gewaltigen Schwierigkeiten und Anomalien bewusst, die eine überlange Übergangsperiode mit sich bringt, (das gilt auch für das von

⁽⁶⁾ Diese Bereiche betrafen die Anwendung des Multiplikationsfaktors bei der Berechnung der Personalgehälter, die Beschäftigung von Vertragsbediensteten und Zahlungen aus übertragenen Mitteln.

BEMERKUNGEN DES HOFES

11.9. Nach der ersten Beförderung wird ein neuer Multiplikationsfaktor berechnet, der anschließend alle zwei Jahre nach Maßgabe der Gehaltserhöhungen aufgrund des Aufstiegs in der Dienstaltersstufe neu berechnet wird. In allen Organen und Einrichtungen mit Ausnahme des Parlaments erhalten die Bediensteten nicht den vollen Betrag der in der Gehaltstabelle ausgewiesenen Dienstbezüge, solange der immer wieder neu berechnete Multiplikationsfaktor kleiner als 1 ist. Beim Parlament erhalten alle Bediensteten, deren Multiplikationsfaktor nach der Beförderung weiterhin kleiner als 1 ist, zwei Jahre nach der ersten Beförderung den Multiplikationsfaktor 1. Im Jahr 2007 gab es 503 derartige Fälle. Diese Vorgehensweise führte zu Mehrausgaben gegenüber der Vorgehensweise der übrigen Organe und Einrichtungen.

11.10. Wird nach einer Beförderung ein Multiplikationsfaktor größer als 1 berechnet, behält der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss diesen Faktor zwei Jahre nach der Beförderung bis zum Aufstieg in die nächsthöhere Dienstaltersstufe bei, während die übrigen Organe und Einrichtungen den Multiplikationsfaktor nach dem ersten Aufstieg in der Dienstaltersstufe auf 1 herabsetzen und den über 1 hinausgehenden Teil des Multiplikationsfaktors in Dienstalter in der Dienstaltersstufe umwandeln. Dadurch, dass der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss weiterhin einen Multiplikationsfaktor größer als 1 anwendet, statt den über 1 hinausgehenden Teil in Dienstalter in der Dienstaltersstufe umzuwandeln, gewährt er seinem Personal einen finanziellen Vorteil, den die übrigen Organe und Einrichtungen nicht gewähren.

der Kommission vor der Reform ausgearbeitete erklärenden Dokuments, das ein Ende des zweigleisigen Besoldungssystems bis 2006 vorsah). Obwohl jetzt bekannt ist, dass andere Organe anders vorgegangen sind, vertrat das Parlament die Ansicht, dass es erstrebenswert sei, die Übergangszeit zu verkürzen. Immerhin ist bei den beiden Systemen relativ bald von einer Konvergenz auszugehen, insbesondere wenn die zweite Beförderungswelle zum Tragen kommt. Auf jeden Fall könnte eine Anpassung der gegenwärtigen Praxis zu erheblichen rechtlichen Problemen führen.

Der Generalsekretär wird jedoch eine Arbeitsgruppe in der Verwaltung einsetzen, die mit der eingehenden Prüfung der Angelegenheit betraut wird und gegebenenfalls entsprechende Anpassungen vorschlagen soll.

11.10. ANTWORT DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES

Der Ausschuss ist darüber informiert, dass in anderen Institutionen bei Multiplikationsfaktoren, die größer als 1 sind, ein etwaiger Überschussbetrag in Dienstalter in der Dienstaltersstufe umgerechnet wird. Der Ausschuss ist jedoch nicht überzeugt davon, dass diese Praxis die beste Auslegung des Beamtenstatuts ist.

Der Ausschuss hat in diesem Zusammenhang Kenntnis von mehreren Beschwerden von Beamten der Kommission gestützt auf Artikel 90 Absatz 2 des Beamtenstatuts und von einer förmlichen Klage vor dem Gerichtshof (F-22/07, L/Commission).

Daher wendet der Ausschuss bis zum Erlass des Urteils durch den Gerichtshof seine derzeitige Praxis weiter an. Um die Interessen der Institution zu wahren, wurden alle betroffenen Beamten des Ausschusses darüber unterrichtet, dass die derzeitige Praxis noch geändert werden kann. Der Ausschuss wird dann seine Praxis, ggf. auch rückwirkend, an das erwartete Urteil anpassen. So werden die Beamten des Ausschusses, sofern die anderen europäischen Institutionen dasselbe tun, genauso wie alle anderen Beamten der europäischen Institutionen behandelt werden.

Im Ausschuss gab es bei insgesamt 237 Beförderungen nach dem Inkrafttreten des neuen Statuts (Jahre 2004, 2005, 2006 und 2007) 25 Fälle von Beamten mit einem Multiplikationsfaktor, der größer als 1 war.

BEMERKUNGEN DES HOFES

11.11. Die Statutsbestimmungen bezüglich des Multiplikationsfaktors sollten von allen Organen und Einrichtungen gleich ausgelegt und angewandt werden, damit die rechtmäßige und ordnungsgemäße Anwendung des Statuts durch sämtliche Organe und Einrichtungen gewährleistet ist und somit die Gleichbehandlung ihrer Mitarbeiter ermöglicht wird.

Parlament**Zahlungen aus übertragenen Mitteln**

11.12. Am 20. Dezember 2006 unterzeichnete das Parlament einen Vertrag über die Lieferung hochauflösender Fernsehkameras für das D5-Gebäude in Brüssel. Laut Vertrag war die Abschlusszahlung in Höhe von 30 % des Gesamtpreises nach Erhalt und Installation der Geräte zu leisten. Eine Abschlusszahlung in Höhe von 1 486 598 Euro, in der die vorstehend genannten 30 % (637 111 Euro) enthalten waren, erfolgte am 19. Dezember 2007. Obwohl die Geräte geliefert worden waren, heißt es im endgültigen Abnahmeprotokoll vom 17. Dezember 2007, die Installation vor Ort werde erst im Juni 2008 erfolgen. Die Abschlusszahlung (30 %) hätte nicht geleistet werden dürfen, da sie laut Vertrag noch nicht fällig war, die aus dem Jahr 2006 übertragenen Mittel hätten in entsprechender Höhe annulliert und für etwaige im Jahr 2008 fällige Zahlungen hätten Mittel aus dem Haushaltsplan für 2008 verwendet werden müssen.

Weiterverfolgung von Bemerkungen aus früheren Jahresberichten

11.13. Die Prüfung gab Anlass zu den in **Anhang 11.2** dargelegten Ausführungen zu Maßnahmen und Entscheidungen im Nachgang zu Bemerkungen aus früheren Jahresberichten betreffend die Erstattung der Kosten für die Unterbringung bei Dienstreisen, die Zulage für parlamentarische Assistenz der Mitglieder des Europäischen Parlaments und die zusätzliche Ruhegehaltsregelung für die Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Rat**Weiterverfolgung von Bemerkungen aus früheren Jahresberichten**

11.14. Die Prüfung gab Anlass zu den in **Anhang 11.2** dargelegten Ausführungen zu Maßnahmen im Nachgang zu Bemerkungen aus früheren Jahresberichten betreffend die Auszahlung nicht angetretenen zusätzlichen Jahresurlaubs.

11.12. ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Der Vertrag über den Kauf von hochauflösenden Fernsehkameras für das D5-Gebäude in Brüssel sieht eine Abschlusszahlung in Höhe von 30 % des Gesamtpreises nach Erhalt und Installation der Geräte vor.

Die Lieferung erfolgte tatsächlich am 17. Dezember 2007, doch wurde die Installation nicht durchgeführt, da das Gebäude nicht verfügbar war.

Die Abschlusszahlung erfolgte am 19. Dezember 2007 unter Berücksichtigung folgender Umstände: Eine Funktionskontrolle jeder einzelnen Kamera wurde als der Installation gleichwertig angesehen. Die vertraglich vereinbarte Garantie von zwei Jahren ab Erhalt der Ware wurde um sechs Monate verlängert; der Lieferant verpflichtete sich, die Geräte zu installieren, sobald das Gebäude verfügbar ist.

Der Anweisungsbefugte hielt diese Gegebenheiten für ausreichend, um die Abschlusszahlung unter Verwendung von aus dem Jahr 2006 übertragenen Mitteln vorzunehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kommission ⁽⁷⁾**Mietausgaben (Generaldirektion Außenbeziehungen)**

11.15. Gemeindesteuern in Höhe von rund 44 000 Euro für ein von einer Delegation der Kommission angemietetes Gebäude wurden für den Vermieter aufgrund einer mündlichen Vereinbarung gezahlt, obwohl gemäß Artikel 88 der Haushaltsordnung Verträge schriftlich geschlossen werden müssen. Eine Erstattungsanforderung wurde dem Vermieter zugesandt, jedoch nicht in Form einer „Belastungsanzeige“ gemäß Artikel 78 Absatz 3 der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung (insbesondere wurde keine Zahlungsfrist für die Forderung festgesetzt und der Schuldner nicht darüber informiert, dass bei nicht fristgerechter Begleichung die Einziehung durch Aufrechnung erfolgen kann). Ferner wurde keine Einziehungsanordnung ausgestellt. Die Nichteinhaltung der vorstehend genannten Vorschriften birgt ein Risiko für die finanziellen Interessen der Europäischen Union. Hätte die Delegation eine frist- und formgerechte Belastungsanzeige ausgestellt, so hätte die Forderung mit der Jahresmiete für 2008 verrechnet werden können.

Zahlungen aus übertragenen Mitteln (OIL)

11.16. Das OIL leistete im Dezember 2007 eine nicht verlangte fünfte Vorauszahlung auf Wartungs- und Instandhaltungskosten für ein Gebäude in Höhe von 55 000 Euro, um die Annullierung übertragener Mittel zu vermeiden. Laut Mietvertrag waren nur vier vierteljährliche Vorauszahlungen zu leisten. Da die Leistung einer zusätzlichen Vorauszahlung nicht „einer ordnungsgemäß eingegangenen Verpflichtung“ (Artikel 9 Absatz 4 der Haushaltsordnung) entspricht, hätte sie nicht vorgenommen werden dürfen, und übertragene Mittel in entsprechender Höhe hätten annulliert werden müssen.

⁽⁷⁾ Die für den Großteil der Verwaltungsausgaben zuständigen Kommissionsstellen sind: Generaldirektion Personal und Verwaltung (GD ADMIN), Generaldirektion Übersetzung (DGT), Generaldirektion Dolmetschen (GD SCIC), Generaldirektion Kommunikation (GD COMM), Generaldirektion Außenbeziehungen (GD RELEX), Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik — Luxemburg (OIL), Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik — Brüssel (OIB), Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO), Europäisches Amt für Personalauswahl (EPSO), Amt für amtliche Veröffentlichungen (OPOCE).

11.15. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission räumt ein, dass die betreffende Delegation die geeigneten Verwaltungs- und Finanzverfahren nicht eingehalten hat. Die Management- und Kontrollsysteme in der Delegation werden jetzt gründlich geprüft, und bei Bedarf werden geeignete Maßnahmen getroffen.

Bezüglich der Zahlung von Gemeindesteuern für den Vermieter stimmt die Kommission mit dem Rechnungshof überein, dass die Delegation diesbezüglich eine besondere Bestimmung in den Leasingvertrag hätte aufnehmen müssen.

Bezüglich der fehlenden Einziehungsanordnung und Zahlungsfrist werden die Bemerkungen und Erläuterungen des Rechnungshofs akzeptiert, da die in der Haushaltsordnung und den Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung vorgeschriebenen geeigneten Verfahren nicht angewandt wurden.

Die Delegation hat die Angelegenheit jedoch verfolgt und den gesamten vorausgezählten Betrag eingezogen (der Gesamtbetrag in Höhe von rund 44 000 EUR wurde der Delegation am 14. April 2008 vom Vermieter erstattet). Trotz der Nichteinhaltung der geeigneten Verfahren hat die Angelegenheit in der Praxis keine finanzielle Auswirkung für die Kommission.

11.16. ANTWORT DER KOMMISSION

Das OIL verwaltet ausschließlich Verwaltungsmittel, die nach Artikel 179 Absatz 1 der Haushaltsordnung nicht getrennte Mittel sind. Daher können die Mittel für regelmäßig am Ende des Haushaltsjahrs eingegangene Verpflichtungen ausschließlich auf das nächste Jahr übertragen werden (Artikel 9 Absatz 4 der Haushaltsordnung).

In dem Mietvertrag für das fragliche Gebäude sind für die Abrechnung der Nebenkosten vier Vorauszahlungen und eine Endabrechnung vorgesehen. Ende 2007 wurde das OIL darüber unterrichtet, dass die Gebäudeeigentümer die vom Verwalter des Gebäudes für 2006 erstellte Endabrechnung der Nebenkosten abgelehnt haben. Der noch fällige Betrag wird auf über 55 000 EUR geschätzt.

Damit sich keine Doppelwirkung auf den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit ergibt, d. h. erstens bei den für 2006 als annulliert ausgewiesenen Mitteln und zweitens bei den Mitteln für 2008, hat das OIL den Gebäudeverwalter schriftlich gebeten, eine zusätzliche Vorauszahlung von 55 000 EUR einzuziehen. Anfang Juni 2008 lag die Endabrechnung für 2006 noch immer nicht vor.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Gehaltszahlungen (PMO)

11.17. Bei vom PMO vorgenommenen Ex-post-Kontrollen wurde festgestellt, dass aufgrund der fehlerhaften Bearbeitung einer Datei im Januar 2007 ein Gesamtbetrag von über 365 000 Euro an 118 ehemalige Zeitbedienstete gezahlt wurde, obwohl sie nicht mehr bei der Kommission beschäftigt waren. Der Fehler wurde bei Ex-ante-Kontrollen vor dem endgültigen Verarbeitungsvorgang im Gehaltsabrechnungssystem nicht aufgedeckt; dies deutet auf unzulängliche Kontrollen der Verarbeitungsvorgänge im Zusammenhang mit der Gehaltsabrechnung hin. Die Wiedereinziehungen waren im Jahr 2008 noch nicht abgeschlossen.

11.17. ANTWORT DER KOMMISSION

Zum Zeitpunkt des Vorfalls wurde der Großteil der bei den Gehaltsabrechnungen verwendeten Daten von Sysper (Informatiksystem für die Personalverwaltung — seitdem ersetzt durch Sysper2) auf das Gehaltsabrechnungssystem NAP übertragen.

Am 28. Dezember 2006 war eine Datenberichtigung in Sysper selbst falsch, was Fehler bei den übermittelten Daten zur Folge hatte. Dies wurde weder bei den zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossenen Ex-ante-Kontrollen noch bei den üblichen Kontrollen in letzter Minute aufgedeckt, da wegen der Ferienzeit weniger Bedienstete in den Dienststellen anwesend waren.

Der Fehler kam Mitte Januar 2007 ans Licht, als die Beträge aber bereits an die ehemaligen Zeitbediensteten ausgezahlt waren. In den meisten Fällen war die Einziehung kein Problem und jetzt (Juli 2008) sind 9 der 118 Fälle noch nicht abgeschlossen (Rückzahlungen in Raten inbegriffen).

Die betroffenen Dienststellen wurden an die Anweisungen bezüglich der Fristen für kurzfristige Maßnahmen erinnert, und der Zeitraum zwischen den letzten Ex-ante-Kontrollen und der endgültigen Gehaltsabrechnung wurde verkürzt.

Angesichts der außergewöhnlichen Umstände rechtfertigt dies nach Auffassung der Kommission nicht die Schlussfolgerung, dieser Vorfall veranschauliche das Fehlen ausreichender Kontrollen.

Weiterverfolgung von Bemerkungen aus früheren Jahresberichten

11.18. Die Prüfung gab Anlass zu den in **Anhang 11.2** dargelegten Ausführungen zu Maßnahmen im Nachgang zu Bemerkungen aus früheren Jahresberichten betreffend die Erstattung von Kosten für die Unterbringung bei Dienstreisen und Familienzulagen.

Gerichtshof**Vertragsbedienstete**

11.19. Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass im Beschluss des Verwaltungsausschusses des Gerichtshofs über die Einstellung und Beschäftigung von Vertragsbediensteten keinerlei Ausleseverfahren für „Vertragsbedienstete für Hilfstätigkeiten“ (Artikel 3b der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften) vorgesehen ist. Infolgedessen gibt es beim Gerichtshof keine förmlichen Ausleseverfahren für die Einstellung von Bediensteten mit kurzfristigen Verträgen zur Ersetzung von Bediensteten, die ihren dienstlichen Pflichten nicht nachkommen können. Wenn beispielsweise Sprachenreferate im Übersetzungsdienst Übersetzerinnen während des Mutterschaftsurlaubs ersetzen müssen, liegt die Auswahl eines Vertragsbediensteten als Aushilfe im Ermessen des betreffenden Referatsleiters. Wegen des Fehlens spezifischer Ausleseverfahren für „Vertragsbedienstete für Hilfstätigkeiten“ (u. a. beispielsweise Einstellung von Ausleseausschüssen) ist anhand der beim Gerichtshof angewandten Regelung nicht gewährleistet, dass in diesen Fällen die Vorschriften nach Artikel 82 Absatz 1 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten

11.19. ANTWORT DES RICHTSHOFES

Der Gerichtshof stellt Vertragsbedienstete nach Artikel 3b grundsätzlich nur ein, um entweder im Mutterschafts- oder Krankheitsurlaub befindliche Beamte oder Zeitbedienstete zu ersetzen oder um in Ausnahmefällen über zusätzliche Bedienstete zu verfügen, die dabei helfen, einen ungewöhnlich großen Arbeitsanfall in einem bestimmten Bereich zu bewältigen. Derartige Beschäftigungsverhältnisse werden in der Regel für kurze Dauer begründet. Hinzu kommt, dass in den meisten dieser Fälle ein Bedarf an spezialisierten Bediensteten (z. B. Rechts- und Sprachsachverständigen) besteht, die nicht ohne weiteres zur Verfügung stehen, um für einen Dienstvertrag von kurzer Dauer nach Luxemburg zu kommen.

Diese beiden Faktoren — die kurze Dauer der Dienstverträge und die häufig geringe Zahl qualifizierter Bewerber — sind die Erklärung dafür, weshalb für die Einstellung von Vertragsbediensteten nach Artikel 3b bisher keine spezifischen Auswahlverfahren förmlich vorgeschrieben worden sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

der Europäischen Gemeinschaften ⁽⁸⁾ in vollem Umfang eingehalten werden und das Risiko einer nicht objektiven Auswahl vermieden wird.

Dem Gerichtshof ist kein Fall bekannt, in dem von einer Beeinflussung der Einstellungsentscheidung durch nicht objektive Gesichtspunkte die Rede sein könnte. Insbesondere bei der Vertretung von im Mutterschaftsurlaub befindlichen Rechts- und Sprachsachverständigen in den Übersetzungsreferaten, auf die der Rechnungshof Bezug genommen hat, hat über alle Einstellungen von Vertragsbediensteten nach Artikel 3b die zum Abschluss der Dienstverträge ermächtigte Behörde (d. h. der Kanzler des Gerichtshofs) auf Vorschlag des Referatsleiters nach Rücksprache mit dem Generaldirektor entschieden. Häufig wurden Ad-hoc-Auswahlverfahren durchgeführt. Alle für diese Hilfstätigkeiten eingestellten Bediensteten erfüllten die für die konkrete Beschäftigung geltenden Anforderungen im Hinblick auf juristische Qualifikationen, Sprachkenntnisse und Erfahrung in der juristischen Übersetzung.

Rechnungshof

11.20. Der Rechnungshof wird von einer unabhängigen externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ⁽⁹⁾ geprüft, die einen unabhängigen Assurance-Bericht über die rechtmäßige und ordnungsgemäße Verwendung der Ressourcen des Hofes sowie die im Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2007 vorhandenen Kontrollverfahren erstellt hat. In dem Bericht erklären die Prüfer, sie seien „nicht auf Sachverhalte gestoßen, aus denen [sie] schließen müssten, dass in allen wesentlichen Belangen und unter Berücksichtigung der genannten Beurteilungskriterien a) die dem Hof zugewiesenen Mittel nicht für die vorgesehenen Zwecke verwendet wurden und b) die eingerichteten Kontrollverfahren nicht die erforderliche Gewähr bieten, dass die Finanzvorgänge in Übereinstimmung mit den geltenden Vorschriften und Verordnungen getätigt wurden.“ Der Bericht wird im Amtsblatt veröffentlicht.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

11.21. Abgesehen von dem in Ziffer 11.10 behandelten Sachverhalt gab die Prüfung keinen Anlass zu wesentlichen Bemerkungen.

Ausschuss der Regionen

11.22. Die Prüfung gab keinen Anlass zu wesentlichen Bemerkungen.

⁽⁸⁾ „Vertragsbedienstete sind unter den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten auf möglichst breiter geografischer Grundlage ohne Rücksicht auf Rasse oder ethnische Herkunft, politische, philosophische oder religiöse Überzeugung, Alter, Behinderung, Geschlecht oder sexuelle Ausrichtung und ungeachtet ihres Personenstands oder ihrer familiären Verhältnisse auszuwählen.“

⁽⁹⁾ PricewaterhouseCoopers S.à.r.l., Réviseur d'Entreprises.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Europäischer Bürgerbeauftragter

11.23. Die Prüfung gab keinen Anlass zu wesentlichen Bemerkungen.

Europäischer Datenschutzbeauftragter

11.24. Die Prüfung gab keinen Anlass zu wesentlichen Bemerkungen.

Gesamtschlussfolgerungen

11.25. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die den Rechnungen über die in Ziffer 11.1 beschriebenen Ausgaben zugrunde liegenden Vorgänge keine wesentlichen Fehler aufweisen und die bestehenden Überwachungs- und Kontrollsysteme den Vorschriften der Haushaltsordnung entsprechen.

AGENTUREN DER EUROPÄISCHEN UNION

11.26. Die Prüfungen der Agenturen und sonstigen dezentralen Einrichtungen der Europäischen Union sind Gegenstand besonderer Jahresberichte, die gesondert im Amtsblatt veröffentlicht werden. Der Hof prüfte die Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2007 von 27 Agenturen mit einer Gesamtmittelausstattung von 1 243,5 Millionen Euro im Jahr 2007. Die wichtigsten Angaben zu den Agenturen sind **Tabelle 11.2** zu entnehmen.

11.27. Mit Ausnahme der Europäischen Polizeiakademie ⁽¹⁰⁾ und der Europäischen GNNS-Aufsichtsbehörde ⁽¹¹⁾ gab der Hof zu allen geprüften Agenturen ⁽¹²⁾ ein uneingeschränktes Prüfungsurteil bezüglich der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der dem Jahresabschluss zugrunde liegenden Vorgänge ab.

⁽¹⁰⁾ Eingeschränktes Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.

⁽¹¹⁾ Verweigerung des Prüfungsurteils zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung.

⁽¹²⁾ Die Jahresberichte des Hofes über die Jahresabschlüsse der Agenturen (mit Ausnahme der Euratom-Versorgungsagentur) sind auf seiner Website (<http://www.eca.europa.eu>) verfügbar und werden im Amtsblatt veröffentlicht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

EUROPÄISCHE SCHULEN

11.28. Der besondere Jahresbericht des Hofes über die Europäischen Schulen (nicht im Amtsblatt veröffentlicht) ist an den Obersten Rat und die Direktoren der Europäischen Schulen gerichtet. Die Mittelausstattung der Schulen für 2007 belief sich auf 240,7 Millionen Euro und wurde hauptsächlich über den Zuschuss der Kommission (129,2 Millionen Euro) und durch die Beiträge der Mitgliedstaaten (51,9 Millionen Euro) finanziert ⁽¹³⁾. Die wichtigsten Daten zu den Europäischen Schulen sind **Tabelle 11.3** zu entnehmen.

11.29. Der Hof stellte bei seinen Prüfungen keine wesentlichen Fehler fest, die die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge infrage stellen könnten.

⁽¹³⁾ Quelle: Allgemeine Einleitung zum Haushaltsplan 2008 der Europäischen Schulen.

Tabelle 11.2 — EU-Agenturen — Wichtigste Daten

Agenturen und sonstige dezentrale Einrichtungen der Europäischen Union	Sitz	Erstes Jahr der finanziellen Autonomie	Haushaltsplan ⁽¹⁾ (Millionen Euro)		Bewilligte Planstellen	
			2007	2006	2007	2006
Agenturen						
Euratom-Versorgungsagentur	Luxemburg	1960	0,3	0,2	—	—
Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung	Thessaloniki	1977	17,4	16,8	97	95
Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen	Dublin	1977	20,2	19,8	94	94
Europäische Umweltagentur	Kopenhagen	1994	35,1	37,1	116	115
Europäische Stiftung für Berufsbildung	Turin	1994	25,5	27	100	105
Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht	Lissabon	1995	13,8	13	82	77
Europäische Arzneimittel-Agentur	London	1994	163,1	139	441	424
Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union	Luxemburg	1995	46,1	40,9	200	189
Gemeinschaftliches Sortenamt	Angers	1995	13,4	11,2	42	41
Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt	Alicante	1995	276	211,7	647	675
Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz	Bilbao	1996	14,9	14,1	42	40
Agentur der Europäischen Union für Grundrechte ⁽²⁾	Wien	1998	14,5	9,4	46	37
Europäische Agentur für Wiederaufbau	Thessaloniki	2000	250	271	108	108
Europäische Polizeiakademie ⁽³⁾	Bramshill	2006	7,4	5	22,5	22
Eurojust	Den Haag	2002	18,4	14,7	147	112
Europäische Agentur für Flugsicherheit	Köln	2003	72	65,7	467	328
Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs	Lissabon	2003	48,2	44,7	153	132
Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit	Parma	2003	52,2	40,2	300	250
Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit	Heraklion	2005	8,3	6,8	44	44
Europäische Eisenbahnagentur ⁽³⁾	Valenciennes	2006	16,6	14,4	116	95
Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten	Stockholm	2005	28,9	17,1	90	50
Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen ⁽³⁾	Warschau	2006	42,2	19,2	49	28
Europäische GNSS-Aufsichtsbehörde ⁽³⁾	Brüssel ⁽⁴⁾	2006	7,0	7	39	30
Europäische Fischereiaufsichtsagentur ⁽³⁾	Vigo	2007	5	—	38	
Exekutivagenturen						
Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation ⁽³⁾	Brüssel	2006	6,9	5,6	35	46
Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur ⁽³⁾	Brüssel	2006	36	29,2	83	75
Exekutivagentur für das Gesundheitsprogramm ⁽³⁾	Luxemburg	2007	4,1	—	28	—
Insgesamt			1 243,5	1 080,7	3 626,5	3 212

⁽¹⁾ Zahlungsermächtigungen.⁽²⁾ Vormalige Europäische Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.⁽³⁾ Die Agentur hat im Jahr 2006 ihre finanzielle Unabhängigkeit erlangt.⁽⁴⁾ Vorläufiger Sitz.

Tabelle 11.3 — Europäische Schulen — Wichtigste Daten

Europäische Schule	Land	Haushaltsplan ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (Millionen Euro)		Zuschuss der Kommission ⁽²⁾ (Millionen Euro)		Schulbevölkerung ⁽³⁾	
		2007	2006	2007	2006	2007	2006
Büro	Belgien	9,3	8,8	7,5	7,5	—	—
Luxemburg I	Luxemburg	35,1	34,1	21,1	21,5	3 376	3 285
Luxemburg II	Luxemburg	7,0	6,9	2,9	3,7	897	922
Brüssel I Uccle	Belgien	30,4	27,8	21,0	19,0	3 045	2 954
Brüssel II (Woluwe)	Belgien	29,3	27,6	19,2	18,0	2 893	2 919
Brüssel III (Ixelles)	Belgien	26,2	25,8	16,7	17,0	2 621	2 646
Brüssel IV	Belgien	2,4	—	1,8	—	172	—
Mol	Belgien	11,2	10,9	6,0	6,1	657	654
Varese	Italien	17,9	16,5	8,8	8,4	1 317	1 317
Karlsruhe	Deutschland	11,9	11,7	3,5	3,4	1 001	964
München	Deutschland	18,9	18,5	0,4	1,0	1 666	1 599
Frankfurt	Deutschland	10,3	10,7	3,8	4,7	978	937
Alicante	Spanien	11,3	11,1	4,2	6,0	1 017	990
Bergen	Niederlande	9,8	10,0	4,6	5,4	554	563
Culham	Vereinigtes Königreich	11,1x	10,8	5,9	5,4	827	832
Insgesamt		242,1	231,1	127,4	127,1	21 021	20 582

⁽¹⁾ Sämtliche in die Haushaltspläne der einzelnen Schulen und des Büros des Obersten Rates eingestellten Einnahmen und Ausgaben einschließlich aller an den ursprünglichen Haushaltsplänen vorgenommenen Änderungen.

⁽²⁾ Quelle: Europäische Schulen, Rechnungsabschluss 2007.

⁽³⁾ Quelle: Jahresbericht 2007 des Generalsekretärs an den Obersten Rat der Europäischen Schulen.

NB: Abweichungen bei den Gesamtsummen erklären sich durch Auf- oder Abrundung.

ANHANG 11.1

**Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Bereich der Verwaltungs- und sonstigen
Ausgaben ⁽¹⁾**

Schätzung des Anteils der fehlerbehafteten Vorgänge bezogen auf die Stichprobe	7 %
Fehlerquote	unter 2 %

⁽¹⁾ In dieser Tabelle bleiben die Daten zu den Agenturen und den Europäischen Schulen unberücksichtigt.

Weiterverfolgung von Bemerkungen aus früheren Jahresberichten

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort
<i>Erstattung der Kosten für die Unterbringung bei Dienstreisen</i> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2004, Ziffer 9.6, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffer 10.7: Das geänderte und am 1. Mai 2004 in Kraft getretene Beamtenstatut besagt, dass Kosten für die Unterbringung bei Dienstreisen bis zu dem für jedes Land festgelegten Höchstbetrag gegen Vorlage der Belege erstattet werden (Beamtenstatut Anhang VII Artikel 13). Im Gegensatz zu dieser Regelung sahen alle Organe, mit Ausnahme des Gerichtshofs, des Rechnungshofs und des Bürgerbeauftragten, in internen Regelungen für Personal, das keine Belege für die Zahlung von Unterbringungskosten vorlegt, die Zahlung eines Pauschalbetrags von 30 % bis 60 % des zulässigen Höchstbetrags vor.	Inzwischen haben der Rat, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen ihre internen Vorschriften dahin gehend geändert, dass die Statutsbestimmungen eingehalten werden.	Das Parlament und die Kommission sollten ihre internen Vorschriften dahin gehend ändern, dass die Kosten für die Unterbringung bei Dienstreisen gemäß den Statutsvorschriften erstattet werden, die auf einen vom Parlament gebilligten Vorschlag der Kommission hin geändert wurden.	Antworten des Europäischen Parlaments <i>Das Europäische Parlament ist in einer im Vergleich zu den übrigen Organen außergewöhnlichen Situation, da eine sehr große Zahl von Beamten und Bediensteten im Rahmen der normalen Arbeit zwischen Brüssel, Luxemburg und Straßburg hin- und herreisen müssen. Diese Reisen zwischen den drei Arbeitsorten machen 91 % der Dienstreisen des EP und 88 % der Ausgaben für Dienstreisen aus. Als Maßnahme wirtschaftlicher Haushaltsführung ist es daher zweckmäßiger, für die Reisen des Personals zwischen den drei Arbeitsorten das System der Pauschalzahlungen anzuwenden. Für Dienstreisen außerhalb der drei Arbeitsorte erfolgt die Kostenerstattung wie im Statut vorgesehen auf der Grundlage der entsprechenden Belege.</i> <i>Seit den früheren Bemerkungen des Rechnungshofs zu der Dienstreiseregelung des Parlaments hat der interne Rechnungsprüfer des Organs eine Überprüfung der Dienstreiseregelung vorgenommen. Die Schlussfolgerungen in seinem Bericht werden zu einer Reihe von Änderungen führen, die der Generalsekretär vorschlagen wird.</i> Antworten der Kommission <i>Der Kommissionsleitfaden für Dienstreisen wurde geprüft, um der Bemerkung des Rechnungshofs Rechnung zu tragen. Die Annahme dieses Textes verzögerte sich wegen weiterer Einwände der Personalvertretung, die in der Zwischenzeit ausgeräumt wurden. Die Annahme ist für frühestens September 2008 geplant.</i>
<i>Zulage für parlamentarische Assistenz der Mitglieder des Europäischen Parlaments (EP-Mitglieder)</i> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffern 10.10-10.12: Da in der Folge der größte Teil des Betrags für die Sekretariatszulagen der EP-Mitglieder nicht mit angemessenen Unterlagen für die im Namen der EP-Mitglieder getätigten Ausgaben belegt wurde, ist der Hof der Auffassung, dass die vorliegenden Unterlagen nicht ausreichen, um zu belegen, dass die EP-Mitglieder tatsächlich die Dienste von einem oder mehreren Assistenten in Anspruch genommen haben und dass die in den von den EP-Mitgliedern gezeichneten Verträgen genannten Pflichten bzw. Dienstleistungen tatsächlich erfüllt bzw. erbracht wurden. Das Präsidium sollte Maßnahmen ergreifen, um die Dokumente zu erhalten, die für den Nachweis der Begründetheit der Ausgaben unerlässlich sind. Sollten diese Belege nicht innerhalb einer angemessenen Frist vorgelegt werden, müssen geeignete Maßnahmen wie beispielsweise die Aussetzung von Zahlungen und/oder die Ausstellung von Einziehungsanordnungen für die nicht belegten Beträge in die Wege geleitet werden.	Am 13. Dezember 2006 änderte das Präsidium den Rechtsrahmen über die Zulage für parlamentarische Assistenz der EP-Mitglieder. Gemäß den geänderten Vorschriften, die für die in den Jahren 2006 und 2007 gezahlten Zulagen gelten, müssen die EP-Mitglieder Rechnungen oder Gebührenaufstellungen von Zahlstellen bzw. Dienstleistungserbringern nicht mehr vorlegen, sondern lediglich aufbewahren. Stattdessen müssen die EP-Mitglieder eine Kopie der von der Zahlstelle bzw. dem Dienstleistungserbringer erstellten „Ausgabenaufstellung“ bzw. „Aufstellung der in Rechnung gestellten Beträge“ vorlegen. In seiner Sitzung vom 10. Dezember 2007 beschloss das Präsidium, dass für den Zeitraum von Juli 2004 bis Ende 2005 ebenfalls „Ausgabenaufstellungen“ und „Aufstellungen der in Rechnung gestellten Beträge“ ausreichen. Bei Abschluss der Prüfungen des Hofes zum Haushaltsjahr 2007 war die überwiegende Mehrzahl der Ausgabenunterlagen für 2006 und 2007 vorgelegt und von der Verwaltung des Parlaments validiert worden. Auch bei der Beschaffung der Ausgabenunterlagen für 2004 und 2005 waren Fortschritte erzielt worden. Im Jahr 2008 schloss der Interne Prüfer des Europäischen Parlaments eine Prüfung der Zulage für parlamentarische Assistenz der EP-Mitglieder ab und berichtete über Schwachstellen in diesem Bereich. In seiner Entschließung vom 22. April 2008 über die Entlastung für das Haushaltsjahr 2006 forderte das Parlament seine Verwaltung auf, die Regelung korrekt und kohärent anzuwenden sowie ihre Durchführung und die Kommunikation mit den EP-Mitgliedern zu verbessern. In derselben Entschließung nahm das Parlament zur Kenntnis, dass das Präsidium den Generalsekretär beauftragt hatte, Kontakt zu Kommission und Rat aufzunehmen, um ein neues Regelwerk auszuarbeiten, und eine Arbeitsgruppe damit beauftragt hatte, die Funktionsweise der geltenden Regelung zu bewerten und Vorschläge für die von ihr als notwendig erachteten Änderungen vorzulegen.	Das Parlament sollte	

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort
		— dafür sorgen, dass alle betroffenen EP-Mitglieder alljährlich „Ausgabenaufstellungen“ und „Aufstellungen der in Rechnung gestellten Beträge“ vorlegen; — die Kontrollen bezüglich der Zulagen für parlamentarische Assistenz der EP-Mitglieder weiter verstärken und dabei auch Stichprobenkontrollen von Rechnungen vornehmen, in deren Besitz die EP-Mitglieder sein sollten; — Bestimmungen erlassen, wonach bei Nichtvorlage der vorgeschriebenen Unterlagen geeignete Maßnahmen wie etwa die Aussetzung von Zahlungen oder die Ausstellung von Einziehungsanordnungen für die nicht belegten Beträge eingeleitet werden können; — den Rechtsrahmen über die Zulage für parlamentarische Assistenz der EP-Mitglieder eingehend überarbeiten, um die Schwachstellen zu beseitigen.	Antworten des Europäischen Parlaments — Die Verwaltung setzt alles daran, dass die Unterlagen für die Abrechnung der Ausgaben der Mitglieder für parlamentarische Assistenz ordnungsgemäß vorgelegt werden. Allen betroffenen Abgeordneten wurde im Februar und März 2008 ein Schreiben zugeschickt, in dem die Liste der Assistenten und die zu begleichenden Beträge sowie der 31. Mai 2008 als Frist für die Vorlage der entsprechenden Dokumente für die Jahre 2004 und 2005 mitgeteilt wurden. Für das Abrechnungsverfahren des Jahres 2007 wurde den betroffenen Abgeordneten im Laufe des Monats April ein erstes Erinnerungsschreiben zugeschickt. Ende Juni erhielten alle Abgeordneten, die die Unterlagen für eines oder mehrere dieser Jahre nicht oder unvollständig eingereicht hatten, ein vom Generalsekretär unterzeichnetes Mahnschreiben der Verwaltung. Gegen die Abgeordneten, die die Unterlagen nach dieser letzten Erinnerung nicht vorgelegt haben, wird eine Aussetzung der Zahlungen an ihre Assistenten oder die Einleitung des in Artikel 27 Absatz 3 der KVR vorgesehenen Rückforderungsverfahrens angeordnet. Das Abrechnungsverfahren für die Ausgaben für parlamentarische Assistenz für das Jahr 2006 ist abgeschlossen. In allen Fällen fehlender oder unvollständiger Unterlagen (0,2 % der Ausgaben) ist das Rückforderungsverfahren im Gang. In gleicher Weise werden die Jahre gehandhabt, für die das Abrechnungsverfahren noch läuft (Juli bis Dezember 2004, 2005 und 2007). Bei einer nachträglichen Kontrolle durch den zuständigen Dienst Ende 2007 ergab sich, dass in ganz wenigen Fällen die erforderliche Sozialversicherungsbescheinigung fehlte. Folglich wurden gemäß Artikel 14 Absatz 5 Buchstabe a der KVR die Zahlungen in all jenen Fällen ausgesetzt, in denen die Unterlagen zu der den betroffenen Abgeordneten mitgeteilten Frist nicht vollständig waren. Für die Abrechnungsverfahren 2004 und 2005 lagen zum 12. September 2008 für 99,45 % bzw. 99,33 % der erfolgten Zahlungen die Nachweise der Abgeordneten vor. Für das Jahr 2007 beläuft sich dieser Anteil auf 99,63 %. Für die gesamten drei Jahre wurden gemäß dem derzeitigen Stand der Prüfung der Nachweise durch die zuständigen Dienststellen für ungefähr 91 % der erfolgten Zahlungen die Unterlagen als Nachweise anerkannt. Ein Teil der eingereichten Dokumente wird derzeit noch bearbeitet, und für einen weiteren Teil wurden ergänzende Auskünfte angefordert. Aktualisierte Angaben werden dem Rechnungshof vor Ablauf der Frist (15. Oktober 2008) zugeleitet. — Dem Präsidium wurde nahegelegt, nach Ablauf der in der letzten Mahnung angegebenen Frist eingehendere Kontrollen aufgrund von Stichproben durchzuführen. — Was das Jahr 2006 angeht, so hat der Generalsekretär seit Anfang 2008 etwa einem Dutzend Schreiben zugesandt, in denen ihnen die Einleitung des Rückforderungsverfahrens gemäß Artikel 27 Absatz 3 der KVR wegen Nichteinhaltung der Regelung über die Ausgaben für parlamentarische Assistenz angekündigt wird, und hat die Aussetzung der Zahlungen in etwa 10 Fällen angeordnet. — Am 10. März 2008 beauftragte das Präsidium auf Empfehlung der Konferenz der Präsidenten den Generalsekretär, eine konsequente Anwendung und Umsetzung der internen Regeln für die Erstattung der Ausgaben für parlamentarische Assistenz sicherzustellen, beauftragte den Generalsekretär ferner, sich mit der Kommission und dem Rat im Hinblick auf die Ausarbeitung neuer Regeln ins Benehmen zu setzen und beauftragte die Arbeitsgruppe, das Funktionieren der bestehenden Regelung einer Überprüfung zu unterziehen und gegebenenfalls Änderungen vorzuschlagen. Am 9. Juli nahm das Präsidium im Rahmen der Verabschiedung der Maßnahmen für die Durchführung des Statuts der Mitglieder neue Regeln auf der Grundlage der Empfehlungen der Arbeitsgruppe an.

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort
<i>Zusätzliche Ruhegehaltsregelung für die Mitglieder des Europäischen Parlaments</i> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Tabelle 10.2: Es sollten eindeutige Regeln in Bezug auf die Haftung und die Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments und der dem System angeschlossenen Mitglieder für den Fall eines Defizits festgelegt werden.	Bisher wurden keine Regeln in Bezug auf die Haftung und die Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments und der dem System angeschlossenen Mitglieder für den Fall eines Defizits festgelegt.	Es sollten geeignete Regeln in Bezug auf die Haftung und die Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments und der dem System angeschlossenen Mitglieder für den Fall eines Defizits festgelegt werden.	Antworten des Europäischen Parlaments <i>Angesichts des versicherungsmathematischen Defizits, das Ende 2004 bei 43 765 745 Euro lag, wurden die Fragen über die Verwaltung des zusätzlichen freiwilligen Altersversorgungssystems der Mitglieder vom Präsidium in seiner Sitzung vom 30. November 2005 erörtert. Das Präsidium nahm dabei die Schlussfolgerungen seiner Arbeitsgruppe zum Pensionsfonds an und beschloss:</i> — eine Änderung an der KVR vorzunehmen, durch die der Gesambeitragsatz zum 1. Januar 2006 von 39 % auf 45 % angehoben wurde; — eine Arbeitsgruppe damit zu beauftragen, auf der Grundlage einer unabhängigen versicherungsmathematischen Studie einen Bericht über die finanzielle Situation des Fonds im Anschluss an die Genehmigung des Abgeordnetenstatuts vorzulegen; — sich dazu zu verpflichten, im Rahmen der Durchführung des neuen Statuts die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Zahlung der zusätzlichen Ruhegehälter über den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Statuts im Jahr 2009 hinaus zu garantieren; — festzustellen, dass nach Erlass dieser Maßnahmen die Vereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Fonds und dem Parlament und ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten in der vom Rechnungshof angemahnten Weise festgelegt werden kann. Wie aus der Planung der am 30. November 2005 beschlossenen Maßnahmen hervorgeht, wird es erst „nach dem Erlass dieser Maßnahmen möglich sein, die Vereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Fonds und dem Parlament und ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten in der vom Rechnungshof angemahnten Weise festzulegen“. Im Einklang mit dieser Strategie wurde eine vom Parlament in Auftrag gegebene versicherungsmathematische Studie zum Ende des Jahres 2007 fertiggestellt und der mit der Erarbeitung der Maßnahmen zur Durchführung des Statuts der Abgeordneten betrauten Arbeitsgruppe übermittelt. Artikel 77 des Entwurfs der Maßnahmen zur Durchführung betrifft die Situation des Pensionsfonds. In seiner Sitzung vom 19. Mai 2008 hat das Präsidium beschlossen, das System der Erhebung der Beiträge der Mitglieder aus der allgemeinen Kostenvergütung abzuschaffen. Eine Mitteilung, in der die Mitglieder des Pensionsfonds über die Änderung des Verfahrens unterrichtet werden, wurde vom Generalsekretär vor der Sommerpause versandt. Am 9. Juli 2008 verabschiedete das Präsidium die Durchführungsmaßnahmen, was den Übergang zur folgenden Phase ermöglicht. Auf der Grundlage der im Rahmen dieser Maßnahmen gefassten Beschlüsse über die Zukunft des Pensionsfonds werden in Kürze die Verhandlungen zum Abschluss einer Vereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Fonds und dem Parlament und ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten aufgenommen, die voraussichtlich Anfang des nächsten Jahres abgeschlossen sein werden.
<i>Auszahlung von nicht angetretenem zusätzlichem Jahresurlaub durch den Rat</i> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2004, Ziffer 9.18, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Tabelle 10.2: Beim Rat wird der vor dem 31. Dezember 1997 als Überstundenausgleich gewährte zusätzliche Jahresurlaub beim Antritt des Ruhestands ausbezahlt, wenn der Beamte den Zusatzurlaub nicht angetreten hat. Da Beamte der Laufbahngruppen A und B keinen Überstundenausgleich erhalten, stehen derartige Zahlungen nicht in Einklang mit Artikel 56 des Beamtenstatuts.	Wenngleich das Generalsekretariat Maßnahmen ergriffen hat, um die Bestände an vor dem 31. Dezember 1997 als Überstundenausgleich gewährtem Zusatzurlaub für Beamte der Laufbahngruppen A und B schrittweise abzubauen, wurden im Jahr 2007 weiterhin Zahlungen für nicht angetretenen zusätzlichen Jahresurlaub geleistet.	Die Auszahlung von nicht angetretenem zusätzlichem Jahresurlaub sollte eingestellt werden.	Antworten des Rates Wie aus seinen Antworten auf die Berichte des Rechnungshofs der Vorjahre hervorgeht, ist sich das Generalsekretariat des Rates des Standpunktes des Rechnungshofs zur Vergütung des Bestands an nicht in Anspruch genommenen Ausgleichstagen, die vor dem 31. Dezember 1997 angesammelt wurden, bewusst und es teilt uneingeschränkt die Auffassung des Rechnungshofs, dass der laufende Regulierungsprozess schnellstmöglich abgeschlossen werden muss. Wie der Rechnungshof festgestellt hat, ist ein verbindliches System zum vollständigen Abbau aller verbleibenden Bestände bis 2009 geschaffen worden. In diesem Zusammenhang erinnert das Generalsekretariat daran, dass seiner Auffassung nach die Fortführung des Systems zum schrittweisen Abbau dieser Bestände bis zu seiner Abschlussphase 2009 eine unvermeidliche Folge der Verpflichtung ist, die erworbenen Rechte sowie die Grundsätze des europäischen Rechts in Bezug auf Vertrauensschutz und Gleichbehandlung zu achten. Ferner weist das Generalsekretariat darauf hin, dass es bereits 1997 Maßnahmen ergriffen hat, damit sich eine solche Situation in Zukunft nicht wiederholen kann. Das Generalsekretariat hat außerdem eine Entscheidung getroffen, durch die Restzahlungen in Verbindung mit Ausgleichstagen bei Eintritt in den Ruhestand vermieden werden. Ferner sei angemerkt, dass das Generalsekretariat beabsichtigt, die Maßnahmen zur Beseitigung aller nicht-finanziellen Ausgleichsleistungen, die nicht im Einklang mit Artikel 56 des Statuts stehen, im Laufe des Jahres 2009 abzuschließen.

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort
Weiterverfolgung der von der Kommission gezahlten Familienzulagen Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffer 10.12, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Tabelle 10.2: Personalmitglieder, die eine Haushaltszulage beziehen, aber keine unterhaltsberechtigten Kinder haben, werden nicht regelmäßig aufgefordert, ihre Angaben zu aktualisieren. Es konnte in der Tat nicht belegt werden, dass 676 von insgesamt 1 605 Mitarbeitern der Kommission in Brüssel jemals aufgefordert worden waren, ihre ursprünglichen Angaben zu bestätigen oder zu aktualisieren. Ferner wurden unzulängliche Überprüfungen in den Fällen durchgeführt, in denen eventuell Kindergeld von nationalen Behörden gezahlt wurde, das von den gemäß dem Statut gewährten Zulagen hätte abgezogen werden müssen. Die Kommission hat 231 der 676 Fälle im Jahr 2006 überprüft und plant die restlichen Fälle in den nächsten zwei Jahren zu überprüfen.	Die Weiterverfolgung der verschiedenen Arten von Zulagen stützt sich weiterhin hauptsächlich auf die freiwillige Übermittlung der diesbezüglichen Angaben durch die Personalmitglieder. Im Februar 2008 gab es noch immer 703 Fälle, in denen die letzte Überprüfung vor 2005 vorgenommen worden war; dies entspricht mehr als 37 % der Mitarbeiter mit Dienstsitz in Brüssel, die eine Haushaltszulage beziehen, aber keine unterhaltsberechtigten Kinder haben.	Die Kommission muss weitere Anstrengungen unternehmen, um die Familienzulagen regelmäßig zu überprüfen.	Antworten der Kommission <i>Vorrang hat derzeit die Überprüfung des Anspruchs auf Haushaltszulage. Seit Mai 2008 ist ein Bediensteter für diese Aufgabe zuständig, um die bei den Prüfungen entstandenen Rückstände aufzuholen. Gleichzeitig werden bei den gleichen Personen auch aus anderen Quellen bezogene Haushaltszulagen geprüft, und die Beträge werden erforderlichenfalls rückwirkend berichtigt. Sonstige in letzter Zeit nicht kontrollierte Personen, die möglicherweise Zulagen von anderer Seite erhalten, sollen folgen.</i>

ANHANG I

Finanzinformationen zum Gesamthaushaltsplan

INHALT

HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUM HAUSHALTSPLAN

1. Ursprung des Haushaltsplans
2. Rechtsgrundlage
3. In den Verträgen und in der Haushaltsordnung verankerte Haushaltsgrundsätze
4. Inhalt und Gliederung des Haushaltsplans
5. Finanzierung des Haushaltsplans (Haushaltseinnahmen)
6. Arten von Haushaltsmitteln
7. Ausführung des Haushaltsplans
 - 7.1. Verantwortung für die Ausführung
 - 7.2. Ausführung der Einnahmen
 - 7.3. Ausführung der Ausgaben
 - 7.4. Konsolidierte Übersichten über den Haushaltsvollzug und Ermittlung des Saldos des Haushaltsjahrs
8. Rechnungslegung
9. Externe Kontrolle
10. Entlastung und Folgemaßnahmen

ERLÄUTERUNGEN

Quellen der Finanzdaten

Währungseinheit

Verwendete Abkürzungen und Zeichen

ABBILDUNGEN

HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUM HAUSHALTSPLAN

1. URSPRUNG DES HAUSHALTSPLANS

Im Haushaltsplan sind die Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft veranschlagt. Auch die Verwaltungsausgaben für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres und für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie alle sonstigen haushaltswirksamen Ausgaben, die der Rat zur Umsetzung von Maßnahmen in diesen Politikbereichen für erforderlich hält, sind im Haushaltsplan veranschlagt.

2. RECHTSGRUNDLAGE

Rechtsgrundlage für den Haushaltsplan sind die Finanzvorschriften der Verträge von Rom ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (Artikel 268 bis 280 EG-Vertrag und Artikel 171 bis 183 EAG-Vertrag) sowie die Haushaltsordnung ⁽³⁾.

3. IN DEN VERTRÄGEN UND IN DER HAUSHALTSORDNUNG VERANKERTE HAUSHALTSGRUNDSÄTZE

Alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften sind in einen Gesamthaushaltsplan einzusetzen (Einheit und Haushaltswahrheit). Der Haushaltsplan wird für die Dauer eines Haushaltsjahrs festgestellt (Jährlichkeit). Er ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen (Haushaltsausgleich). Die Aufstellung des Haushaltsplans, der Haushaltsvollzug und die Rechnungslegung erfolgen in Euro (Rechnungseinheit). Die Einnahmen dienen unterschiedslos zur Finanzierung aller Ausgaben und sind ebenso wie die Ausgaben in voller Höhe ohne vorherige Verrechnung in den Haushaltsplan einzustellen und später in den Jahresabschlüssen auszuweisen (Gesamtdeckung). Die Mittel werden nach Titeln und Kapiteln sachlich gegliedert; die Kapitel sind in Artikel und Posten untergliedert (Spezialität). Die Haushaltsmittel sind im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit (Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung) zu verwenden. Für die Aufstellung des Haushaltsplans, den Haushaltsvollzug und die Rechnungslegung gilt das Transparenzgebot (Transparenz). Zu diesen allgemeinen Haushaltsgrundsätzen bestehen einige geringfügige Ausnahmen.

4. INHALT UND GLIEDERUNG DES HAUSHALTSPLANS

Der Haushaltsplan besteht aus einer Zusammenfassung der Einnahmen und Ausgaben sowie aus den Einzelplänen mit den Einnahmen- und Ausgabenplänen der Organe. Die neun Einzelpläne sind: I — Parlament; II — Rat; III — Kommission; IV — Gerichtshof; V — Rechnungshof; VI — Wirtschafts- und Sozialausschuss; VII — Ausschuss der Regionen; VIII — Europäischer Bürgerbeauftragter und IX — Europäischer Datenschutzbeauftragter.

Innerhalb eines jeden Einzelplans werden die Einnahmen und Ausgaben nach Art oder Bestimmung in Haushaltslinien (Titel, Kapitel, Artikel und ggf. Posten) gegliedert.

5. FINANZIERUNG DES HAUSHALTSPLANS (HAUSHALTSEINNAHMEN)

Die Finanzierung des Haushaltsplans erfolgt hauptsächlich durch die Eigenmittel der Gemeinschaften: BNE-Eigenmittel, MwSt-Eigenmittel, Zölle, Agrarzölle sowie Zucker- und Isoglukoseabgaben ⁽⁴⁾.

Neben den Eigenmitteln bestehen noch weitere Einnahmen, denen indessen nur sehr geringe Bedeutung zukommt (siehe **Abbildung I**).

6. ARTEN VON HAUSHALTSMITTELN

Zur Deckung der vorgesehenen Ausgaben wird im Haushaltsplan zwischen folgenden Arten von Haushaltsmitteln unterschieden:

- a) Getrennte Mittel (GM) dienen zur Finanzierung von Mehrjahresvorhaben in bestimmten Haushaltsbereichen. Sie umfassen Verpflichtungsermächtigungen (VE) und Zahlungsermächtigungen (ZE):
 - Verpflichtungsermächtigungen gestatten es, im laufenden Haushaltsjahr rechtliche Verpflichtungen für Tätigkeiten einzugehen, deren Durchführung sich über mehr als ein Haushaltsjahr erstreckt;

⁽¹⁾ Vertrag von Rom (25. März 1957): Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

⁽²⁾ Vertrag von Rom (25. März 1957): Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG).

⁽³⁾ Hauptsächlich die Haushaltsordnung (HO) vom 25. Juni 2002 (ABl. L 248 vom 16.9.2002).

⁽⁴⁾ Wesentliche Rechtsgrundlagen für die Eigenmittel: Beschluss 2007/436/EG des Rates vom 7. Juni 2007 (ABl. L 163 vom 23.6.2007), Beschluss 2000/597/EG, Euratom des Rates vom 29. September 2000 (ABl. L 253 vom 7.10.2000); Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 (ABl. L 130 vom 31.5.2000); Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989 (ABl. L 155 vom 7.6.1989); Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006), Richtlinie 89/130/EWG, Euratom des Rates vom 13. Februar 1989 zur Harmonisierung des Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen (ABl. L 49 vom 21.2.1989); Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 des Rates vom 15. Juli 2003 zur Harmonisierung des Bruttonationaleinkommens zu Marktpreisen (ABl. L 181 vom 19.7.2003).

- Zahlungsermächtigungen gestatten die Finanzierung der Ausgaben, die bei der Erfüllung der im laufenden und in früheren Haushaltsjahren eingegangenen Verpflichtungen entstehen.

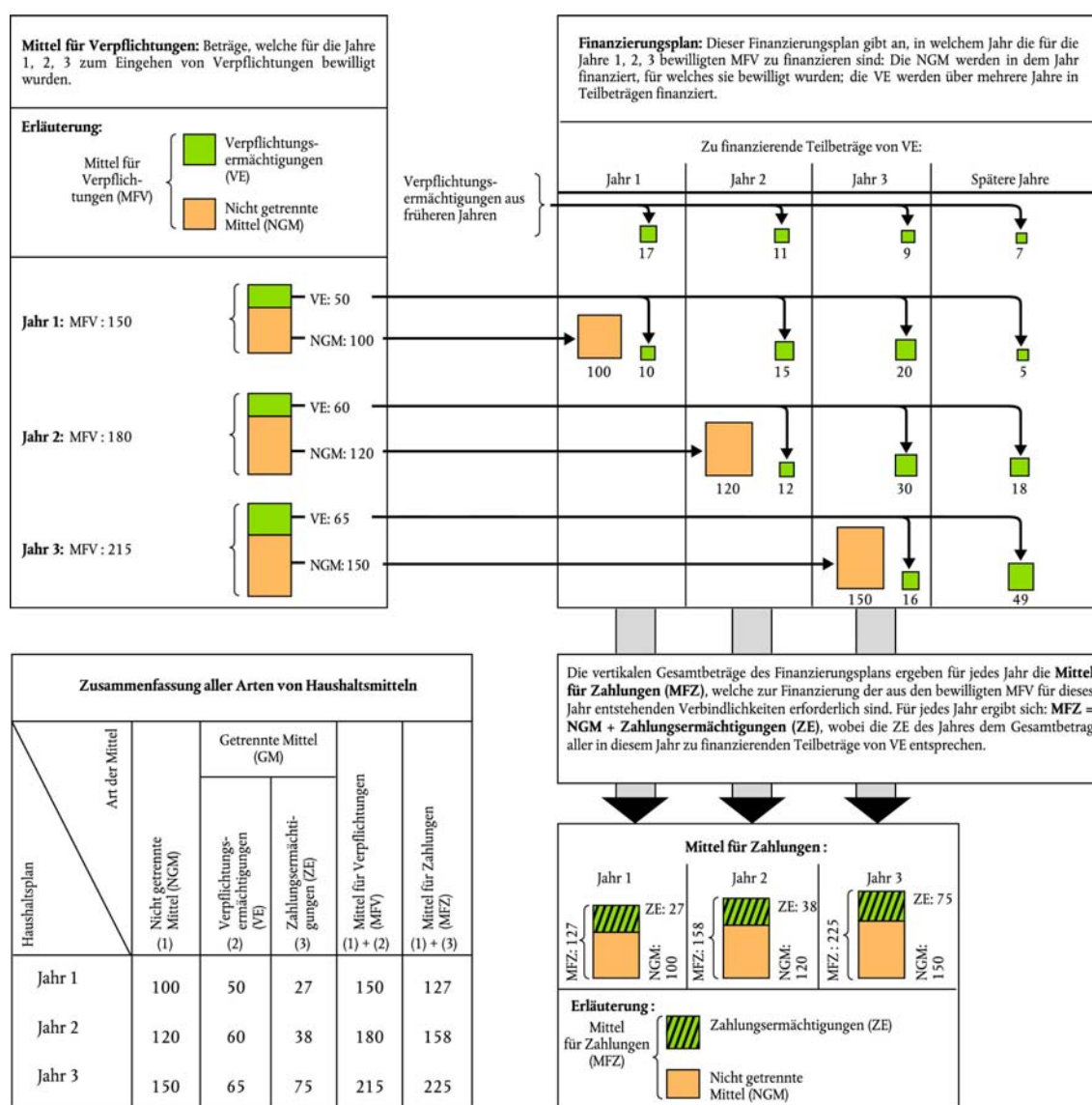
b) Nichtgetrennte Mittel (NGM) ermöglichen Mittelbindungen und Zahlungen für auf ein Jahr begrenzte Maßnahmen in jedem Haushaltsjahr.

Somit ist es wichtig, für jedes Haushaltsjahr die folgenden beiden Gesamtbeträge zu ermitteln:

- a) den Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen (MFV) ⁽⁵⁾ = nichtgetrennte Mittel (NGM) + Verpflichtungsermächtigungen (VE) ⁽⁵⁾;
 b) den Gesamtbetrag der Mittel für Zahlungen (MFZ) ⁽⁵⁾ = nichtgetrennte Mittel (NGM) + Zahlungsermächtigungen (ZE) ⁽⁵⁾.

Die Haushaltseinnahmen dienen zur Deckung der Mittel für Zahlungen. Verpflichtungsermächtigungen müssen nicht durch Einnahmen gedeckt sein.

Das folgende vereinfachte Schema (mit fiktiven Beträgen) zeigt die Auswirkung dieser Mittelarten in den verschiedenen Haushaltsjahren.



⁽⁵⁾ Man beachte den Unterschied zwischen „Mitteln für Verpflichtungen“ und „Verpflichtungsermächtigungen“ sowie zwischen „Mitteln für Zahlungen“ und „Zahlungsermächtigungen“. Die Begriffe „Verpflichtungsermächtigungen“ und „Zahlungsermächtigungen“ werden ausschließlich im Rahmen der getrennten Mittel verwendet.

7. AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS

7.1. Verantwortung für die Ausführung

Die Kommission führt den Haushaltsplan gemäß der Haushaltsordnung und im Rahmen der bewilligten Mittel in eigener Verantwortung aus. Die Kommission erkennt den anderen Organen die zur Ausführung ihrer jeweiligen Einzelpläne erforderlichen Befugnisse zu ⁽⁶⁾. In der Haushaltsordnung werden die Ausführungsmodalitäten und insbesondere die Zuständigkeiten der Anweisungsbefugten, Rechnungsführer, Zahlstellenverwalter und Internen Prüfer der Organe näher geregelt. In den beiden größten Ausgabenbereichen (EGFL und Strukturfonds) erfolgt die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel gemeinsam mit den Mitgliedstaaten.

7.2. Ausführung der Einnahmen

Die veranschlagten Einnahmen werden vorbehaltlich etwaiger Änderungen durch Berichtigungshaushaltspläne in den Haushaltsplan eingesetzt.

Die haushaltsmäßige Ausführung der Einnahmen besteht in der Feststellung der Forderungen und in der Einziehung der den Gemeinschaften zustehenden Beträge (Eigenmittel und sonstige Einnahmen). Sie erfolgt nach besonderen Durchführungsbestimmungen ⁽⁷⁾. Die tatsächlichen Einnahmen eines Haushaltsjahrs entsprechen der Summe, die sich aufgrund der Einziehung der festgestellten Forderungen des laufenden Haushaltsjahrs und der Einziehung der aus vorhergehenden Haushaltsjahren noch einzuziehenden Forderungen ergibt.

7.3. Ausführung der Ausgaben

Die veranschlagten Ausgaben werden in den Haushaltsplan eingesetzt.

Die haushaltsmäßige Ausführung der Ausgaben, d. h. die Entwicklung und Verwendung der Mittel, lässt sich wie folgt zusammenfassen:

a) Mittel für Verpflichtungen:

- i) *Entwicklung der Mittel:* Die im Laufe eines Haushaltsjahrs insgesamt verfügbaren Mittel für Verpflichtungen setzen sich wie folgt zusammen: ursprünglicher Haushaltsplan (NGM und VE) + Berichtigungshaushaltspläne + zweckgebundene Einnahmen + Mittelübertragungen + aus dem Vorjahr übertragene Verpflichtungsermächtigungen + noch nicht gebundene nichtautomatische Übertragungen aus dem Vorjahr + freigestellte und wiedereingesetzte Verpflichtungsermächtigungen aus früheren Jahren.
- ii) *Verwendung der Mittel:* Die endgültigen Mittel für Verpflichtungen sind während des Haushaltsjahrs zum Eingehen von Verpflichtungen verfügbar (verwendete Mittel für Verpflichtungen = Betrag der eingegangenen Verpflichtungen).
- iii) *Übertragung von Mitteln des Haushaltsjahrs auf das folgende Haushaltsjahr:* Mittel, die am Ende des Haushaltsjahrs, für das sie in den Haushaltsplan eingestellt wurden, nicht in Anspruch genommen worden sind, können auf Beschluss des betreffenden Organs auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Verfügbare Mittel aus zweckgebundenen Einnahmen werden automatisch übertragen.
- iv) *Annullierung von Mitteln:* Der Restbetrag wird annulliert.

b) Mittel für Zahlungen:

- i) *Entwicklung der Mittel:* Die im Laufe des Haushaltsjahrs insgesamt verfügbaren Mittel für Zahlungen setzen sich wie folgt zusammen: ursprünglicher Haushaltsplan (NGM und ZE) + Berichtigungshaushaltspläne + zweckgebundene Einnahmen + Mittelübertragungen + automatisch (oder nichtautomatisch) aus dem Vorjahr übertragene Mittel.
- ii) *Verwendung der Mittel des Haushaltsjahrs:* Die für das Haushaltsjahr eingestellten Mittel für Zahlungen sind im Haushaltsjahr für die Ausführung von Zahlungen verfügbar, wobei die aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr übertragenen Mittel unberücksichtigt bleiben (verwendete Mittel für Zahlungen = Betrag der aus den Mitteln des Haushaltsjahrs getätigten Zahlungen).
- iii) *Übertragung von Mitteln des Haushaltsjahrs auf das folgende Haushaltsjahr:* Nicht verwendete Mittel des Haushaltsjahrs können auf Beschluss des betreffenden Organs auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Verfügbare Mittel aus zweckgebundenen Einnahmen werden automatisch übertragen.

⁽⁶⁾ Artikel 274 EG-Vertrag, Artikel 179 EAG-Vertrag und Artikel 50 HO.

⁽⁷⁾ Artikel 69 bis 74 HO sowie Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000.

- iv) *Annullierung von Mitteln*: Der Restbetrag wird annulliert.
- v) *Gesamtbetrag der Zahlungen während des Haushaltsjahrs*: Zahlungen aus Mitteln für Zahlungen des Haushaltsjahrs + Zahlungen aus vom Vorjahr übertragenen Mitteln für Zahlungen.
- vi) *Tatsächliche Ausgaben zulasten des Haushaltsjahrs*: Ausgaben im Sinne der konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug (siehe Ziffer 7.4) = Zahlungen aus Mitteln für Zahlungen des Haushaltsjahrs + auf das folgende Haushaltsjahr übertragene Mittel für Zahlungen des Haushaltsjahrs.

7.4. Konsolidierte Übersichten über den Haushaltsvollzug und Ermittlung des Saldos des Haushaltsjahrs

Nach Abschluss jedes Haushaltsjahrs werden die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug erstellt. Daraus ergibt sich der Saldo des Haushaltsjahrs, der im Wege eines Berichtigungshaushaltsplans in den Haushaltsplan des folgenden Haushaltsjahrs eingesetzt wird.

8. RECHNUNGSLEGUNG

Die Rechnung eines Haushaltsjahrs wird dem Parlament, dem Rat und dem Rechnungshof vorgelegt. Sie umfasst die Vermögensübersicht und die Übersicht über den Haushaltsvollzug, denen ein Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement beigelegt ist. Die vorläufige Rechnung wird spätestens am 31. März des auf das abgeschlossene Haushaltsjahr folgenden Jahres übermittelt, die endgültige Rechnung ist am 31. Juli des auf das abgeschlossene Haushaltsjahr folgenden Jahres vorzulegen.

Die Jahresrechnung 2007 der Europäischen Gemeinschaften wurde zum dritten Mal nach den von den Europäischen Gemeinschaften 2005 eingeführten Grundsätzen der periodengerechten Rechnungsführung erstellt. Außerdem wurde im Jahr 2007 die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften aktualisiert, deren überarbeitete Fassung am 1. Mai 2007 in Kraft trat.

Zur konsolidierten Jahresrechnung 2007 ergeben sich folgende Bemerkungen:

- Das Gesamtvermögen stieg von 67 332 Millionen Euro im Jahr 2006 auf 75 720 Millionen Euro, die Gesamtverbindlichkeiten stiegen von 131 550 Millionen Euro auf 131 646 Millionen Euro. Die Differenz zwischen Vermögen und Verbindlichkeiten wird kurzfristig aus bereits verabschiedeten Haushaltsmitteln finanziert werden, oder sie wird längerfristig von den Mitgliedstaaten garantiert werden.
- Das wirtschaftliche Ergebnis für das Haushaltsjahr ist von einem Überschuss in Höhe von 197 Millionen Euro im Jahr 2006 auf einen Überschuss in Höhe von 10 120 Millionen Euro im Jahr 2007 angewachsen.

9. EXTERNE KONTROLLE

Seit 1977 erfolgt die externe Kontrolle des Haushaltsplans durch den Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften ⁽⁸⁾. Der Rechnungshof prüft die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans. Er legt dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor. Er prüft auch die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Die Prüfungen können vor Abschluss des betreffenden Haushaltsjahrs durchgeführt werden; sie werden anhand der Rechnungsunterlagen und erforderlichenfalls an Ort und Stelle bei den Organen der Gemeinschaft, in den Mitgliedstaaten und in Drittländern durchgeführt. Der Rechnungshof erstellt nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahrs einen Jahresbericht; er kann ferner jederzeit seine Bemerkungen zu besonderen Fragen vorlegen und auf Antrag eines beliebigen Organs der Gemeinschaft Stellungnahmen abgeben.

10. ENTLASTUNG UND FOLGEMASSNAHMEN

Seit 1977 gelten folgende Bestimmungen ⁽⁹⁾: Auf Empfehlung des Rates erteilt das Parlament vor dem 30. April des zweiten Jahres nach dem betreffenden Haushaltsjahr der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans. Zu diesem Zweck prüfen Rat und Parlament die von der Kommission vorgelegte Rechnung sowie den Jahresbericht und die Sonderberichte des Rechnungshofs. Die Organe müssen alle zweckdienlichen Maßnahmen treffen, um den in den Entlastungsbeschlüssen enthaltenen Bemerkungen Folge zu leisten, und über die getroffenen Maßnahmen Bericht erstatten.

⁽⁸⁾ Artikel 246, 247 und 248 EG-Vertrag, Artikel 160 a, 160 b und 160 c EAG-Vertrag sowie Artikel 139 bis 147 HO.

⁽⁹⁾ Artikel 276 EG-Vertrag und Artikel 180 b EAG-Vertrag.

ERLÄUTERUNGEN

QUELLEN DER FINANZDATEN

Die in den Abbildungen dieses Anhangs dargestellten Finanzdaten sind der Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften und den sonstigen von der Kommission vorgelegten Finanzausweisen entnommen. Die geografische Aufschlüsselung wurde anhand der im EDV-Rechnungsführungssystem der Kommission (ABAC) enthaltenen Ländercodes erstellt. Wie die Kommission betont, sind sämtliche Aufschlüsselungen von Einnahmen oder Ausgaben nach Mitgliedstaaten das Ergebnis arithmetischer Vorgänge, die einen unvollständigen Eindruck von den Vorteilen vermitteln, die den einzelnen Mitgliedstaaten aus der Union erwachsen. Infolgedessen sind die entsprechenden Angaben mit Vorsicht zu interpretieren.

WÄHRUNGSEINHEIT

Alle Finanzdaten werden in Millionen Euro angegeben. Die ausgewiesenen Gesamtbeträge entsprechen der Rundung der genauen Einzelwerte und somit nicht unbedingt der Summe der gerundeten Zahlen.

VERWENDETE ABKÜRZUNGEN UND ZEICHEN

Abb.	Abbildung, auf die in anderen Abbildungen verwiesen wird (beispielsweise Abb. III)
ABl.	<i>Amtsblatt der Europäischen Union</i>
AT	Österreich
BE	Belgien
BG	Bulgarien
BNE	Bruttonationaleinkommen
CY	Zypern
CZ	Tschechische Republik
DE	Deutschland
DK	Dänemark
E	Einzelplan des Haushaltsplans
EAG oder Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EE	Estland
EFTA	Europäische Freihandelszone
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EL	Griechenland
ES	Spanien
EU	Europäische Union
EU-27	Europäische Union der 27 Mitgliedstaaten
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FI	Finnland
FR	Frankreich
GM	Getrennte Mittel
HO	Haushaltsordnung vom 25. Juni 2002
HU	Ungarn
IE	Irland

IT	Italien
LT	Litauen
LU	Luxemburg
LV	Lettland
MT	Malta
MFV	Mittel für Verpflichtungen
MFZ	Mittel für Zahlungen
MwSt	Mehrwertsteuer
NGM	Nichtgetrennte Mittel
NL	Niederlande
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Rumänien
SE	Schweden
SI	Slowenien
SK	Slowakei
T	Titel des Haushaltsplans
UK	Vereinigtes Königreich
VE	Verpflichtungsermächtigungen
ZE	Zahlungsermächtigungen
0,0	Angabe liegt zwischen Null und 0,05
—	Keine Angabe

ABBILDUNGENHAUSHALTSPLAN FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2007 UND AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS
IM HAUSHALTSJAHR 2007

- Abb. I Haushaltsplan 2007 — Veranschlagte Einnahmen und endgültige Mittel für Zahlungen
- Abb. II Haushaltsplan 2007 — Mittel für Verpflichtungen
- Abb. III Im Jahr 2007 verfügbare Mittel für Verpflichtungen und ihre Verwendung
- Abb. IV Im Jahr 2007 verfügbare Mittel für Zahlungen und ihre Verwendung
- Abb. V Eigenmittel 2007 — nach Mitgliedstaaten
- Abb. VI Im Jahr 2007 in den einzelnen Mitgliedstaaten getätigte Zahlungen

KONSOLIDIERTE RECHNUNGEN FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2007

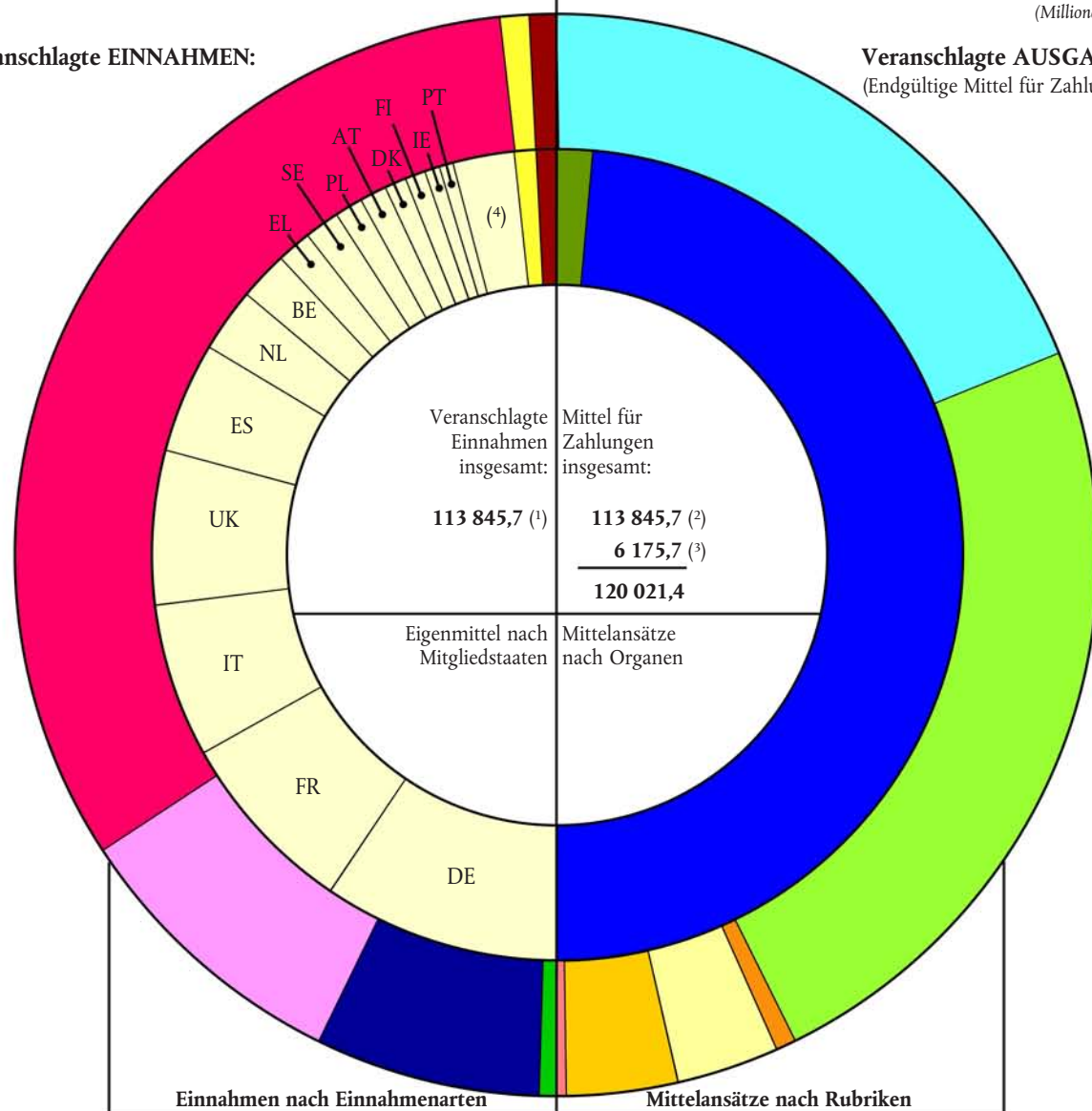
- Abb. VII Konsolidierte Vermögensübersicht
- Abb. VIII Konsolidierte Ergebnisrechnung

Abbildung I**Haushaltsplan 2007 — Veranschlagte Einnahmen und endgültige Mittel für Zahlungen**

[Kriterien für Einnahmen, siehe „Hintergrundinformationen zum Gesamthaushaltsplan“, Ziffer 7.2; Kriterien für Ausgaben, siehe „Hintergrundinformationen zum Gesamthaushaltsplan“, Ziffer 7.3, und weiterführende Informationen siehe Abb. IV, Spalte (a)]

Veranschlagte EINNahmen:**Veranschlagte AUSGABEN:**
(Endgültige Mittel für Zahlungen)

(Millionen Euro und %)

**Einnahmenschlüssel**

Eigenmittel insgesamt (nach Mitgliedstaaten)		
Agrarzölle	1 486,8	(1,3 %)
Zucker- und Isoglukoseabgaben	– 37,7	(0 %)
Zölle	15 083,8	(13,2 %)
MwSt-Eigenmittel	19 478,6	(17,1 %)
BNE-Eigenmittel	74 022,0	(65 %)
Sonstige Einnahmen	1 703,7	(1,5 %)
Aus dem Vorjahr verfügbarer Überschuss	2 108,6	(1,9 %)

Ausgabenschlüssel**Rubriken des Finanzrahmens:**

1. Nachhaltiges Wachstum	45 461,8	(37,9 %)
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	57 019,7	(47,5 %)
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 356,2	(1,1 %)
4. Die EU als globaler Partner	7 779,5	(6,5 %)
5. Verwaltung	7 959,5	(6,6 %)
6. Ausgleichszahlungen	444,6	(0,4 %)
Für andere Organe verfügbare Mittel	3 046,6	(2,5 %)
Verfügbare Mittel der Kommission, davon operationelle Mittel	116 974,8	(97,5 %)
	112 061,9	(93,4 %)

(¹) Nach Berichtigungshaushaltsplänen.

(⁴) Die Einnahmenbeiträge aus CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT sind zusammen ausgewiesen.

(²) Nach Berichtigungshaushaltsplänen und Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien.

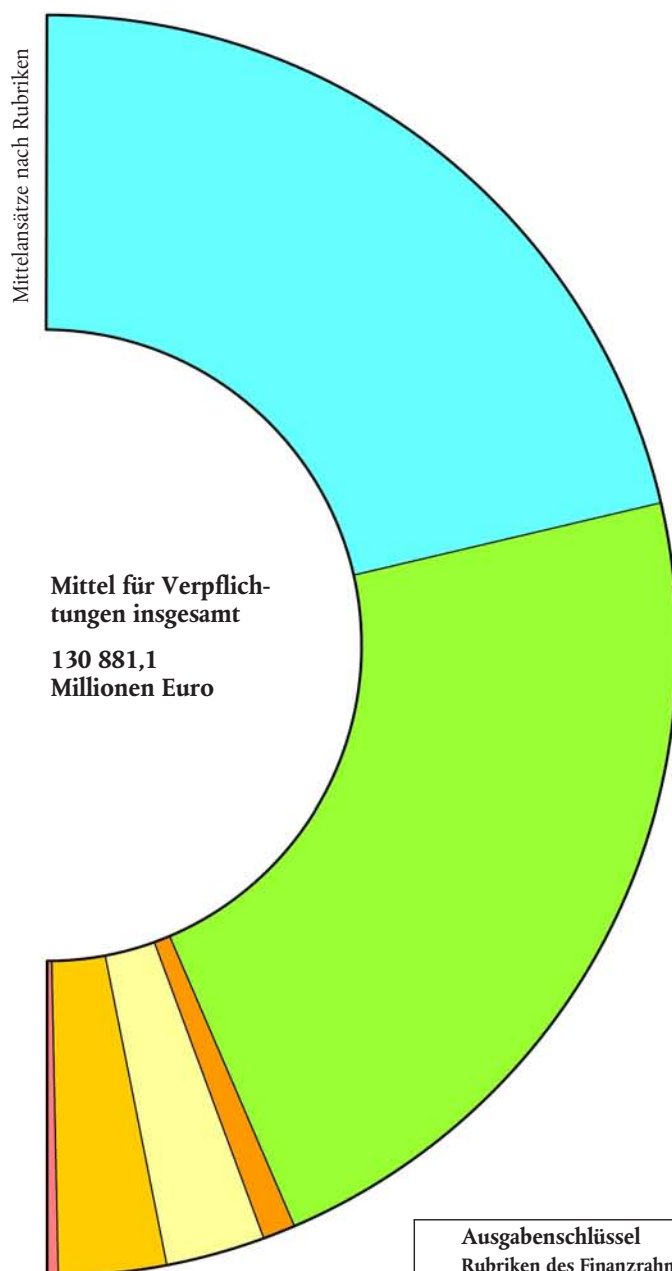
(³) Zweckgebundene Einnahmen, wiedereingesetzte und übertragene Mittel.

Abbildung II

Haushaltsplan 2007 — Mittel für Verpflichtungen

[nach Berichtigungshaushaltsplänen; weiterführende Informationen siehe Abb. III, Spalte (b)]

(Millionen Euro und %)



Anmerkung:

Der Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen ist nicht mit den Einnahmen 2007 ausgeglichen, da die Verpflichtungsermächtigungen auch Beträge enthalten, die erst durch Einnahmen späterer Haushaltsjahre finanziert werden.

Ausgabenschlüssel

Rubriken des Finanzrahmens:

1. Nachhaltiges Wachstum	56 060,3	(42,8 %)
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	58 399,1	(44,6 %)
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 543,8	(1,2 %)
4. Die EU als globaler Partner	7 142,3	(5,5 %)
5. Verwaltung	7 291,0	(5,6 %)
6. Ausgleichszahlungen	444,6	(0,3 %)

Abbildung III

Im Jahr 2007 verfügbare Mittel für Verpflichtungen und ihre Verwendung

(Millionen Euro und %)

Einzelpläne (E) und Titel (T) gemäß Haushaltseingliederungsplan 2007 und Rubriken des Finanzrahmens	Finanzrahmen	Endgültige Mittel		Verwendung der Mittel					
		Betrag ⁽¹⁾	Anteil (%)	Eingegangene Mittelbindungen	Verwendungsrate (%)	Mittelübertragungen auf 2008 ⁽²⁾	Anteil (%)	Annulierungen	Anteil (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) – (c) – (d)	(e)/(b)
<i>Haushaltseingliederungsplan</i>									
I Parlament (E I)		1 453,6		1 379,7	94,9	57,2	3,9	16,6	1,1
II Rat (E II)		650,2		532,4	81,9	107,8	16,6	10,0	1,5
III Kommission (E III) ⁽³⁾		128 183,3		120 326,5	93,9	4 531,8	3,5	3 325,0	2,6
III.1 Wirtschaft und Finanzen (T 01)		330,3		309,0	93,6	1,3	0,4	19,9	6,0
III.2 Unternehmen (T 02)		575,0		537,5	93,5	28,0	4,9	9,6	1,7
III.3 Wettbewerb (T 03)		74,4		72,0	96,7	1,4	1,9	1,0	1,4
III.4 Beschäftigung und Soziales (T 04)		10 908,1		10 860,9	99,6	23,0	0,2	24,1	0,2
III.5 Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (T 05)		57 040,8		52 026,7	91,2	3 385,7	5,9	1 628,4	2,9
III.6 Energie und Verkehr (T 06)		1 884,6		1 835,7	97,4	37,9	2,0	11,0	0,6
III.7 Umwelt (T 07)		373,9		348,5	93,2	13,4	3,6	11,9	3,2
III.8 Forschung (T 08)		4 049,5		3 838,8	94,8	204,4	5,0	6,2	0,2
III.9 Informationsgesellschaft und Medien (T 09)		1 537,0		1 491,0	97,0	42,0	2,7	4,0	0,3
III.10 Direkte Forschung (T 10)		662,8		401,7	60,6	260,9	39,4	0,2	0,0
III.11 Fischerei und maritime Angelegenheiten (T 11)		958,9		706,5	73,7	5,3	0,6	247,1	25,8
III.12 Binnenmarkt (T 12)		57,3		55,3	96,5	0,9	1,5	1,1	2,0
III.13 Regionalpolitik (T 13)		35 434,0		34 880,2	98,4	135,1	0,4	418,8	1,2
III.14 Steuern und Zollunion (T 14)		113,8		100,9	88,7	1,8	1,6	11,1	9,7
III.15 Bildung und Kultur (T 15)		1 440,2		1 326,7	92,1	110,8	7,7	2,7	0,2
III.16 Kommunikation (T 16)		204,1		196,9	96,5	1,2	0,6	5,9	2,9
III.17 Gesundheit und Verbraucherschutz (T 17)		571,9		502,2	87,8	9,4	1,7	60,2	10,5
III.18 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (T 18)		693,2		626,0	90,3	10,6	1,5	56,7	8,2
III.19 Außenbeziehungen (T 19)		3 882,8		3 782,5	97,4	36,9	1,0	63,4	1,6
III.20 Handel (T 20)		73,8		71,6	97,0	0,9	1,3	1,3	1,7
III.21 Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten (T 21)		1 409,9		1 304,9	92,5	97,3	6,9	7,8	0,6
III.22 Erweiterung (T 22)		1 133,1		1 052,6	92,9	77,7	6,9	2,7	0,2
III.23 Humanitäre Hilfe (T 23)		759,3		758,0	99,8	0,8	0,1	0,5	0,1
III.24 Betrugsbekämpfung (T 24)		72,6		68,8	94,7	0,0	0,0	3,8	5,3
III.25 Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission (T 25)		177,6		169,4	95,4	3,5	2,0	4,7	2,7
III.26 Verwaltung (T 26)		1 048,1		995,4	95,0	29,1	2,8	23,6	2,3
III.27 Haushalt (T 27)		508,8		499,1	98,1	1,8	0,3	7,9	1,5
III.28 Audit (T 28)		9,9		9,1	91,8	0,2	1,7	0,6	6,4
III.29 Statistik (T 29)		130,0		114,1	87,7	2,0	1,6	13,9	10,7
III.30 Versorgungsbezüge (T 30)		997,5		994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Sprachendienste (T 31)		403,4		389,8	96,6	8,5	2,1	5,1	1,3
III.40 Reserven (T 40)		666,7		—	—	—	—	666,7	100,0
IV Gerichtshof (E IV)		274,7		266,0	96,8	1,6	0,6	7,1	2,6
V Rechnungshof (E V)		121,5		109,6	90,2	0,3	0,2	11,6	9,6
VI Wirtschafts- und Sozialausschuss (E VI)		116,3		106,6	91,6	0,6	0,5	9,1	7,8
VII Ausschuss der Regionen (E VII)		68,2		65,7	96,2	0,1	0,1	2,5	3,7
VIII Europäischer Bürgerbeauftragter (E VIII)		8,2		7,4	90,5	—	—	0,8	9,5
IX Europäischer Datenschutzbeauftragter (E IX)		5,0		4,3	86,1	—	—	0,7	13,9
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
<i>Finanzrahmen ⁽⁴⁾</i>									
1 Nachhaltiges Wachstum	53 978,0	56 060,3		54 255,6	96,8	782,9	1,4	1 021,9	1,8
2 Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	55 142,0	58 399,1		53 121,7	91,0	3 353,5	5,7	1 923,9	3,3
3 Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 273,0	1 543,8		1 421,9	92,1	46,0	3,0	76,0	4,9
4 Die EU als globaler Partner	6 578,0	7 142,3		6 636,8	92,9	273,7	3,8	231,8	3,2
5 Verwaltung	7 039,0 ⁽⁵⁾	7 291,0		6 917,8	94,9	243,3	3,3	129,9	1,8
6 Ausgleichszahlungen	445,0	444,6		444,6	100,0	—	—	—	—
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
Mittel für Zahlungen insgesamt	122 190,0	120 021,4	98,2	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

⁽¹⁾ Endgültige Haushaltsmittel nach Berücksichtigung der Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien, der den zweckgebundenen Einnahmen entsprechenden oder gleichgestellten und der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel. Daher liegen die verfügbaren Mittel bei einigen Rubriken des Finanzrahmens über dem vorgegebenen Höchstbetrag.

⁽²⁾ Einschließlich der den zweckgebundenen Einnahmen entsprechenden oder gleichgestellten Mittel.

⁽³⁾ Für den Einzelplan III (Kommission) entsprechen die Titel (T) den Tätigkeiten/Politikbereichen wie sie vom Organ für die Umsetzung der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (ABB) festgelegt wurden.

⁽⁴⁾ Die Obergrenzen der Rubriken des Finanzrahmens enthalten die in Nummer 48 der Interinstitutionellen Vereinbarung von 2006 vorgesehenen Anpassungen.

⁽⁵⁾ Im Anhang der Interinstitutionellen Vereinbarung von 2006 heißt es, dass die innerhalb der Obergrenze dieser Rubrik berücksichtigten Beträge Nettobeträge sind und nicht die jeweiligen Beiträge des Personals zur Versorgungsordnung bis zu einer Höhe von 500 Millionen Euro zu Preisen von 2004 für den Zeitraum 2007-2013 berücksichtigen. Im Jahr 2007 beträgt diese Kürzung 75,8 Millionen Euro.

Abbildung IV

Im Jahr 2007 verfügbare Mittel für Zahlungen und ihre Verwendung

(Millionen Euro und %)

Einzelpläne (E) und Titel (T) gemäß Haushaltseingliederungsplan 2007 und Rubriken des Finanzrahmens		Endgültige Mittel ⁽¹⁾	Verwendung der Mittel					
			Zahlungen im Jahr 2007	Verwendungs- rate (%)	Mittelübertragungen auf 2008	Anteil (%)	Annullierungen	Anteil (%)
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) – (b) – (c)	(d)/(a)
<i>Haushaltseingliederungsplan</i>								
I	Parlament (E I)	1 668,2	1 329,1	79,7	308,5	18,5	30,6	1,8
II	Rat (E II)	741,4	557,6	75,2	163,0	22,0	20,8	2,8
III	Kommission (E III) ⁽²⁾	116 974,8	111 506,5	95,3	4 092,6	3,5	1 375,7	1,2
III.1	Wirtschaft und Finanzen (T 01)	328,7	262,1	79,7	6,9	2,1	59,6	18,1
III.2	Unternehmen (T 02)	549,7	369,8	67,3	62,5	11,4	117,3	21,3
III.3	Wettbewerb (T 03)	81,6	70,7	86,7	8,8	10,7	2,1	2,6
III.4	Beschäftigung und Soziales (T 04)	11 664,4	11 547,4	99,0	27,9	0,2	89,0	0,8
III.5	Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (T 05)	55 802,4	53 685,2	96,2	1 965,0	3,5	152,1	0,3
III.6	Energie und Verkehr (T 06)	1 142,3	918,8	80,4	162,8	14,3	60,7	5,3
III.7	Umwelt (T 07)	283,9	231,8	81,6	23,0	8,1	29,1	10,3
III.8	Forschung (T 08)	3 311,8	2 678,5	80,9	609,4	18,4	24,0	0,7
III.9	Informationsgesellschaft und Medien (T 09)	1 436,4	1 226,7	85,4	180,8	12,6	29,0	2,0
III.10	Direkte Forschung (T 10)	656,0	405,9	61,9	238,7	36,4	11,4	1,7
III.11	Fischerei und maritime Angelegenheiten (T 11)	1 248,1	1 039,0	83,2	13,1	1,0	196,0	15,7
III.12	Binnenmarkt (T 12)	63,9	54,4	85,2	6,5	10,2	2,9	4,6
III.13	Regionalpolitik (T 13)	26 693,1	26 583,0	99,6	14,2	0,1	95,8	0,4
III.14	Steuern und Zollunion (T 14)	122,9	84,7	68,9	7,9	6,4	30,3	24,6
III.15	Bildung und Kultur (T 15)	1 449,8	1 260,5	86,9	162,0	11,2	27,3	1,9
III.16	Kommunikation (T 16)	223,1	182,8	81,9	20,8	9,3	19,5	8,7
III.17	Gesundheit und Verbraucherschutz (T 17)	582,5	447,8	76,9	42,6	7,3	92,1	15,8
III.18	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (T 18)	428,4	258,8	60,4	97,5	22,8	72,1	16,8
III.19	Außenbeziehungen (T 19)	3 429,3	3 264,6	95,2	67,7	2,0	97,0	2,8
III.20	Handel (T 20)	75,8	65,1	85,9	6,4	8,5	4,3	5,7
III.21	Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten (T 21)	1 343,7	1 192,8	88,8	105,8	7,9	45,1	3,4
III.22	Erweiterung (T 22)	1 793,2	1 748,5	97,5	19,6	1,1	25,1	1,4
III.23	Humanitäre Hilfe (T 23)	764,3	755,6	98,9	6,9	0,9	1,7	0,2
III.24	Betrugsbekämpfung (T 24)	75,0	59,7	79,6	5,8	7,8	9,4	12,6
III.25	Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission (T 25)	194,4	170,2	87,5	18,5	9,5	5,7	2,9
III.26	Verwaltung (T 26)	1 154,7	965,4	83,6	150,9	13,1	38,5	3,3
III.27	Haushalt (T 27)	517,7	497,9	96,2	10,8	2,1	9,1	1,8
III.28	Audit (T 28)	10,8	8,9	83,0	1,0	9,4	0,8	7,5
III.29	Statistik (T 29)	133,6	102,0	76,4	12,6	9,4	18,9	14,2
III.30	Versorgungsbezüge (T 30)	997,5	994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31	Sprachendienste (T 31)	415,9	373,4	89,8	36,0	8,7	6,5	1,6
III.40	Reserven (T 40)	—	—	—	—	—	—	—
IV	Gerichtshof (E IV)	288,0	264,7	91,9	14,5	5,0	8,7	3,0
V	Rechnungshof (E V)	128,8	107,0	83,1	9,1	7,1	12,6	9,8
VI	Wirtschafts- und Sozialausschuss (E VI)	127,6	109,3	85,7	7,9	6,2	10,4	8,2
VII	Ausschuss der Regionen (E VII)	77,7	67,5	86,9	6,2	8,0	4,0	5,1
VIII	Europäischer Bürgerbeauftragter (E VIII)	8,6	7,3	84,0	0,6	6,4	0,8	9,6
IX	Europäischer Datenschutzbeauftragter (E IX)	6,4	4,2	66,7	1,0	16,0	1,1	17,3
Mittel für Zahlungen insgesamt		120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2
<i>Finanzrahmen</i>								
1	Nachhaltiges Wachstum	45 461,8	43 713,0	96,2	1 359,1	3,0	389,7	0,9
2	Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	57 019,7	54 648,4	95,8	1 957,7	3,4	413,6	0,7
3	Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 356,2	1 049,8	77,4	162,6	12,0	143,8	10,6
4	Die EU als globaler Partner	7 779,5	7 291,8	93,7	184,0	2,4	303,8	3,9
5	Verwaltung	7 959,5	6 805,6	85,5	940,0	11,8	214,0	2,7
6	Ausgleichszahlungen	444,6	444,6	100,0	—	—	—	—
Mittel für Zahlungen insgesamt		120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2
⁽¹⁾ Endgültige Haushaltsmittel nach Berücksichtigung der Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien, der den zweckgebundenen Einnahmen entsprechenden oder gleichgestellten und der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel.								
⁽²⁾ Für den Einzelplan III (Kommission) entsprechen die Titel (T) den Tätigkeiten/Politikbereichen, wie sie vom Organ für die Umsetzung der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (ABB) festgelegt wurden.								

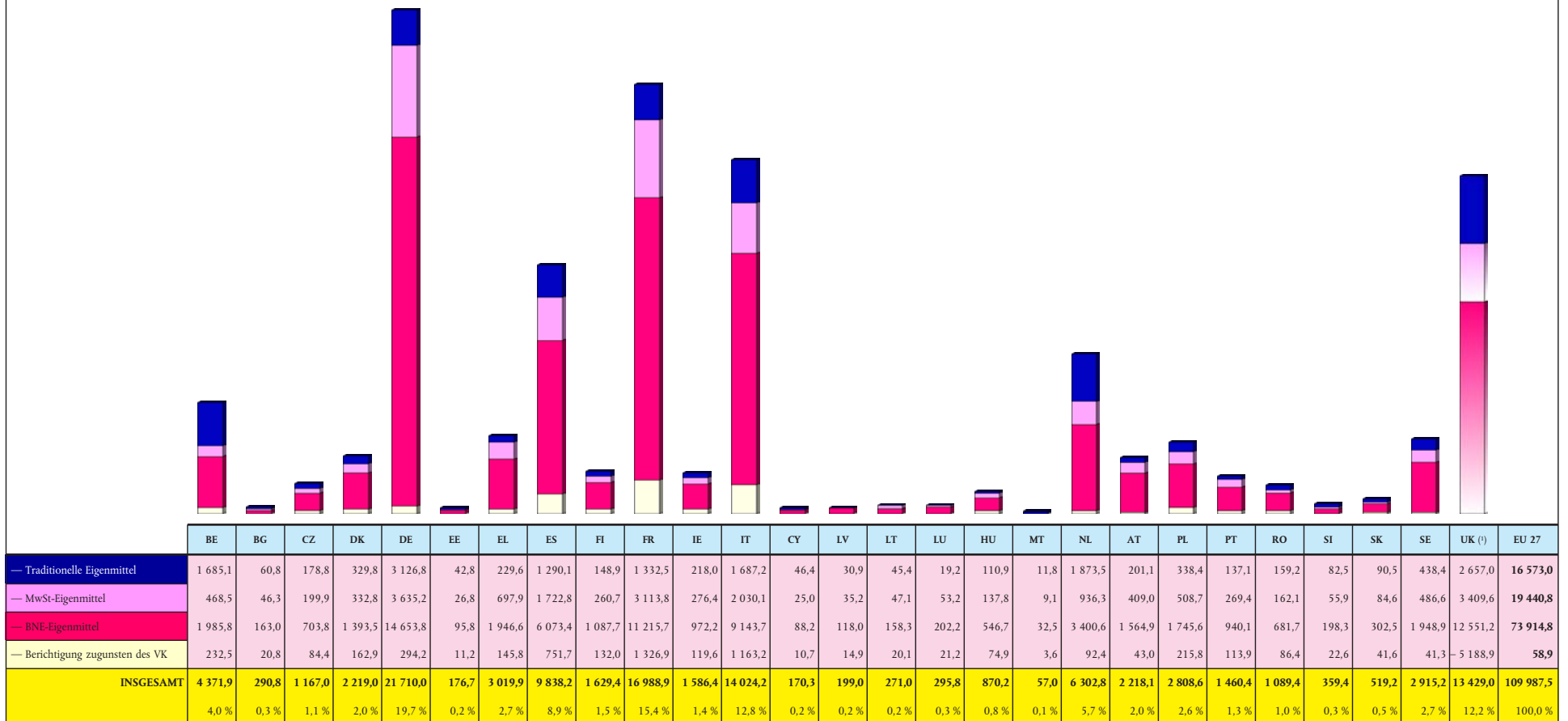
⁽¹⁾ Endgültige Haushaltsmittel nach Berücksichtigung der Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien, der den zweckgebundenen Einnahmen entsprechenden oder gleichgestellten und der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel.

⁽²⁾ Für den Einzelplan III (Kommission) entsprechen die Titel (T) den Tätigkeiten/Politikbereichen, wie sie vom Organ für die Umsetzung der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (ABB) festgelegt wurden.

Abbildung V
Eigenmittel 2007 — nach Mitgliedstaaten

Aufschlüsselung der Einnahmen

(Millionen Euro und %)



⁽¹⁾ Bei den Brutto-Eigenmitteln (18 617,8 Millionen Euro) des Vereinigten Königreichs wird eine Berichtigung (5 188,9 Millionen Euro) vorgenommen, die von den übrigen Mitgliedstaaten finanziert wird. Die Berichtigung wird ausschließlich auf die MwSt- und BNE-Komponente der Brutto-Eigenmittel entsprechend ihrem jeweiligen Anteil angewandt.

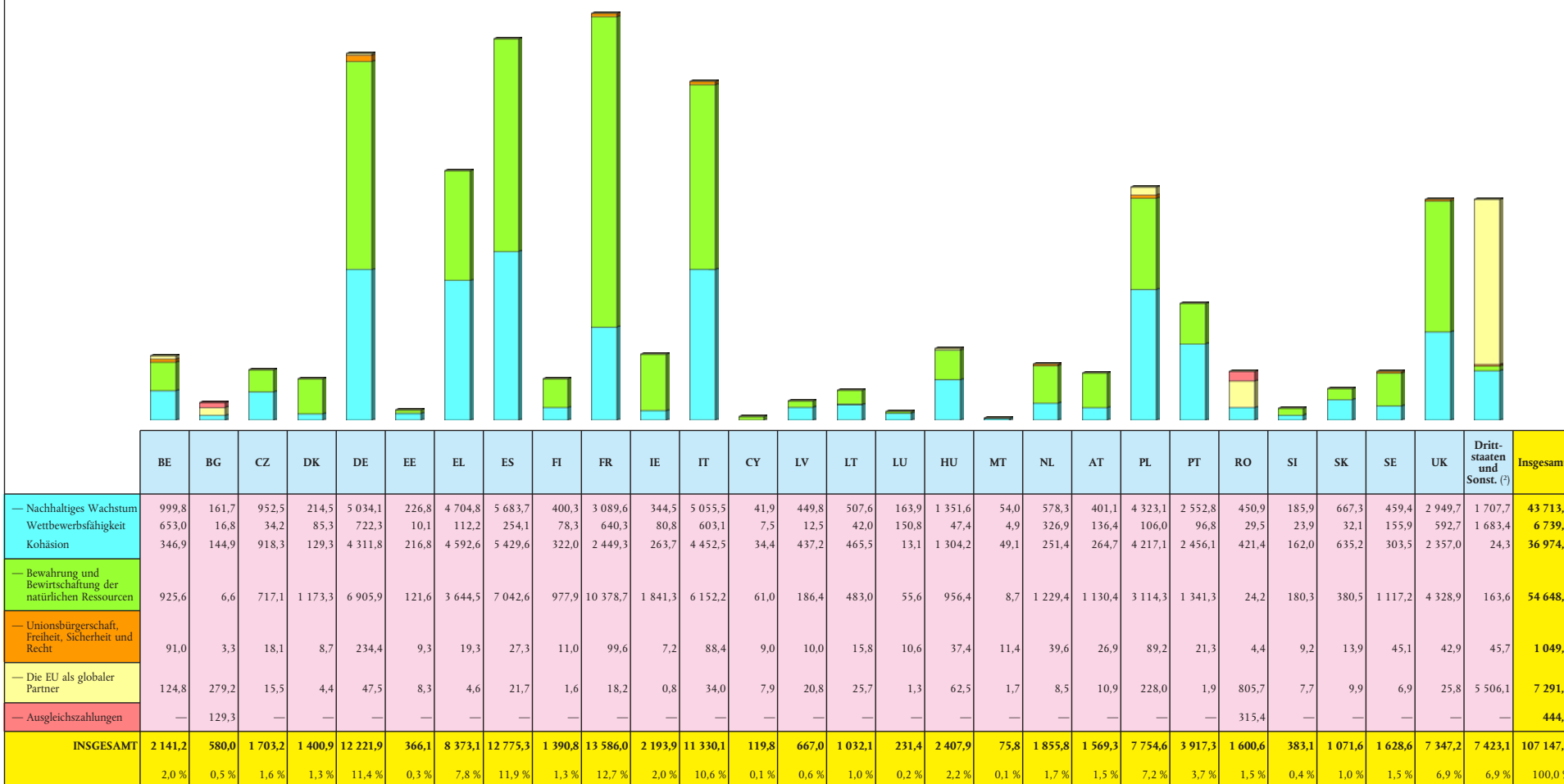
Abbildung VI

Im Jahr 2007 in den einzelnen Mitgliedstaaten getätigte Zahlungen ⁽¹⁾

Anmerkung: Im Jahr 2007 getätigte Zahlungen = Zahlungen aus operationellen Mitteln des Haushaltsjahres 2007 und Zahlungen aus übertragenen Mitteln des Haushaltsjahres 2006.

Rubriken des Finanzrahmens

(Millionen Euro und %)



⁽¹⁾ Die geografische Verteilung der Zahlungen entspricht nicht den an die Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen, sondern den Ausgaben gemäß den Angaben des EDV-Rechnungsführungssystems der Kommission (ABAC).

⁽²⁾ Die unter „Drittstaaten und Sonstiges“ aufgeführten Beträge beziehen sich im Wesentlichen auf Projekte außerhalb der Union und auf die Beteiligung von Drittstaaten. Sie umfassen auch Ausgaben, die geografisch nicht aufschlüsselbar sind.

Abbildung VII

Konsolidierte Vermögensübersicht

(Millionen Euro)

	31.12.2007	31.12.2006
Anlagevermögen:		
Immaterielle Anlagewerte	44,0	37,0
Sachanlagen	4 523,0	4 586,0
Langfristige Investitionen	1 973,0	2 157,0
Darlehen	1 806,0	2 023,0
Langfristige Vorfinanzierungen	14 015,0	22 425,0
Langfristige Forderungen	127,0	328,0
	22 488,0	31 556,0
Umlaufvermögen:		
Lagerbestände	88,0	115,0
Kurzfristige Investitionen	1 420,0	1 426,0
Kurzfristige Vorfinanzierungen	20 583,0	8 055,0
Kurzfristige Forderungen	12 051,0	9 796,0
Barmittel und Barmitteläquivalente	18 756,0	16 384,0
	52 898,0	35 776,0
Gesamtvermögen	75 386,0	67 332,0
Langfristige Verbindlichkeiten:		
Sozialleistungen für Bedienstete	– 33 480,0	– 32 200,0
Langfristige Rückstellungen	– 1 079,0	– 989,0
Langfristige Finanzverbindlichkeiten	– 1 574,0	– 1 862,0
Sonstige langfristige Verbindlichkeiten	– 1 989,0	– 2 020,0
	– 38 122,0	– 37 071,0
Kurzfristige Verbindlichkeiten:		
Kurzfristige Rückstellungen	– 369,0	– 379,0
Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten	– 135,0	– 20,0
Abrechnungsverbindlichkeiten	– 95 380,0	– 94 080,0
	– 95 884,0	– 94 479,0
Gesamtverbindlichkeiten	– 134 006,0	– 131 550,0
Nettovermögen	– 58 620,0	– 64 218,0
Reserven	2 806,0	2 855,0
Bei den Mitgliedstaaten abzurufende Beträge:		
Leistungen für Bedienstete (langfristig):	– 33 480,0	– 32 200,0
Sonstige Beträge	– 27 946,0	– 34 873,0
Nettovermögen	– 58 620,0	– 64 218,0

Abbildung VIII

Konsolidierte Ergebnisrechnung

(Millionen Euro)

	31.12.2007	31.12.2006
Betriebseinnahmen		
Eigenmittel und Einnahmen aus Beiträgen	112 084	105 118
Sonstige betriebliche Erträge	9 080	8 368
	121 164	113 486
Betriebliche Aufwendungen		
Verwaltungsaufwendungen	– 7 120	– 6 619
Betriebliche Aufwendungen	– 104 682	– 106 803
	– 111 802	– 113 422
Überschuss aus betrieblichen Tätigkeiten	9 362	64
Finanztransaktionen — Erträge	674	621
Finanztransaktionen — Aufwendungen	– 354	– 331
Entwicklung der Verbindlichkeit Leistungen für Bedienstete	– 2 207	108
Anteil am Nettoüberschuss (Verlust) verbundener Unternehmen und Joint Ventures	– 13	– 265
Wirtschaftliches Ergebnis des Jahres	7 462	197

ANHANG II

Vom Rechnungshof seit dem letzten Jahresbericht verabschiedete Sonderberichte:

- Sonderbericht Nr. 6/2007 über die Wirksamkeit der technischen Hilfe im Rahmen des Kapazitätsaufbaus
- Sonderbericht Nr. 7/2007 über die Überwachungs-, Inspektions- und Sanktionssysteme betreffend die Vorschriften zur Erhaltung der gemeinschaftlichen Fischereiressourcen
- Sonderbericht Nr. 8/2007 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer
- Sonderbericht Nr. 9/2007 über die Evaluierung der EU-Rahmenprogramme im Bereich Forschung und technologische Entwicklung — Könnte die Kommission ihren Ansatz verbessern?
- Sonderbericht Nr. 1/2008 über die Verfahren der Prüfung und Bewertung großer Investitionsprojekte der Programmplanungszeiträume 1994-1999 und 2000-2006
- Sonderbericht Nr. 2/2008 über verbindliche Zolntarifauskünfte (VZTA)
- Sonderbericht Nr. 3/2008 — Der Solidaritätsfonds der Europäischen Union: Wie rasch, wirksam und flexibel funktioniert er?
- Sonderbericht Nr. 4/2008 über die Durchführung der Milchquotenregelung in den Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 beigetreten sind
- Sonderbericht Nr. 5/2008 — Wie erzielen die Agenturen der Union Ergebnisse?
- Sonderbericht Nr. 6/2008 über die Rehabilitationshilfe der Europäischen Kommission nach dem Tsunami und dem Hurrikan Mitch
- Sonderbericht Nr. 7/2008 über das Programm Intelligente Energie — Europa (2003-2006)

Diese Berichte können auf der Website des Europäischen Rechnungshofs www.eca.europa.eu eingesehen oder heruntergeladen werden.

Eine Papierfassung oder eine CD-ROM sind auf Anfrage beim Europäischen Rechnungshof erhältlich:

Europäischer Rechnungshof
Referat Kommunikation und Berichte
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
Tel.: (+352) 4398-1
E-Mail: euraud@eca.europa.eu

oder können per elektronischer Bestellung beim EU-Bookshop bezogen werden.

IV

*(Informationen)*INFORMATIONEN DER ORGANE UND EINRICHTUNGEN
DER EUROPÄISCHEN UNION

RECHNUNGSHOF



Der Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften hat im Einklang mit Artikel 248 Absätze 1 und 4 EG-Vertrag, mit den Artikeln 129 und 143 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1525/2007 des Rates vom 17. Dezember 2007, sowie mit den Artikeln 139 und 156 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 des Rates vom 18. Februar 2008 über die Finanzregelung für den 10. Europäischen Entwicklungsfonds seine

JAHRESBERICHTE**zum Haushaltsjahr 2007****in seiner Sitzung vom 24. und 25. September 2008 verabschiedet.**

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

Mitglieder des Rechnungshofs:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Präsident), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadeschda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

JAHRESBERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM
RAHMEN DES SIEBTEN, ACHTEN UND
NEUNTEN EUROPÄISCHEN
ENTWICKLUNGSFONDS (EEF)

(2008/C 286/02)

**Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des siebten, achten und
neunten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF)**

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	1-5
Kapitel I — Ausführung des siebten, achten und neunten EEF	6-13
Finanzielle Ausführung	6-11
Jährlicher Bericht der Kommission über Haushaltsführung und Finanzmanagement der EEF	12-13
Kapitel II — Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofs zu den EEF	14-56
Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofs zum siebten, achten und neunten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für das Haushaltsjahr 2007	I-XI
Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung	14-50
Umfang und Art der Prüfung	14-15
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	16-18
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	19-50
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	51-56

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

1. Die Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) beruhen auf internationalen Abkommen ⁽¹⁾, die zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) andererseits geschlossen wurden, sowie auf Beschlüssen des Rates über die Assoziierung von überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG).

1.-5. Der EEF ist das Hauptinstrument der Entwicklungshilfe der Europäischen Union für die AKP-Staaten. Obwohl die Kommission in vielen Punkten die Ansicht des Hofes teilt, möchte sie auf die mit der Verwaltung des Fonds verbundenen erhöhten Risiken hinweisen, da folgende Tatsachen zu berücksichtigen sind:

- der bedeutende Umfang der Hilfen;
- die schwache Verwaltungskapazität in einzelnen Partnerländern;
- zahlreiche Probleme, einschließlich bedeutender Schwächen in der Regierungsführung, in den meisten Empfängerländern.

Angesichts dieser Gegebenheiten hat die Kommission eine Kontrollstrategie auf verschiedenen Ebenen eingeführt, die die Überwachung durch Kontrolleure und Prüfer sowie Kontrollen durch die öffentlichen Auftraggeber, aber auch direkt durch die Delegationen und die zentralen Dienststellen der Kommission umfasst.

Diese Kontrollstrategie muss selbstverständlich eine Risikobewertung berücksichtigen, ebenso jedoch ein gewisses Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die Kommission ist der Ansicht, dass die von ihr getroffenen Vorkehrungen effizient sind und den festgesetzten Kriterien entsprechen. Entsprechend den Bemerkungen des Hofes und aus eigener Erfahrung heraus hat die Kommission diese Strategie in den vergangenen Jahren verfeinert und wird dies auch künftig tun.

Der Bericht des Hofes sollte mit Bedacht auf das Umfeld gelesen werden, in dem die Kommission arbeitet, und das mit dieser Tätigkeit einhergehende Risiko sollte entsprechend berücksichtigt werden.

2. Für die Verwaltung des überwiegenden Teils der EEF-Ausgaben ist die Kommission zuständig. Die Investitionsfazilität des EEF wird seit dem 1. April 2003 ganz von der Europäischen Investitionsbank (EIB) ⁽²⁾ verwaltet. Diese Fazilität fällt weder in den Erfassungsbereich der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes noch des Entlastungsverfahrens des Europäischen Parlaments ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Das Abkommen von Yaoundé I wurde 1964 geschlossen. Das jüngste Abkommen (Cotonou) wurde am 23. Juni 2000 geschlossen und am 25. Juni 2005 in Luxemburg überarbeitet.

⁽²⁾ Beim neunten EEF belief sich die ursprüngliche Mittelausstattung auf 13 800 Millionen Euro, wovon 2 200 Millionen Euro in die Verantwortung der EIB fallen.

⁽³⁾ Finanzregelung vom 27. März 2003 für den neunten EEF, Artikel 96, 103 und 112 (ABl. L 83 vom 1.4.2003, S. 1); in seiner Stellungnahme Nr. 12/2002 zum Entwurf der Finanzregelung (ABl. C 12 vom 17.1.2003) hat der Hof darauf hingewiesen, dass diese Bestimmungen die Entlastungsbefugnisse des Europäischen Parlaments einschränken.

⁽⁴⁾ Die Prüfung dieser Operationen durch den Hof ist in einer zwischen der EIB, der Kommission und dem Hof geschlossenen Dreiervereinbarung (Artikel 112 der oben erwähnten Finanzregelung vom 27. März 2003 für den neunten EEF) geregelt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3. Sobald die Programmierungsphase abgeschlossen ist, werden die EEF-Mittel in zwei Schritten mobilisiert. Die Kommission fasst nach Eingang eines entsprechenden Antrags eines AKP-Staates die Finanzierungsbeschlüsse (die als Mittelbindungen verbucht werden). Anschließend legen Kommission und AKP-Staat die Bedingungen für die Durchführung der Finanzierungsbeschlüsse fest, und zwar entweder durch den nationalen Anweisungsbefugten des jeweiligen Landes im Rahmen eines Finanzierungsabkommens oder durch die Kommission selbst. Der nationale Anweisungsbefugte schließt die Verträge ab (die als rechtliche Einzelverpflichtungen verbucht werden) und ordnet die Zahlungen an, die von der Kommission kontrolliert und ausgeführt werden.

4. Diese Art der Verwaltung besteht nicht im Bereich der Budgethilfen. Die Finanzierungsabkommen stellen eine rechtliche Verpflichtung dar und können zu Zahlungen führen, ohne dass rechtliche Einzelverpflichtungen einzugehen sind. Die Kommission nimmt — nachdem sie sich davon überzeugt hat, dass die Bedingungen des Abkommens von Cotonou und des Finanzierungsabkommens erfüllt sind — die erste Mittelüberweisung zugunsten des Haushalts des Empfängerlandes vor. Nach Überweisung gehen die Mittel in den Haushalt des AKP-Staates ein und werden nach den Rechtsvorschriften und Verfahren des Empfängerlandes verwendet und kontrolliert. Die Kommission bewertet gemeinsam mit den anderen wichtigsten internationalen Gebern die Fortschritte dieser Länder bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen und der Armutsbekämpfung. Bevor die Kommission weitere Zahlungen leistet, überzeugt sie sich davon, dass die im Finanzierungsabkommen festgelegten Bedingungen erfüllt wurden.

5. Innerhalb der Kommission ist das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid (nachstehend EuropeAid genannt) für die Verwaltung der meisten EEF-Programme zuständig. Ein kleiner Teil der EEF-Projekte⁽⁵⁾ betrifft die humanitäre Hilfe und wird von der Generaldirektion Humanitäre Hilfe (GD ECHO) verwaltet.

KAPITEL I — AUSFÜHRUNG DES SIEBTEN, ACHTEN UND NEUNTEN EEF

Finanzielle Ausführung

6. Nach Abschluss des sechsten EEF im Jahr 2006 wurden der siebte, achte und neunte EEF im Jahr 2007 gleichzeitig ausgeführt. Der siebte EEF soll im Jahr 2008 abgeschlossen werden.

7. An Beiträgen der Mitgliedstaaten gingen im Jahr 2007 insgesamt 2 679 Millionen Euro ein, wovon 39 Millionen Euro auf freiwillige Beiträge zur Friedensfazilität für Afrika im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den AKP-Staaten⁽⁶⁾ entfallen. Im Jahresverlauf begann die Kommission, Beiträge im Rahmen des neunten EEF abzurufen, da die Beiträge des achten EEF voll ausgeschöpft waren.

6.-8. Gemäß den Erklärungen von Monterrey und Paris hat die Kommission 2007 ihre Bemühungen fortgesetzt, die Hilfe aufzustocken und ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Wie schon 2006 war auch das Jahr 2007 sehr vorteilhaft für die Ausführung des EEF, da wiederum sehr hohe Ausführungsraten bei den Verträgen und bei den Zahlungen, eine deutliche Verringerung bei den alten oder ruhenden Mittelbindungen und Fortschritte in Richtung eines endgültigen Abschlusses des siebten EEF zu verzeichnen waren. Das Ziel zu Jahresende 2007 bestand darin, die gesamten Mittel des neunten EEF zu binden, was in der Ausführung von 15,9 Mrd. EUR über den Zeitraum 2003-2007 resultierte, das sind 100 % der Mittel des neunten EEF. Hierbei handelt es sich um den höchsten Betrag in der Geschichte der EEF.

⁽⁵⁾ Im Wert von 0,8 % der im Jahr 2007 geleisteten Zahlungen.

⁽⁶⁾ Beschluss Nr. 2/2007 des AKP-EG-Ministerrats vom 25. Mai 2007 (ABl. L 175 vom 5.7.2007, S. 35).

BEMERKUNGEN DES HOFES

8. Der zehnte EEF wird im Zeitraum 2008 bis 2013 gebunden werden und sieht für die AKP-Länder Gemeinschaftshilfen in Höhe von 21 966 Millionen Euro vor. Dies entspricht einem Anstieg um 62 % gegenüber der Mittelausstattung des neunten EEF.

9. Den **Tabellen 1 und 2** ist die kumulierte Verwendung der von der Kommission verwalteten EEF-Mittel und die finanzielle Ausführung zu entnehmen. Aus den **Abbildungen I und II** gehen die kumulierten Mittel und der kumulierte Wert der Beschlüsse nach Interventionsbereichen hervor. Im Mai 2005 legte der Rat die Frist für die Bindung der Mittel des neunten EEF mit 31. Dezember 2007 ⁽⁷⁾ fest. Im Einklang mit dieser sogenannten „Verfallsklausel“ wurden praktisch alle Mittel des neunten EEF vor dieser Frist gebunden. Erreicht wurde dies über den deutlichen Anstieg (um 16,7 %) der globalen Mittelbindungen, die sich auf 3 172 Millionen Euro beliefen. Die Nettozahlungen stiegen um 4,1 % und beliefen sich auf 2 874 Millionen Euro. Damit blieben sie wegen Liquiditätsengpässen zum Jahresende etwas unter dem ursprünglichen Ziel.

10. Infolgedessen erhöhte sich der noch zu zahlende Betrag von 10 281 Millionen Euro zum Jahresende 2006 auf 10 579 Millionen Euro zum Ende des Jahres 2007. Bezogen auf den insgesamt noch zu zahlenden Betrag handelte es sich bei 903 Millionen Euro um Mittel, die vor über fünf Jahren gebunden worden waren. Die globalen Mittelbindungen, zu denen in den zwei vergangenen Jahren keine rechtlichen Einzelverpflichtungen eingegangen oder Zahlungen geleistet wurden, sind jedoch erheblich zurückgegangen und beliefen sich zum Jahresende auf 100 Millionen Euro. Die Ausführungsrate, ausgedrückt als Verhältnis sämtlicher nicht verwendeter Mittel zu den jährlichen Zahlungen, blieb bei 3,7 Jahren konstant.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Hinsichtlich der Qualität hatte die Kommission 2006 die volle Abdeckung aller EEF-Finanzierungsvorschläge in der Projektfindungs- und Bewertungsphase durch die Qualitätssicherungsgruppe eingeführt; diese Vorgehensweise wurde auch 2007 angewendet.

Die Kommission wird ihre Bemühungen zur Verbesserung der Ausführung des EEF fortsetzen und darauf achten, dass die diesbezüglichen Empfehlungen des Hofes umgesetzt werden.

Die Mittelausstattung des zehnten EEF über 21 966 Mio. EUR (operationelle Mittel für die AKP-Staaten ohne die überseeischen Länder und Gebiete (ÜLG)) umfasst einen Zeitraum von sechs Jahren, gegenüber fünf Jahren beim neunten EEF (ursprünglicher Betrag, ohne Berücksichtigung der Übertragung der Restmittel der vorhergehenden EEF — siehe Punkt 9 — von 13 500 Mio. EUR). Zu Vergleichszwecken sollten die Mittel auf Jahresbasis umgerechnet werden, wodurch der nominelle Anstieg auf 35,6 % verringert wird.

9. Dies ist das erste Mal, dass die Mittel eines gesamten EEF vor dem Inkrafttreten des nächsten gebunden wurden. Als der neunte EEF im April 2003 in Kraft trat, waren fast 2 Mrd. EUR unter dem achten EEF noch nicht gebunden.

10. Die Leistung der Kommission war 2007 hervorragend, die Zahlungen stiegen um insgesamt 12 %, die Mittelbindungen um 9 % und der Anstieg der „RAL“ (noch abzuwickelnde Mittelbindungen) konnte auf 2,8 % beschränkt werden.

Die Ausführungsrate von 3,7 Jahren entspricht der durchschnittlichen Projektlaufzeit.

⁽⁷⁾ Beschluss 2005/446/EG der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (ABl. L 156 vom 18.6.2005, S. 19) in der durch den Beschluss 2007/792/EG vom 26. November 2007 geänderten Fassung (ABl. L 320 vom 6.12.2007, S. 31).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

11. Der Sektor soziale Infrastruktur, einschließlich Bildung, Gesundheit, Wasser und sanitäre Grundversorgung erhielt im Jahr 2007 mit 852 Millionen Euro (31 % der gesamten Zahlungen) die meisten EU-Mittel, gefolgt vom Sektor Verkehr, Kommunikation und Energie mit 799 Millionen Euro (28 %). Die im Sektor Warenhilfe und allgemeine Programmunterstützung (einschließlich Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherung) insgesamt geleisteten Zahlungen beliefen sich auf 557 Millionen Euro, wovon 455 Millionen Euro (16 % der gesamten Zahlungen) im Wege allgemeiner Budgethilfeprogramme ausgezahlt wurden. Die Durchführung der Hilfe erfolgte weiterhin in enger Zusammenarbeit mit UN-Organisationen und Weltbank (306,5 Millionen Euro bzw. 10,7 % der Zahlungen).

Jährlicher Bericht der Kommission über Haushaltsführung und Finanzmanagement der EEF

12. Gemäß der Finanzregelung für den neunten EEF ⁽⁸⁾ muss die Kommission jährlich einen Bericht über Haushaltsführung und Finanzmanagement der EEF vorlegen. Der Hof überprüfte diesen Bericht um zu beurteilen, ob er ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Zielverwirklichung, der Finanzlage sowie der Ereignisse enthält, die die im Lauf des Jahres durchgeführten Tätigkeiten nachhaltig beeinflusst haben. Diese Überprüfung umfasste die Verifizierung der Richtigkeit der vorgelegten Finanzdaten sowie die Weiterverfolgung der früheren Bemerkungen des Hofes und der Empfehlungen der Entlastungsbehörde.

13. Nach Ansicht des Hofes enthält der Bericht über Haushaltsführung und Finanzmanagement eine realitätsgetreue Darstellung der Verwirklichung der Ziele des Haushaltsjahrs, der Finanzlage sowie der Ereignisse, die die im Lauf des Jahres 2007 durchgeführten Tätigkeiten nachhaltig beeinflusst haben. Allerdings enthält die Zusammenfassung der Weiterverfolgung der Bemerkungen des Hofes durch die Kommission in einer Reihe von Fällen keine ausreichenden Angaben zu den getroffenen oder geplanten Maßnahmen; wie der Hof die Sachlage analysiert, ist **Tabelle 4** zu entnehmen. Außerdem sind die von den AKP-Staaten vorgelegten Angaben zur Verwendung der Stabex-Mittel ⁽⁹⁾ und den Salden der bei Banken in den AKP-Staaten geführten Konten wegen der Komplexität des Instruments und begrenzten Kontrollen durch EuropeAid nach wie vor nicht zuverlässig. EuropeAid ist sich dessen bewusst und plante, in allen betroffenen AKP-Ländern im Jahr 2007 Prüfungen der Stabex-Mittel einzuleiten. Tatsächlich geprüft wurde jedoch nur in vier der 38 Empfängerländer.

13. Die Kommission misst den Empfehlungen des Hofes, die alle weiterverfolgt wurden, größte Bedeutung bei. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Empfehlungen des Hofes angemessen befolgt wurden, wird jedoch künftig detailliertere Informationen übermitteln.

Obwohl dies gemäß den Bestimmungen von Artikel 212 des Abkommens von Lomé IV nicht vorgesehen ist, hat die Kommission beschlossen, die Kontrolle der STABEX-Mittel durch die Durchführung von Audits zu verstärken. Von insgesamt 38 Empfängerländern hat es bei 10 im Jahr 2007 keinerlei Bewegung bei diesen Mitteln gegeben, und bei 14 wurde ein Audit entweder hinsichtlich der Verlässlichkeit der STABEX-Konten (8 Länder) oder hinsichtlich von Projekten, die mit STABEX-Mitteln finanziert wurden, durchgeführt (6 Länder).

⁽⁸⁾ Artikel 96 und 102.

⁽⁹⁾ Das Finanzvolumen des Programms Stabex, das stufenweise auslaufen soll, ist rückläufig. Ende 2007 befanden sich noch rund 100 Millionen Euro (gegenüber 192 Millionen Euro am Ende des Jahres 2006) auf allein von der Kommission kontrollierten Sicherheitskonten in Europa. Ziel der Kommission ist die Auszahlung dieser Mittel bis zum 31. Dezember 2010, sofern alle Auszahlungsvoraussetzungen erfüllt sind.

KAPITEL II — ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG DES RECHNUNGSHOFS ZU DEN EEF

Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofs zum siebten, achten und neunten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für das Haushaltsjahr 2007**I. Gemäß Artikel 248 EG-Vertrag prüfte der Hof**

- a) die Jahresabschlüsse des siebten, achten und neunten Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 2007, die aus den konsolidierten Jahresabschlüssen ⁽¹⁰⁾ und den konsolidierten Übersichten über die finanzielle Ausführung des siebten, achten und neunten EEF bestehen, sowie
- b) die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge innerhalb des rechtlichen Rahmens der EEF für den Teil der EEF-Mittel, für dessen finanzielle Ausführung die Kommission zuständig ist ⁽¹¹⁾.

Verantwortung des Managements

II. Im Einklang mit den Finanzregelungen für den siebten, achten und neunten EEF ist das Management ⁽¹²⁾ für die Erstellung und die den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Darstellung der Jahresabschlüsse der EEF sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge verantwortlich:

- a) Die Verantwortung des Managements für die Jahresabschlüsse der EEF umfasst die Konzeption, Umsetzung und Pflege interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Erstellung und die den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Darstellung von Rechnungsabschlüssen angemessen sind, die keine wesentlichen Falschaussagen aufgrund von Betrug oder Fehlern enthalten, die Auswahl und Anwendung geeigneter Rechnungsführungsstrategien auf der Grundlage der vom EEF-Rechnungsführer festgelegten Rechnungsführungsvorschriften ⁽¹³⁾ sowie die Abgabe von Schätzungen bei der Abschlusserstellung, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind. Die Kommission billigt die Jahresabschlüsse der EEF.

⁽¹⁰⁾ Die konsolidierten Jahresabschlüsse umfassen die Vermögensübersicht, die Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis, die Cashflow-Tabelle sowie die Tabelle der Forderungen der Europäischen Entwicklungsfonds. Die Jahresabschlüsse und die Informationen der EIB werden nicht durch die vorliegende Zuverlässigkeitserklärung abgedeckt (siehe Fußnote 11).

⁽¹¹⁾ Gemäß Artikel 1 und Artikel 103 Absatz 3 der Finanzregelung für den neunten EEF deckt diese Zuverlässigkeitserklärung nicht den von der EIB unter ihrer Verantwortung verwalteten Teil der Mittel des neunten EEF ab.

⁽¹²⁾ Auf der Ebene der Kommission umfasst das Management die Mitglieder des Organs, die bevollmächtigten und nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten, den Rechnungsführer sowie die Leiter der Finanz-, Prüfungs- oder Kontrollreferate. Auf der Ebene der Empfängerstaaten umfasst das Management die nationalen Anweisungsbefugten, die Rechnungsführer, die Bediensteten der beauftragten Zahlstellen sowie die Leiter der Durchführungseinrichtungen.

⁽¹³⁾ Die vom EEF-Rechnungsführer festgelegten Rechnungsführungsvorschriften beruhen auf den vom Internationalen Wirtschaftsprüferverband (*International Federation of Accountants* — IFAC) herausgegebenen internationalen Normen des öffentlichen Rechnungswesens (*International Public Sector Accounting Standards* — IPSAS) oder im Falle von Vorgängen, für die keine IPSAS-Normen vorliegen, auf den einschlägigen internationalen Rechnungsführungsgrundsätzen (*International Accounting Standards* — IAS) bzw. den vom internationalen Ausschuss für Rechnungsführungsgrundsätze (*International Accounting Standards Board*) herausgegebenen internationalen Bilanzierungsgrundsätzen (*International Financial Reporting Standards* — IFRS). Im Einklang mit der Finanzregelung werden die konsolidierten Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2007 auf der Grundlage dieser vom EEF-Rechnungsführer erlassenen Rechnungsführungsvorschriften erstellt, mit denen die Grundsätze der periodengerechten Rechnungsführung an das spezifische Gemeinschaftsumfeld angepasst werden, während die konsolidierten Übersichten über die Ausführung der EEF weiterhin in erster Linie auf Kassenvorgängen beruhen.

- b) Die Art und Weise, wie das Management seine Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge wahrnimmt, hängt von dem für die Ausführung der EEF jeweils zur Anwendung kommenden Mittelbewirtschaftungsmodus ab. Bei der direkten zentralen Mittelverwaltung werden die Haushaltsvollzugsaufgaben von den Kommissionsdienststellen wahrgenommen. Bei der dezentralen Mittelverwaltung werden Haushaltsvollzugsaufgaben an Drittstaaten, bei der indirekten zentralen Mittelverwaltung an sonstige Stellen übertragen. Im Rahmen der gemeinsamen Verwaltung werden die Haushaltsvollzugsaufgaben von der Kommission gemeinsam mit internationalen Organisationen wahrgenommen. Die Haushaltsvollzugsaufgaben sind unter Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung wahrzunehmen und erfordern die Konzeption, Umsetzung und Pflege wirksamer und effizienter interner Kontrollstrukturen einschließlich einer angemessenen Aufsicht und geeigneter Maßnahmen zur Verhütung von Unregelmäßigkeiten und Betrug sowie gegebenenfalls rechtlicher Schritte zur Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter oder widerrechtlich verwendeter Mittel. Unabhängig vom Mittelbewirtschaftungsmodus trägt die Kommission die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Abschlüssen der EEF zugrunde liegenden Vorgänge.

Verantwortung des Prüfers

III. Der Hof ist dafür verantwortlich, auf der Grundlage seiner Prüfung dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Er führte seine Prüfung gemäß den Richtlinien für die Finanzkontrolle und dem Pflichten- und Verhaltenskodex der INTOSAI sowie den internationalen Berufsgrundsätzen für Abschlussprüfer der IFAC durch, soweit diese im Kontext der EEF anwendbar sind. Aufgrund dieser Vorschriften ist der Hof verpflichtet, die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass er angemessene Gewähr dafür erlangt, dass die Jahresabschlüsse der EEF keine wesentlichen Falschaussagen enthalten und die zugrunde liegenden Vorgänge insgesamt rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

IV. In dem in Ziffer III beschriebenen Umfeld beinhaltet eine Prüfung die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prüfungsnachweisen für die Beträge und Angaben in den konsolidierten Jahresabschlüssen sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Die gewählten Prüfungshandlungen liegen im Ermessen des Prüfers ebenso wie die Bewertung der Risiken wesentlicher Falschaussagen in den konsolidierten Jahresabschlüssen und wesentlicher Verstöße innerhalb der zugrunde liegenden Vorgänge gegen die Rechtsvorschriften der EEF aufgrund von Betrug oder Fehlern. Bei der Risikobewertung berücksichtigt der Prüfer die für die Erstellung und die den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Darstellung der konsolidierten Jahresabschlüsse relevanten internen Kontrollstrukturen sowie die zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme, um für die gegebenen Umstände geeignete Prüfungshandlungen zu konzipieren. Eine Prüfung in diesem Umfeld umfasst auch eine Bewertung der Zweckmäßigkeit der angewandten Rechnungsführungsstrategien und der Plausibilität der bei der Abschlusserstellung vorgenommenen Schätzungen sowie eine Bewertung der Gesamtdarstellung der konsolidierten Jahresabschlüsse und der jährlichen Tätigkeitsberichte.

V. Nach Ansicht des Hofes sind die erlangten Prüfungsnachweise als Grundlage für seine Zuverlässigkeitserklärung hinreichend und zweckmäßig.

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

VI. Nach Ansicht des Hofes vermitteln die Jahresabschlüsse des siebten, achten und neunten EEF in allen wesentlichen Punkten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der EEF zum 31. Dezember 2007 sowie der Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows für das abgeschlossene Haushaltsjahr im Einklang mit der Finanzregelung und den vom Rechnungsführer festgelegten Rechnungsführungsvorschriften.

VII. Ohne das in Ziffer VI formulierte Prüfungsurteil einzuschränken, weist der Hof darauf hin, dass die Kommission die Stichhaltigkeit der Annahmen für die Schätzung der Rückstellung für entstandene Kosten nicht nachgewiesen hat. Aufgrund dieser Annahmen könnten die antizipativen Passiva zu niedrig und der Betrag der Garantien in den Erläuterungen zu den Jahresabschlüssen zu hoch ausgewiesen sein.

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

VIII. Nach Ansicht des Hofes sind die den Einnahmen und Mittelbindungen des Haushaltsjahrs zugrunde liegenden Vorgänge, abgesehen von den Auswirkungen des in Ziffer IX beschriebenen Sachverhalts, insgesamt rechtmäßig und ordnungsgemäß.

IX. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die den Zahlungen zugrunde liegenden Vorgänge in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren.

X. Ohne das in Ziffer VIII formulierte Prüfungsurteil infrage zu stellen verweist der Hof auf das hohe treuhänderische Risiko bei Budgethilfen, das durch die von der Kommission angewandte „dynamische Auslegung“ der Auswahlkriterien entsteht, in deren Rahmen Budgethilfen gewährt werden, ohne dass die begünstigten Länder Mindeststandards einer zuverlässigen Verwaltung der öffentlichen Finanzen erfüllen.

XI. Der Hof nimmt die von der Kommission an ihren Überwachungs- und Kontrollsystemen vorgenommenen Verbesserungen zur Kenntnis, betont jedoch, dass weitere Anstrengungen unternommen werden müssen, um einige wichtige Bestandteile der globalen Kontrollstrategie klar zu regeln und Konzeption und/oder Anwendung einiger Systeme zu verbessern.

18. September 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Präsident

Europäischer Rechnungshof
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburg

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung***Umfang und Art der Prüfung***

14. Anhand der Arbeiten zur Ermittlung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der EEF sollen genügend zweckmäßige beweiskräftige Anhaltspunkte gesammelt werden, um beurteilen zu können, inwieweit die Einnahmen, Ausgaben, Vermögenswerte und Schulden vorschriftsgemäß erfasst wurden und der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage am Jahresende vermittelt. Die in den Ziffern VI und VII der Zuverlässigkeitserklärung vorgebrachten Bemerkungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung stützen sich auf eine Prüfung der konsolidierten Jahresabschlüsse ⁽¹⁴⁾ sowie der konsolidierten Übersichten über die finanzielle Ausführung des siebten, achten und neunten EEF ⁽¹⁵⁾. Die Prüfung umfasste eine angemessene Bandbreite von Prüfungshandlungen, mit denen stichprobenweise Nachweise zu den Beträgen und Angaben untersucht werden konnten. Sie beinhaltete auch eine Bewertung der angewandten Rechnungsführungsgrundsätze und signifikanter Berechnungen auf Leitungsebene sowie der Gesamtdarstellung der konsolidierten Abschlüsse.

15. Die in den Ziffern VIII-XI der Zuverlässigkeitserklärung vorgebrachten Bemerkungen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge stützen sich auf:

- a) eine Beurteilung der Überwachungs- und Kontrollsysteme bei den zentralen Dienststellen von EuropeAid und in fünf Delegationen (Ghana, Guinea-Bissau, Niger, Madagaskar und Sudan), die für sechs Länder zuständig sind;
- b) eine Überprüfung einer statistisch ausgewählten Stichprobe von Vorgängen aus allen Bereichen (außer Budgethilfen) in jeder geprüften Delegation. Insgesamt wurden 90 Zahlungen und 15 rechtliche Einzelverpflichtungen geprüft;
- c) eine Prüfung von 30 Zahlungen und 15 Mittelbindungen, die im Bereich der Budgethilfen statistisch ausgewählt wurden. Diese Auswahl entspricht 46,0 % bzw. 62,1 % der insgesamt gezahlten Budgethilfen bzw. der Mittelbindungen. Die Untersuchung erfolgte in Form einer Aktenprüfung sowie bei acht Zahlungen in Form einer weitergehenden Analyse in vier der besuchten Länder (Ghana, Guinea-Bissau, Niger und Madagaskar);
- d) eine Prüfung von 30 statistisch ausgewählten Zahlungen, die von den zentralen Dienststellen von EuropeAid bewilligt wurden;

⁽¹⁴⁾ Siehe Artikel 100 der Finanzregelung vom 27. März 2003 für den neunten EEF: Die Jahresabschlüsse umfassen die Vermögensübersicht, die Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis, die Cashflow-Tabelle sowie die Tabelle der Forderungen des EEF.

⁽¹⁵⁾ Siehe Artikel 101 der Finanzregelung vom 27. März 2003 für den neunten EEF: Die Übersichten über die finanzielle Ausführung umfassen Tabellen, aus denen die Mittelausstattung, die Mittelbindungen und die Zahlungen hervorgehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- e) eine Überprüfung von 30 statistisch ausgewählten Vorgängen, die von den zentralen Dienststellen von EuropeAid bereits einer Ex-post-Kontrolle unterzogen worden waren;
- f) eine Prüfung von 30 statistisch ausgewählten Mittelbindungen;
- g) eine Analyse des Jährlichen Tätigkeitsberichts und der Erklärung des Generaldirektors von EuropeAid sowie des zur Ausarbeitung dieser Dokumente führenden Prozesses.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

16. Wie der Hof bereits in seinem EEF-Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 ⁽¹⁶⁾ festgestellt hat, verfügt das derzeit für den EEF verwendete Rechnungsführungssystem nicht über alle Komponenten, die für eine effiziente und effektive Erstellung von Wirtschaftsinformationen nach den Grundsätzen der periodengerechten Rechnungsführung nötig sind. Die Übertragung der Daten der Kassenbuchführung in nach den Grundsätzen der Periodenrechnung erstellte Jahresabschlüsse für den EEF erfordert eine umfangreiche manuelle Bearbeitung mit entsprechend erhöhtem Fehlerisiko. Außerdem können die finanziellen Auswirkungen von Wechselkursschwankungen vom Rechnungsführungssystem nicht gesondert ermittelt werden und deren manuelle Erhebung ist ebenfalls nicht möglich ⁽¹⁷⁾. Die Einbeziehung des EEF in das von der Kommission für die Ausgaben aus dem Haushaltsplan bereits genutzte Rechnungsführungssystem war ursprünglich für 2006 geplant, wurde wegen technischer Schwierigkeiten aber wiederholt aufgeschoben und soll nun Anfang 2009 vorgenommen werden.

17. Die Jahresabschlüsse enthalten eine Rückstellung für die im Berichtszeitraum entstandenen Kosten, zu denen bis Jahresende noch keine Rechnungen eingegangen sind. Diese Rückstellung wird auf der Grundlage einiger Annahmen statistisch geschätzt und beträgt 2 087 Millionen Euro bzw. 83 % der Gesamtverbindlichkeiten. Wie der Hof in seinem EEF-Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 bemerkte ⁽¹⁸⁾, wurde die Stichhaltigkeit der Annahme einer linearen Entwicklung der Projektausgaben von der Kommission nicht nachgewiesen. Die Analyse des Hofes ⁽¹⁹⁾ legt nahe, dass die antizipativen Passiva bei der von EuropeAid angewandten Methode möglicherweise zu niedrig ausgewiesen werden. Die Auswirkungen auf die konsolidierte Vermögensübersicht zum Jahresende 2007 können jedoch nicht beziffert werden.

16. Die Einführung eines neuen Rechnungsführungssystems ab 2009 wird bestehende Beschränkungen aufheben. Die händische Eingabe ist strengen Kontrollen unterworfen, um Risiken möglichst zu reduzieren. Das derzeitige EEF-Rechnungsführungssystem ermittelt die finanzielle Auswirkung von Wechselkursschwankungen nicht, das Nettoergebnis für das Haushaltsjahr 2007 enthält jedoch die durch Wechselkursdifferenzen entstandenen Gewinne und Verluste.

Zudem werden nur 9 % der Zahlungen in Währungen durchgeführt, die Wechselkursschwankungen unterworfen sind. Daher ist die Kommission nicht der Ansicht, dass diese potenziellen Kursdifferenzen in Hinblick auf alle Konten von Bedeutung sind.

17. Die Kommission hat im Jahr 2007 ihren Ansatz für die Berechnung der Rückstellung weiter verfeinert und verbessert, indem sie für jede Vertragsart (Finanzhilfen, Bau-, Dienstleistungs- oder Lieferauftrag) eine spezielle Durchführungsquote angewendet hat.

Eine gesonderte Prüfung jedes Vertrags (mehr als 8 000 laufende Verträge) würde — gemessen an dem aktuell angewendeten mathematischen Ansatz — zu einem unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand führen. Die Kommission beabsichtigt, eine Studie in Auftrag zu geben, um die in diesem Ansatz verwendeten Kriterien zu verschärfen.

⁽¹⁶⁾ Ziffer 15 (ABl. C 259 vom 31.10.2007).

⁽¹⁷⁾ Gemäß IPSAS 4 — Auswirkungen von Änderungen der Wechselkurse — sind die finanziellen Auswirkungen von Wechselkursschwankungen auszuweisen.

⁽¹⁸⁾ Ziffer 17.

⁽¹⁹⁾ Da keine ausreichenden Informationen zur Situation am Jahresende 2007 verfügbar waren, untersuchte der Hof die Stichhaltigkeit der Methode, indem er die Rückstellung zum 31. Dezember 2006 anhand einer Stichprobe von 60 statistisch ausgewählten Einzelverträgen zu 18 Projekten in 13 AKP-Staaten prüfte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

18. Die in der Erläuterung 1.4 zu den Jahresabschlüssen ausgewiesenen Garantien beliefen sich Ende 2007 auf 1 004 Millionen Euro. Der Hof stellte fest, dass dieser Betrag um 4,1 % zu hoch angesetzt ist.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge**Vertiefte Prüfungen der Vorgänge****Mittelbindungen für Projekte**

19. Gemäß dem Abkommen von Cotonou⁽²⁰⁾ sind Finanzierungsabkommen zwischen der Kommission und dem/den betreffenden AKP-Staat(en) binnen 60 Tagen nach dem Beschluss der Kommission abzufassen. Die Prüfung des Hofes ergab, dass eine erhebliche Anzahl von Finanzierungsabkommen (acht der 30 geprüften Kommissionsbeschlüsse) von den Empfängerländern nicht innerhalb dieser Frist unterzeichnet wurden.

20. Eine hohe Fehlerhäufigkeit (fünf Fehler bei vier der 15 geprüften rechtlichen Einzelverpflichtungen) wurde bei den für Ausschreibungen und Aufträge rechtlich vorgeschriebenen Bankgarantien festgestellt. Bei einer rechtlichen Einzelverpflichtung lag eine Abweichung von den Ausschreibungsregeln vor, obwohl die rechtliche Voraussetzung dafür nicht erfüllt war.

Zahlungen für Projekte

21. Bei zwei von elf ausgewählten Zahlungen an UN-Organisationen war eine umfassende Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit nicht möglich, weil der Hof von den betreffenden UN-Organisationen⁽²¹⁾ die Belegunterlagen nicht erhalten konnte. Dem Hof ist es somit nicht möglich, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit dieser Vorgänge zu beurteilen. Der Hof weist ferner darauf hin, dass die Prüfung weiterer Vorgänge bei den UN durch mangelnde Kooperation der UN-Organisationen erschwert und letztlich erst durch das rechtzeitige Eingreifen der Kommission möglich wurde.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

18. Im Laufe des Jahres 2007 hat die Kommission große Anstrengungen unternommen, um die Qualität der im Rechnungsführungssystem erfassten Informationen zu verbessern. Während der Arbeiten zur Erstellung des Jahresabschlusses wurden zusätzliche Prüfungen und Korrekturen vorgenommen. Daher ist die Auswirkung auf den Jahresabschluss sehr gering und wird als nicht von Bedeutung angesehen.

19. Die Kommission und die Empfängerländer haben die im Cotonou-Abkommen festgelegte 60-Tage-Regel nicht verletzt, da diese Regel die Abfassung von Finanzierungsabkommen betrifft und nicht deren Unterzeichnung. Das letztmögliche Datum der Unterzeichnung der Finanzierungsabkommen ist der 31. Dezember des Jahres $n + 1$, wobei n für das Jahr steht, in dem die Mittelbindung der Kommission genehmigt wurde (Artikel 54 Absatz 2 der Finanzregelung für den neunten EEF). In sorgfältiger Verwaltungspraxis fasst die Kommission nicht nur fast alle Finanzierungsabkommen innerhalb der 60 Tage nach ihrem Beschluss ab, sondern unterzeichnet sie auch.

20. Die Kommission ist der Ansicht, dass kein finanzielles Risiko besteht, da keine Zahlung vor dem Erhalt der Bankgarantie erfolgt.

Was die Abweichung betrifft, ist die Kommission der Ansicht, dass sie durch äußerste Dringlichkeit gerechtfertigt war.

21. Die Kommission unterstützt die Forderung des Hofes völlig, die notwendigen Belege von den UN-Organisationen zu erhalten — dieser Grundsatz ist auch in dem Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (FAFA) klar enthalten. Sobald die Kommission vom Hof über die diesbezüglichen Schwierigkeiten informiert worden war, kontaktierte sie ihre Ansprechpartner bei den VN, um eine Lösung zu finden und dem Hof die gewünschten Informationen zu übermitteln.

⁽²⁰⁾ Artikel 17, Ziffer 2 in Anhang 4.

⁽²¹⁾ Weltbevölkerungsfonds und Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

22. Die vom Hof durchgeführte Prüfung der von den Delegationen und den zentralen Dienststellen von EuropeAid genehmigten Zahlungen ergab eine wesentliche Fehlerquote (27 Fehler bei 24 der 120 geprüften Vorgänge) mit Auswirkungen auf den Betrag der geprüften zugrunde liegenden Vorgänge. Diese Fehler sind größtenteils schwerwiegend ⁽²²⁾ und betreffen hauptsächlich folgende Aspekte:

- die Zuschussfähigkeit der Ausgaben, etwa aufgrund von Zahlungen außerhalb des zulässigen Zeitraums, Zahlung der MwSt, über das genehmigte Budget hinausgehende Zahlungen und Zahlungen für vertraglich nicht vorgesehene Ausgabenarten (17 Fehler bei 15 der 120 geprüften Vorgänge);
- Vorfinanzierungsbeträge, die abgerechnet wurden, obwohl die Ausgaben noch nicht entstanden waren (sechs Fehler bei sechs der 120 geprüften Vorgänge);
- Zahlung falscher Beträge aufgrund von Berechnungsfehlern, Zahlungen für gemeldete Mengen, die nicht den tatsächlichen Mengen entsprachen, und Nichterfüllung der technischen Anforderungen für Bauarbeiten (drei Fehler bei drei der 120 geprüften Vorgänge).

23. Die meisten Fehler hätten von den Anweisungsbefugten vor der Abrechnung von Vorfinanzierungsbeträgen oder Genehmigung von Zahlungen verhütet oder aufgedeckt und behoben werden müssen. Andere Fehler kamen durch unzulängliche Kontrollen seitens der Kontrolleure oder Prüfer zustande. Dies deutet auf Schwachstellen in den Überwachungs- und Kontrollsystemen hin (siehe Ziffern 32-47). Obwohl mit den von der Kommission geplanten Prüfungen möglicherweise noch einige Fehler aufgedeckt und behoben werden, ist von einer erheblichen Restfehlerquote auszugehen (siehe Ziffer 39).

24. Die Prüfung des Hofes ergab außerdem andere wiederkehrende Fehler, die sich auf den Betrag der zugrunde liegenden Vorgänge auswirken können. Diese Fehler betreffen hauptsächlich die rechtlich vorgeschriebenen Bankgarantien und die Erfordernisse für Ausschreibungen und Auftragsvergabe (16 Fehler bei 15 der 120 geprüften Vorgänge). Fehler ohne Auswirkungen auf den Betrag der zugrunde liegenden Vorgänge wurden ebenfalls festgestellt, etwa verfrühte Zahlungen, fehlende Sichtbarkeit der finanziellen Unterstützung aus dem EEF und Zurechnung der Ausgaben zum falschen Leistungsprogramm (sechs Fehler bei sechs der 120 geprüften Vorgänge).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

22. Das von der Kommission eingerichtete Kontrollsystem zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben stützt sich auf die Arbeit externer Prüfer und Kontrolleure sowie auf interne Kontrollen. Die Kommission erkennt an, dass dieses System ein gewisses Restrisiko für Fehler beinhaltet. Da es jedoch wegen der für solche Kontrollmaßnahmen anfallenden Kosten unmöglich ist, sämtliche Transaktionen zu überprüfen, wird die Kommission ihr auf dem Kosten/Nutzen-Verhältnis basierendes System, das Ergebnisse von angemessener Zuverlässigkeit liefert, weiter verbessern.

23. Die meisten aufgedeckten Fälle betreffen entweder Zahlungen, die auf der Grundlage eines vom Projektträger erstellten Prüf- und Abrechnungsberichts durchgeführt wurden, oder Abrechnungen von Voranschüssen, die später zu korrigieren gewesen wären.

24. Zwei Fälle betreffen die Verlängerung von Garantien für Verträge am Ende der Laufzeit. Daher war das Restrisiko gleich null. In allen anderen Fällen wurden nach der Vertragsunterzeichnung Garantien geleistet, und es wurde vor Erhalt der Garantien keine Auszahlung getätigt. Daher hat es kein finanzielles Risiko gegeben.

Die Kommission hat im April 2008 Leitlinien der EU für die Sichtbarkeit im Bereich der Außenhilfe veröffentlicht.

⁽²²⁾ Der Hof stuft Fehler als „schwerwiegend“ ein, wenn die Fehlerquote 2 % übersteigt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Mittelbindungen für Budgethilfen

25. Gemäß dem Abkommen von Cotonou werden direkte Haushaltszuschüsse (Budgethilfen) gewährt, sofern die Verwaltung der öffentlichen Ausgaben hinreichend transparent, verantwortungsvoll und effizient ist⁽²³⁾. Die Kommission legt diese Bedingung dynamisch aus⁽²⁴⁾. Sie vertritt die Auffassung, dass das Vorhandensein von Schwachstellen bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen zum Zeitpunkt des Finanzierungsbeschlusses nicht bedeuten muss, dass kein Budgethilfeprogramm eingeleitet wird, sofern der Wille zu Reformen da ist und die geplanten Reformen als zufriedenstellend beurteilt werden. Das Europäische Parlament stellte die von der Kommission praktizierte dynamische Auslegung der Auswahlkriterien für die Haushaltszuschüsse infrage und wies darauf hin, dass Haushaltszuschüsse nur den Ländern gewährt werden sollten, die bereits Mindeststandards einer zuverlässigen Verwaltung der öffentlichen Finanzen erfüllen⁽²⁵⁾.

26. Die Prüfung des Hofes ergab, dass bei fünf der 15 geprüften Mittelbindungen⁽²⁶⁾ Budgethilfen AKP-Staaten gewährt wurden, in denen die im Abkommen von Cotonou für die Gewährung von Budgethilfen festgelegten Voraussetzungen, wonach die Verwaltung der öffentlichen Ausgaben hinreichend transparent, verantwortungsvoll und effizient sein muss, nicht erfüllt sind. Der Hof stellte schwerwiegende Mängel bei der internen Kontrolle des Haushalts, den Rechnungsführungssystemen, dem öffentlichen

25. Die Kommission ist sich dessen bewusst, dass das Europäische Parlament, wie in den Bemerkungen des Hofes festgehalten, die „dynamische Auslegung“ in seiner Überprüfung der Folgemaßnahmen der Entlastungsempfehlungen für 2006 infrage gestellt hat. Die Kommission ist dennoch der Ansicht, dass dieser Ansatz auf Länderbasis nützlich und angemessen ist, da er es ihr ermöglicht, die Verbesserungen in den Systemen der öffentlichen Finanzverwaltung (PFM) besser zu unterstützen, und damit die allgemeine Entwicklungsauswirkung der Budgethilfe für den Empfänger verstärkt. Abgesehen von der methodischen Schwierigkeit würde die Festlegung von für alle Länder geltenden Ex-ante-Leistungsbewertungskriterien die Fähigkeit der Kommission verringern, Reformen der öffentlichen Finanzverwaltung sowohl in den Fällen zu unterstützen, in denen die Kriterien nicht eingehalten werden, als auch in den Fällen, in denen sie eingehalten werden. Der Ansatz der Kommission zielt daher auf eine umfassende diagnostische Überprüfung nach der Methode der „Rechenschaftspflicht bei den öffentlichen Ausgaben und Finanzen“ (PEFA), das Vorhandensein einer glaubwürdigen und wirksamen Reformstrategie und die Überwachung ihrer zufriedenstellenden Umsetzung ab. Daher verwendet die EK wie die meisten Geber (einschließlich der Bretton-Woods-Institutionen) die PFM-Ausgangsdiagnose als Grundlage, auf der der Fortschritt bei der Umsetzung der Reformstrategie gemessen wird. Während die Kommission anerkennt, dass ihre Bewertung des Reformfortschritts in der Verwaltung der öffentlichen Finanzen strukturierter und formalisierter werden muss, stellt sie fest, dass es ihr durch die Verfügbarkeit von immer mehr PEFA-Bewertungen möglich sein wird, ihre Bewertung der Situation eines Landes und seine Fortschrittsgeschwindigkeit auf bessere Grundlagen zu stellen. Schließlich erinnert die Kommission daran, dass die Förderfähigkeit in allen Programmphasen überprüft wird und dass die Kommission im speziellen Fall von Ländern in schwierigen Situationen die daraus folgenden Risiken auf die Weise verwaltet, dass sie das Vorhandensein eines IWF-Programms für so grundlegende Fragen wie Verwaltung der Kassenmittel und Kontrollen durch das Finanzministerium verlangt.

26. Die Kommission stimmt der Bewertung des Hofes hinsichtlich der vier angeführten Länder nicht zu. Wie in Absatz 25 angegeben, wurden alle Mittelbindungen in diesen in schwierigen Situationen befindlichen Staaten aufgrund einer Evaluierung durchgeführt, die ausreichenden Fortschritt in den Systemen der Verwaltung der öffentlichen Finanzen feststellte und durch IWF-Schätzungen unterstützt wurde. Die betreffenden Länder haben weiterhin Fortschritte in der öffentlichen Finanzverwaltung zu verzeichnen und auch zukünftig Anspruch auf Budgethilfe.

Die Kommission hat die Empfehlung des Hofes nicht als eine Aufforderung zur Einführung von Mindeststandards für alle Länder verstanden, und, wie bereits in Absatz 25 ausgeführt, sieht dies auch nicht als angemessen an. Im Jahr 2007 hat die Kommission weiterhin den dynamischen Ansatz verfolgt, den sie als den geeigneten ansieht.

Die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung werden im Zusammenhang mit den Finanzierungsabkommen (FA) analysiert und im Rahmen der PFM-Jahresberichte der Delegationen überwacht.

⁽²³⁾ Artikel 61 Ziffer 2 Buchstabe a.

⁽²⁴⁾ Siehe Ziffern 28 und 29 des Sonderberichts Nr. 2/2005 über die aus dem EEF an die AKP-Staaten gezahlten Haushaltszuschüsse (ABl. C 249 vom 7.10.2005).

⁽²⁵⁾ Bericht des Europäischen Parlaments vom 22. April 2008: Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans des sechsten, siebten, achten und neunten Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 2006, Ziffer 32.

⁽²⁶⁾ Die fünf Mittelbindungen betreffen Burundi, die zentralafrikanische Republik, Guinea-Bissau und Haiti. Die Mittelbindungen für Budgethilfen zugunsten dieser Länder beliefen sich im Jahr 2007 auf 83,7 Millionen Euro bzw. 24,9 % der Mittelbindungen für Budgethilfen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beschaffungswesen und den Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung fest. Besonders besorgniserregend sind die Unfähigkeit, geprüfte Rechnungsabschlüsse rechtzeitig vorzulegen sowie die mangelnde Wirksamkeit der externen Kontrolle, was aber, wie der Hof bereits hervorgehoben hat, unverzichtbare Voraussetzungen für Transparenz und Rechenschaftspflicht sind. Unter diesen Umständen Budgethilfen zu gewähren ist mit einem sehr hohen treuhänderischen Risiko verbunden. In seinem EEF-Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 ⁽²⁷⁾ empfahl der Hof, die Einhaltung des Abkommens von Cotonou anhand von Mindestanforderungen zu messen. Diese Empfehlung wurde nicht aufgegriffen.

27. In mehreren Fällen (sieben der 33 geprüften Finanzierungsabkommen) waren die Bestimmungen der Finanzierungsabkommen über Budgethilfen unvollständig oder unklar; entweder fehlten die generellen Bedingungen für Budgethilfen oder die Berechnungsmethode für die Auszahlungsbeträge war unklar definiert oder es wurde auf von der Regierung eingegangene Verpflichtungen verwiesen, ohne Nennung von Fälligkeitsterminen sowie Konsequenzen im Falle der Nichterfüllung.

27. Die Kommission weist in allen ihren Finanzierungsabkommen und Beurteilungen von Tranchenauszahlungen auf die rechtliche Gültigkeit des Abkommens von Cotonou hin. Die Kommission erkennt jedoch an, dass es anzustreben ist, die Bedingungen für den Bezug der Finanzhilfen in den Finanzierungsabkommen und ihren allgemeinen Bedingungen gemäß den „Guidelines on the Programming, Design and Management of GBS (General Budget Support)“ (Leitlinien zur Programmierung, Konzeption und Verwaltung allgemeiner Budgethilfen) ausdrücklich zu erwähnen. Die Kommission wird sich daher um eine Verbesserung der Qualität ihrer Finanzierungsabkommen im zehnten EEF bemühen. Hinsichtlich der Festsetzung eines Datums für die Bewertung der Auszahlungsbedingungen handelt es sich im Finanzierungsabkommen um einen rein vorläufigen Zeitplan.

Budgethilfezahlungen

28. Die vom Hof durchgeführte Prüfung von Budgethilfezahlungen ergab eine wesentliche Fehlerquote (vier Fehler bei vier der 30 geprüften Zahlungen) mit Auswirkungen auf den Betrag der geprüften zugrunde liegenden Vorgänge. Die ermittelten Fälle betreffen Berechnungen von Auszahlungsbeträgen auf der Grundlage einer positiven Schlussfolgerung bezüglich des Fortschritts bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, die sich nicht mit der zugrunde liegenden Bewertung der Sachlage deckt und die Verwendung einer im Finanzierungsabkommen nicht vorgesehenen Berechnungsmethode. In drei anderen Fällen wurden Zahlungen geleistet, obwohl keine aktuellen Berichte über die Verwaltung der öffentlichen Finanzen vorlagen. Somit besteht ein gewisses Risiko, dass die Voraussetzungen für die Zuschussfähigkeit nicht erfüllt waren.

28. In jedem der vom Hof angeführten vier Fälle bemühte sich die Kommission um eine sachgerechte Entscheidung auf der Grundlage einer mit Gründen versehenen Auslegung der Bestimmungen der jeweiligen Finanzierungsabkommen.

In zwei der drei Fälle (Botsuana und Namibia) waren Berichte über die Situation der Verwaltung der öffentlichen Finanzen gemäß den Leitlinien zu Budgethilfen vorhanden, und die Förderfähigkeit wurde unter Beweis gestellt. Im Falle von Neukaledonien (2007BS-EE16) handelt es sich bei den vom Hof erwähnten Mittelbindungen um Begleitmaßnahmen und nicht um Auszahlungsbedingungen.

⁽²⁷⁾ Ziffer 55.

BEMERKUNGEN DES HOFES

29. Bei einer erheblichen Anzahl von Fällen (sechs der 30 geprüften Zahlungen) wies die Kommission nicht in einer strukturierten und förmlichen Art und Weise nach, dass die Zahlungsvoraussetzungen im Hinblick auf die Verwaltung der öffentlichen Finanzen erfüllt waren. Festgestellt wurden u. a. folgende Sachverhalte: unangemessen optimistische oder auf veralteten bzw. ungeeigneten Angaben beruhende Fortschrittsbewertungen, durch die zugrunde liegenden Informationen nicht untermauerte Schlussfolgerungen, Zugrundelegung von Prognosen anstatt bereits eingetretener Ereignisse und Fehlbewertung von Indikatoren.

Tätigkeitsbericht des Generaldirektors von EuropeAid

30. Im Tätigkeitsbericht des Generaldirektors von EuropeAid werden die politischen Erfolge, die Managementleistung der Dienste sowie die wichtigsten Ergebnisse der Kontrollen aufgeführt. Desgleichen wird dargelegt, wie die Kommission die Empfehlungen des Rechnungshofs, des Internen Auditdienstes und der internen Auditstelle von EuropeAid weiterverfolgt hat.

31. Der Tätigkeitsbericht enthält spezifische Indikatoren zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit⁽²⁸⁾. Die Indikatoren umfassen allerdings keine Finanzinformationen, wie etwa den Umfang der Prüfungen, die durch die verschiedenen Kontrollen aufgedeckten Fehlerquoten, den Betrag der ausgestellten Einziehungsanordnungen sowie die tatsächlich eingezogenen Beträge. Deshalb ist unklar, auf welche Grundlage der Generaldirektor von EuropeAid sich stützt, wenn er erklärt, mit angemessener Sicherheit feststellen zu können, dass die angewandten Kontrollverfahren die erforderliche Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge geliefert haben. Die Prüfung des Hofes ergab eine wesentliche Fehlerquote und Unzulänglichkeiten in den Überwachungs- und Kontrollsystemen.

⁽²⁸⁾ Jährlicher Tätigkeitsbericht von EuropeAid 2007, Seite 57.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

29. Die Kommission stimmt zu, dass es notwendig ist, die Einhaltung der Zahlungsbedingungen im Zusammenhang mit der Verwaltung der öffentlichen Finanzen auf strukturierte und formalisierte Weise nachzuweisen.

Das vorrangige Instrument zur Beurteilung eines PFM-Systems ist die PEFA-Bewertung, die durch weitere Informationen über die jüngsten Fortschritte bei den Reformen der Verwaltung der öffentlichen Finanzen (oft in Abstimmung mit anderen Entwicklungspartnern) ergänzt wird.

Bei einer Auszahlung wird die Kommission ihre Entscheidung auf alle verfügbaren Informationen stützen. Zusätzlich werden die Delegationen aufgefordert, einen PFM-Jahresbericht mit Informationen über jüngste und geplante Reformen vorzulegen. Die Kommission stimmt jedoch zu, dass die Delegationen bei einigen der angeführten Zahlungen ihre Entscheidungsgrundlagen ausführlicher darlegen hätten können.

Was die Bemerkung zu unangemessen optimistischen Fortschrittsbewertungen betrifft, so berücksichtigt die Kommission den Fortschritt im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, glaubhaftes und einschlägiges Engagement hinsichtlich zukünftiger Reformen, die Ergebnisse des Dialogs mit Partnerländern und Entwicklungspartnern und das Vorhandensein zusätzlicher Unterstützung. Daher zieht die Kommission den erzielten Fortschritt, das politische Engagement zu Reformen und die verbleibenden Bereiche von Interesse gleichermaßen in Betracht, um zu einer sachgerechten Entscheidung zu gelangen.

31. Der Tätigkeitsbericht 2007 von EuropeAid und seine Anhänge enthalten Indikatoren zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit, wie zum Beispiel die Ergebnisse von Ex-post-Prüfungen und die Umsetzung der jährlichen Prüfungspläne. Die Ergebnisse von Rückforderungen durch Dienststellen von EuropeAid sowie anderer Kontrollen lagen dem Generaldirektor vor.

Die Erklärung zur angemessenen Sicherheit, die der Generaldirektor abgibt, ist nicht mechanisch von einem einzigen Indikator abgeleitet. Die Erklärung stützt sich auf eine Anzahl von Elementen, zum Beispiel: regelmäßige Management-Kontrollen, Ergebnisse regelmäßiger Bewertungen der Funktionsweise interner Kontrollen, regelmäßige Berichte der nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten, Umsetzung der aus den Empfehlungen verschiedener Kontrollorgane abgeleiteten Aktionspläne, Ergebnisse von Ex-post-Kontrollen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Überwachungs- und Kontrollsysteme**Globale Kontrollstrategie**

32. Im Anschluss an den Aktionsplan der Kommission für einen integrierten internen Kontrollrahmen und der Empfehlung des Hofes ⁽²⁹⁾ zur Erstellung der globalen Kontrollstrategie von EuropeAid wurden die wichtigsten Verwaltungs- und Kontrollsysteme in Mustern für die interne Kontrolle (*Internal Control Templates*) beschrieben, die im Tätigkeitsbericht des Generaldirektors von EuropeAid enthalten sind. Dies stellt zwar einen spürbaren Fortschritt dar, lässt jedoch nach wie vor wichtige Elemente vermissen, wie etwa Schlüsselindikatoren zur Untermauerung des angestrebten Sicherheitsgrads, die Abdeckung bestimmter Kontrollen und die Koordinierung von Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen.

33. Die Anzahl der Kommissionsmitarbeiter im Verhältnis zur Höhe der Mittelbindungen ist rückläufig ⁽³⁰⁾. Hinzu kommt, dass trotz der geplanten erheblichen Aufstockung der Mittelbindungen im Rahmen des 10. EEF keine spürbare Erhöhung des Personalbestands vorgesehen ist. Der effiziente Einsatz des Personals ist zweifelsohne ein legitimes Anliegen, birgt aber auch das Risiko, dass eine zu dünne Personaldecke oder ungünstige Verteilung der Mitarbeiter bzw. das Fehlen bestimmter Fähigkeiten und Kenntnisse die Qualität der Kontrollen, Überprüfungen und Überwachungstätigkeiten beeinträchtigt. Das Europäische Parlament hat Bedenken in dieser Hinsicht geäußert ⁽³¹⁾. Außerdem entsteht wegen der Ausweitung der Budgethilfen im Rahmen des EEF Bedarf an spezifischen Fähigkeiten und Kenntnissen. Der Hof weist in diesem Zusammenhang auf die Empfehlung der internen Auditstelle von EuropeAid hin, wonach für die Budgethilfen eine Personalstrategie mit Angabe der Ziele in Bezug auf Anzahl sowie Fähigkeiten und Kenntnisse der zuständigen Mitarbeiter ausgearbeitet werden sollte.

32. EuropeAid ist entschlossen, die Präsentation dieser Elemente seiner Kontrollstrategie zu verbessern.

33. Die Kommission stimmt dem Hof zu, dass ein angemessener Personaleinsatz, sowohl was die Anzahl als auch die Qualifikationen betrifft, eine Herausforderung darstellt.

⁽²⁹⁾ Siehe Stellungnahme Nr. 2/2004 des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften zum Modell der „Einzigsten Prüfung“ (und Vorschlag für einen Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft) (ABl. C 107 vom 30.4.2004), Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten, siebten, achten und neunten Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 2005 (ABl. C 263 vom 31.10.2006, S. 205, Ziffer 40) und Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten, siebten, achten und neunten Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 2006, Ziffer 54.

⁽³⁰⁾ 4,8 Mitarbeiter pro gebundene 10 Millionen Euro im Jahr 2004 gegenüber 4,2 Mitarbeitern im Jahr 2007.

⁽³¹⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. April 2007 mit den Bemerkungen, die integraler Bestandteil des Beschlusses betreffend die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans des sechsten, siebten, achten und neunten Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 2005 sind (ABl. C 74 E vom 20.3.2008) und Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. April 2008 mit den Bemerkungen, die integraler Bestandteil des Beschlusses betreffend die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans des sechsten, siebten, achten und neunten Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 2006 sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Durchführungseinrichtungen

34. Der Hof stellte fest, dass für kleine Einheiten, die Leistungsprogramme verwalten ⁽³²⁾, und Begünstigte von Finanzhilfevereinbarungen vielfach unzulängliche interne Kontrollsysteme typisch sind. Diese Einheiten verfügen beispielsweise häufig nicht über ein geeignetes Rechnungsführungssystem für die Erfassung der Projektausgaben. Darüber hinaus bleiben bei den von Durchführungseinrichtungen in Auftrag gegebenen Prüfungen Aspekte, die die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge beeinträchtigen, häufig unentdeckt.

34. Um die Qualität der internen Kontrollsysteme der Verwaltungseinheiten zu verbessern, hat die Kommission spezielle Handbücher ausgearbeitet und führt regelmäßig Schulungen durch (22 Länder im Jahr 2007); sie fasst auch die Möglichkeit ins Auge, allgemeine Hilfsmittel zur Buchhaltungs- und Finanzverwaltung zu entwickeln.

Seit Februar 2006 sind die Bestimmungen hinsichtlich der Ausgabenüberprüfung Bestandteil der Finanzierungsabkommen (Anhang VII). Diese Bestimmungen legen die Reichweite der Methodik fest, die der von der Empfängerorganisation beauftragte Prüfer anwenden muss, und tragen zur Verbesserung der Prüfungen bei.

Kontrolleure

35. Bei großen Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsaufträgen wird ein externer Kontrolleur benannt, der die Ausführung des Auftrags leitet und/oder überwacht. In einigen Fällen machte die Prüfung des Hofes deutlich, dass die Qualität der von den Kontrolleuren durchgeführten Überprüfungen mangelhaft war und dies die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge beeinträchtigte.

35. Die Kommission hat ihre Delegationen beauftragt, die Kontrolle der Arbeit der Kontrolleure zu verstärken. Sie wird die Möglichkeit prüfen, ein Qualitätssicherungsinstrument einzuführen, das sicherstellt, dass die von den Kontrolleuren durchgeführten Überprüfungen den Verpflichtungen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Transaktionen entsprechen und dass die Effizienz der Aufsichtstätigkeiten erhöht wird.

AKP-Staaten

36. Die Kommission hat weitere Anstrengungen zur Stärkung der Kapazitäten in den Verwaltungen der nationalen Anweisungsbefugten unternommen, indem sie technische Hilfe, Ausrüstung und Schulungen zur Verfügung stellte, um ihnen die wirksame Kontrolle der EEF-Ausgaben zu ermöglichen. Das fehlende Engagement der AKP-Staaten bedeutet aber in vielen Fällen, dass sich die Delegationen nur bedingt auf die Zuverlässigkeit der von den Verwaltungen der nationalen Anweisungsbefugten durchgeführten Kontrollen stützen können, weshalb die Mitarbeiter der Delegationen mehr Arbeitsaufwand betreiben müssen, um die Zweckmäßigkeit der Kontrollen gewährleisten zu können.

36. Die Kommission setzt ihre Unterstützungs- und Schulungsbemühungen fort. Im Jahr 2007 wurden 1 430 Teilnehmer aus 22 AKP-Staaten umfassend in den Finanz- und Vertragsverfahren des EEF geschult.

Anweisungsbefugte in den Delegationen und bei den zentralen Dienststellen von EuropeAid

37. Der Hof stellte fest, dass die Qualität der von den Anweisungsbefugten vorgenommenen Kontrollen mitunter unzulänglich war, insbesondere bei Abrechnungen von Vorfinanzierungsbeträgen und der Prüfung von Ausgabenbelegen, einschließlich der Arbeiten und Ergebnisse von Prüfern sowie bei der Weiterverfolgung von Prüfungsfeststellungen. Hinzu kommt eine zu geringe Präsenz der Delegationsbediensteten vor Ort (um z. B. die Arbeit der Kontrolleure zu überwachen).

37. Um die Einhaltung der Bestimmungen der Haushaltsordnung bei der Ausgabenfeststellung durch den zuständigen Anweisungsbefugten zu gewährleisten, verwendet die Kommission standardisierte Haushaltsabläufe und Prüflisten für jeden Vorgang; dies trägt zur Harmonisierung und zur Qualität der durchgeführten Vorgänge bei.

Die Kommission wird den Anweisungsbefugten die Grundsätze der Abrechnung von Vorfinanzierungen ins Gedächtnis rufen. Was die Weiterverfolgung von Prüfungsfeststellungen betrifft, so achten die zuständigen Anweisungsbefugten auf die Ausstellung von Einziehungsanordnungen, wenn dies notwendig ist.

⁽³²⁾ Staatliche oder halbstaatliche Einrichtungen oder Dienststellen der betreffenden Staaten oder die für die Durchführung der Maßnahme zuständige juristische Person.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

38. Von den Delegationen und den zentralen Dienststellen von EuropeAid veranlasste und privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften übertragene Ausgabenprüfungen bilden ein zentrales Element der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission und sollen zur Erlangung der Zuverlässigkeitsgewähr für die EEF-Ausgaben beitragen.

39. Der jährliche Prüfungsplan sieht Pflichtprüfungen und Prüfungen auf der Grundlage von Risikoanalysen vor. Die Risikoanalysen sind unzureichend dokumentiert, weshalb nicht klar ist, nach welchem Verfahren die Risikoanalyse erstellt und ob dieses Verfahren von den Delegationen kohärent angewandt wird. Die Umsetzung des jährlichen Prüfungsplans ist, insbesondere bei den Delegationen, insgesamt gering: 55 % aller geplanten Prüfungen werden im Jahresverlauf eingeleitet, die übrigen werden aufgeschoben bzw. mitunter gestrichen. Dies ist zum Teil auf die begrenzte Kapazität der Delegationen in Bezug auf Organisation und Weiterverfolgung von Prüfungen zurückzuführen. Selbst wenn die Prüfungen eingeleitet wurden, ist deren Durchführungszyklus langwierig, und Schlussberichte werden lange nach Entstehung der Ausgaben vorgelegt. Diese Systemschwächen führen dazu, dass der erreichbare Gesamtzuverlässigkeitsgrad geringer ist als ursprünglich geplant.

40. Die Kommission hat im Bereich der Prüfungen einen großen Schritt vorwärts gemacht, indem sie im Oktober 2007 für sämtliche Prüfungen geltende neue Aufgabenbeschreibungen vorgelegt hat. Da diese Aufgabenbeschreibungen erst seit Kurzem gelten, muss sich ihre Wirkung noch entfalten, es gibt aber positive Anzeichen dafür, dass sie eine einheitlichere Berichterstattung der Prüfer ermöglichen, insbesondere in Bezug auf die Form des abgegebenen Prüfungsurteils und die angewandte Wesentlichkeitsschwelle.

Überwachung durch die zentralen Dienststellen von EuropeAid

41. Das wichtigste Instrument zur Überwachung der Delegationen sind die von ihnen halbjährlich erstellten Managementberichte über die Außenhilfe (*External Assistance Management Reports (EAMR)*). Diese Berichte stellen eine periodische Information dar, mithilfe derer die dezentralisierten Delegationen den zentralen Dienststellen von EuropeAid die wichtigsten Informationen über die interne Organisation, die Projektdurchführung und die externen Prüfungen zukommen lassen können. In der Folge geben die zentralen Dienststellen von EuropeAid den Delegationen Feedback. Zu den von den Delegationen regelmäßig gemeldeten Problemen gehören der Mangel an Kapazitäten und Ressourcen in den Verwaltungen der nationalen Anweisungsbefugten (siehe Ziffer 36) sowie die Personalknappheit (siehe Ziffer 33).

39. Die Verfahren für die Risikoanalyse sind genau in den praktischen Leitlinien für den jährlichen Prüfungsplan und die Risikoanalyse festgehalten. Die Kommission stimmt zu, dass das Dokumentationsverfahren der Risikoanalyse verbessert werden sollte.

Der jährliche Prüfungsplan gibt die durchzuführenden Prüfungen an, die normalerweise an die Überprüfung von Projektausgaben gebunden sind. Manche Prüfungen werden im selben Jahr begonnen und abgeschlossen ($n + 1$), manche jedoch im folgenden Jahr ($n + 2$); dies hängt von der Umsetzungsgeschwindigkeit des Projekts/Programms und dem Prüfungsverfahren selbst ab.

Dies führt zu Anpassungen im ursprünglichen Plan, und für jede abgesagte oder aufgeschobene Prüfung wird eine hinreichende Rechtfertigung verlangt. Dies bedeutet nicht automatisch, dass alle Prüfungen, die während des Jahres nicht beginnen, verschoben werden. Die Durchführungsrate des jährlichen Prüfungsplans für 2007 betrug durch diese Anpassungen 77 %. Dies entspricht den Plänen der Vorjahre, die über zwei Jahre laufen.

Die Zuverlässigkeit ist dadurch gewährleistet, dass keine Zahlungen, die Gegenstand einer Prüfung sind, durchgeführt werden, bevor die Ergebnisse dieser Prüfungen eingegangen und berücksichtigt worden sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

42. Es gibt keine zentralisierten Managementinformationen über den Umfang und die Ergebnisse der von den Delegationen im Jahr 2007 veranlassten Prüfungen. Der aus diesen Prüfungen ableitbare Grad an Sicherheit bleibt infolgedessen deutlich hinter dem mit einem soliden Managementinformationssystem erzielbaren Grad zurück. Die Handhabung des vorhandenen computer-gestützten Systems, CRIS-Audit, wurde im Hinblick auf die ab Januar 2008 obligatorische Nutzung vereinfacht. Da dieses System erst seit Kurzem genutzt wird, lässt sich seine Wirksamkeit noch nicht beurteilen, doch gibt es positive Anzeichen dafür, dass es sich als zweckmäßiges Instrument für die Überwachung der Fortschritte erweisen wird. Allerdings müssen noch einige Verbesserungen vorgenommen werden, damit es möglich wird, die Prüfungsabdeckung der Ausgaben zu beurteilen und das System für die Zusammenstellung, Analyse und Weiterverfolgung der Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen im Hinblick auf eine laufende Bewertung der Sachverhalte und die Ergreifung rascher und rechtzeitiger ggf. erforderlicher Maßnahmen zu nutzen.

43. Seit Jahren werden von den zentralen Dienststellen von EuropeAid veranlasste Prüfungen einer strengen Kontrolle unterzogen. Zudem wird jährlich ein Synthesebericht ausgearbeitet, in dem Prüfungsergebnisse zusammengestellt werden, was zu eventuell erforderlichen Systemverbesserungen beitragen soll. Im Jahr 2007 wurde ein ähnliches Verfahren für die von den Delegationen in Auftrag gegebenen Prüfungen, die die Mehrheit der Prüfungen bilden, durchgeführt. Die angewandte Vorgehensweise ist methodisch und deckt die zentralen Bereiche ab, wie etwa die Einhaltung der Aufgabenbeschreibungen. Der erstellte Bericht enthielt viele Fakten zu Zahlen und zur Einstufung der Prüfungsergebnisse.

Überprüfung durch die zentralen Dienststellen von EuropeAid

44. Im Rahmen ihrer Überprüfungsmaßnahmen führen die zentralen Dienststellen von EuropeAid Kontrollbesuche zur Überprüfung des Funktionierens der internen Kontrollsysteme der Delegationen durch, nehmen Ex-post-Kontrollen von Vorgängen vor und veranlassen externe Prüfungen.

45. Im Jahr 2007 führten die zentralen Dienststellen von EuropeAid einen Kontrollbesuch in einer Delegation durch, um die Einrichtung und das Funktionieren der Überwachungs- und Kontrollsysteme zu prüfen. Der Besuch war gut aufgebaut und führte zu praktischen Empfehlungen im Hinblick auf die Verbesserung der Kontrollsysteme. Allerdings wurde nur dieser eine Kontrollbesuch durchgeführt. Im Jahr 2007 war EuropeAid dabei, eine standardisierte Methode für derartige Besuche zu entwickeln. In diesem Zusammenhang wurden zwei Pilotbesuche durchgeführt, bei denen operative Fragen und nicht das Funktionieren der Überwachungs- und Kontrollsysteme im Vordergrund standen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

42. EuropeAid hat ein zweckmäßiges Instrumentarium zur Durchführung von Prüfungen entwickelt, das sowohl für die Qualitätskontrolle als auch für die Konsolidierung und Nutzung der systematischen Prüfungsergebnisse eingesetzt werden kann.

Die Planung und Weiterverfolgung von Prüfungsergebnissen werden sowohl von den Delegationen als auch den zentralen Dienststellen gewährleistet. Es werden keine Zahlungen, die Gegenstand einer Prüfung sind, angewiesen, bevor die Ergebnisse dieser Prüfungen eingegangen und berücksichtigt worden sind. Die Ergebnisse vorhergegangener Prüfungen werden bei der Erstellung des jährlichen Prüfungsplans berücksichtigt.

EuropeAid verfolgt die Umsetzung des jährlichen Prüfungsplans der zentralen Dienststellen und führt seit 2005 eine Überprüfung der während des Jahres ausgestellten Prüfungsberichte durch. Ziel dieser Überprüfung ist es, zur Überwachung der Prüfungstätigkeiten in den zentralen Dienststellen und den Delegationen beizutragen und das Prüfungssystem weiter zu verbessern, das sich unter anderem auf die Grundlage einer Analyse der Typologie der Prüfungsergebnisse stützt.

45. EuropeAid hat im März 2008 eine standardisierte Methode für diese Besuche entwickelt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

46. Das von EuropeAid angewandte System für die Ex-post-Kontrolle der Vorgänge bildet einen wirksamen Mechanismus zur Ermittlung von Fehlern im Zusammenhang mit formalen Aspekten der Vorgänge. Bei der Aufdeckung von Fehlern mit Auswirkungen auf die Höhe der Zahlungen erweist es sich allerdings als weniger wirksam. Wie im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 erwähnt, können die Ex-post-Kontrollen der Vorgänge deshalb nur bedingt zur Gewährleistung der Gesamtzuverlässigkeit der Systeme und Verfahren sowie zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge beitragen. Die vom Hof vorgenommene Überprüfung einer Stichprobe von Vorgängen, die einer Ex-post-Kontrolle unterzogen worden waren, ergab, dass die Kontrollen mitunter nicht ordnungsgemäß dokumentiert worden waren, einige Fehler unentdeckt blieben und die Feststellungen nicht immer so rasch weiterverfolgt wurden, wie dies möglich gewesen wäre.

47. Die von den zentralen Dienststellen von EuropeAid veranlassten risikoorientierten Prüfungen lassen eine hohe Fehlerquote erkennen. Die Dokumentation der Risikoanalysen reicht nicht aus, um nachzuweisen, dass EuropeAid alle besonders risikobehafteten Bereiche zur Prüfung ausgewählt hat.

Interne Prüfung

48. Hauptziel der internen Auditstelle von EuropeAid ist eine Beurteilung und Bewertung des internen Kontrollsystems. Die Stelle nimmt ihre Aufgabe wirksam wahr. Der Hof stellt allerdings fest, dass die interne Auditstelle bei ihrer Risikoanalyse das von EuropeAid geführte Register zur Risikoerfassung nicht ausreichend einbezieht und das Prüfungsprogramm nicht flexibel genug konzipiert ist, um eine im Zeitverlauf erfolgte Änderung des beobachteten Risikos berücksichtigen zu können. Im Jahr 2007 schloss die interne Auditstelle Prüfungen in folgenden Bereichen ab: Budgethilfen, gemeinsame Mittel und Treuhandfonds (*pool and trust funds*); Verfahren zur Risikoermittlung; ausgewählte Normen für die interne Kontrolle in ausgewählten Delegationen und Risikomanagement in den Delegationen sowie eine Reihe von Weiterverfolgungsprüfungen. Die Schlussfolgerungen der internen Auditstelle stimmen im Allgemeinen mit den Feststellungen des Hofes überein.

49. Der Interne Auditdienst der Kommission prüfte die Ex-post-Kontrolltätigkeiten ⁽³³⁾ bei EuropeAid. Seine Schlussfolgerungen untermauern die Feststellungen des Hofes zur globalen Kontrollstrategie (siehe Ziffer 32) sowie zur Planung und Überwachung der Prüfungen (siehe Ziffern 38 und 42).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

46. Die Einrichtung eines Ex-post-Kontrollsystems für Vorgänge fußt ebenso wie die Definition seiner Merkmale auf der Bewertung des Restrisikos und der Interaktion mit den anderen Komponenten des Kontrollsystems. Ex-post-Kontrollen von Vorgängen bieten eine zusätzliche Gewähr für die Bewertung der Elemente, die Gegenstand dieser Kontrollen sind.

Dazu gehören Zahlungen, Einziehungen und Abrechnungen von Vorfinanzierungen durch die Kommission. Die Kontrolle jedes Vorgangs zieht eine systematische Überprüfung der anwendbaren Vertragsbedingungen nach sich.

Die Dokumentation, die für jede Art der ausgewählten Vorgänge erforderlich ist, wird im Ex-post-Kontrollhandbuch für die Vorgänge genau angeführt.

47. Die Kommission stimmt zu, dass das Dokumentationsverfahren der Risikoanalyse verbessert werden sollte.

48. Die Risikoanalyse der Internen Auditstelle ist die Grundlage für ihren eigenen jährlichen Prüfungsplan. Zusätzlich werden die Risiken im Risikoregister von EuropeAid in Zusammenhang mit der Auswirkung betrachtet, die sie auf den zu prüfenden Bereich haben. Während das Risikoregister der Internen Auditstelle einen Bereich als risikoreich einstuft, scheint dieser Bereich im Prüfungsplan für ein bestimmtes Jahr möglicherweise nicht auf, da der Geschäftsprozess sich noch nicht im Arbeitsablauf der GD oder dem Managementzyklus für bestimmte Programme befindet. Das Risikoregister der Internen Auditstelle wird mehrmals pro Jahr aktualisiert, um eventuelle Änderungen der Risikoumgebung von EuropeAid zu berücksichtigen.

49. Die Prüfung durch den Internen Auditdienst wurde zu einem Zeitpunkt durchgeführt, als eine formalisierte Kontrollstrategie vorbereitet wurde. Seine Schlussfolgerungen konnten die später erfolgten Entwicklungen nicht berücksichtigen.

⁽³³⁾ Ex-post-Kontrollen von Vorgängen und Prüfungen der Rechnungsführung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

50. Der Interne Auditdienst führte bei EuropeAid ferner eine abschließende Weiterverfolgungsprüfung der für Nichtregierungsorganisationen bereitgestellten Mittel durch; außerdem prüfte er die Förderfähigkeit der Kosten nach Maßgabe des mit den Vereinten Nationen abgeschlossenen Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (FAFA). Bei dieser letztgenannten Prüfung gelangte er zu der Schlussfolgerung, dass das Konzept des FAFA zwar angemessen ist, die Kontrollmechanismen aber sowohl auf der Ebene der Projekte als auch auch auf der Ebene der Partner wirksamer und stärker angewandt werden müssen, indem etwa Zahlungen verstärkt kontrolliert werden und anhand der Prüfbesuche eine angemessene Abdeckung gewährleistet wird ⁽³⁴⁾.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

51. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Jahresabschlüsse des EEF für das am 31. Dezember 2007 endende Haushaltsjahr in allen wesentlichen Punkten zuverlässig sind. Dennoch verweist der Hof auf seine in Ziffer 17 vorgebrachte Bemerkung zur Rückstellung für entstandene Kosten.

52. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof außerdem zu folgenden Schlussfolgerungen:

- a) Abgesehen von den Auswirkungen der in den Ziffern 19, 20 und 27 dargelegten Sachverhalte weisen die den Einnahmen und Mittelbindungen der EEF zugrunde liegenden Vorgänge keine wesentlichen Fehler auf. Der Hof verweist zudem auf das hohe treuhänderische Risiko bei den in den Ziffern 25 und 26 dargelegten Fällen.
- b) Die den Zahlungen der EEF zugrunde liegenden Vorgänge sind in erheblichem Maße mit Fehlern behaftet.

53. Die Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Europäischen Entwicklungsfonds durch den Hof ergab, dass diese Systeme bedingt wirksam sind. **Tabelle 3** enthält eine Übersicht über die Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme von EuropeAid durch den Hof ⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Jahresbericht an die Entlastungsbehörde über die im Jahr 2007 durchgeführten internen Prüfungen (vorgelegt von der Kommission (SEK(2008) 2361 endg. vom 30.7.2008)).

⁽³⁵⁾ Die Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme der GD Humanitäre Hilfe ist Kapitel 8 (Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung) des Jahresberichts des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2007 zu entnehmen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

50. Seit dem Abschluss der Prüfungen zum FAFA durch den Internen Auditdienst, die im Jahre 2006 und zu Jahresbeginn 2007 durchgeführt wurden, hat EuropeAid bedeutende Fortschritte zu verzeichnen:

- Die Überprüfung, inwieweit die Agenturen der Vereinten Nationen (VN) die international anerkannten Normen erfüllen, wurde durchgeführt (97 % Deckungsgrad);
- parallel zum Anstieg der Beiträge der Kommission an die VN ist die Zahl der VN-Überprüfungsbesuche stark angestiegen (39 im Jahr 2007 gegenüber 7 in den Jahren 2005-2006);
- die Planung dieser Überprüfungen erfolgt jährlich;
- ihre Ergebnisse werden konsolidiert;
- die Kommission und die VN haben gemeinsame Richtlinien zur Berichterstattung unterzeichnet, um diese zu verbessern.

53. Im Anbetracht der ihr zur Verfügung stehenden materiellen, finanziellen und personellen Ressourcen ist die Kommission der Ansicht, dass sie Kontrollsysteme eingerichtet hat, die eine angemessene Sicherheit gewährleisten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

54. EuropeAid arbeitete weiterhin an der Behebung bestimmter Mängel, die der Hof in früheren Jahresberichten aufgezeigt hat. EuropeAid hat neue Aufgabenbeschreibungen für Prüfungen ausgearbeitet und ein Managementinformationssystem (CRIS-Audit) zu Umfang und Ergebnissen der Prüfungen eingerichtet. Der Hof begrüßt die von EuropeAid unternommenen Anstrengungen zur Ausarbeitung einer Kontrollstrategie, auch wenn bei einigen wichtigen Bestandteilen nach wie vor Unklarheiten bestehen, insbesondere in Bezug auf die Abdeckung bestimmter Kontrollen, die Koordinierung von Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen sowie die Schlüsselindikatoren zur Untermauerung der vom Generaldirektor zu liefernden Gesamtzuverlässigkeitsgewähr.

55. Weitere Anstrengungen sind notwendig, um Konzeption und/oder Umsetzung einiger Systeme zu verbessern. Die folgenden Empfehlungen sind vor diesem Hintergrund zu sehen:

- a) Die Kontrollstrategie von EuropeAid sollte sowohl Schlüsselindikatoren zur Untermauerung des vom Generaldirektor zu liefernden Sicherheitsgrads enthalten als auch die Abdeckung bestimmter Kontrollen, die Koordinierung von Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen und die benötigten Personalressourcen.
- b) In einer Überprüfung sollte bewertet werden, ob die zentralen Dienststellen von EuropeAid und die Delegationen über die für die Gewährleistung der Qualität der Kontrollen benötigten Personalressourcen in entsprechender Zahl und mit entsprechenden Qualifikationen verfügen.
- c) Das Management von Durchführungseinrichtungen sollte besser unterstützt werden, etwa durch stärkere Präsenz von Delegationsbediensteten vor Ort, Stärkung von Rechnungsführungssystemen und Schulungsmaßnahmen, vor allem bei Projekten, die mittels Leistungsprogrammen durchgeführt werden.
- d) Bei den von den Delegationen vor Genehmigung der Zahlungen durchgeführten Kontrollen sollten die Zahlungsanträge genauer geprüft und stärker auf das tatsächliche Vorhandensein, die Zuschussfähigkeit und die Richtigkeit der Ausgaben geachtet werden. Die Qualität der Arbeiten der Kontrolleure und Prüfer sollte besser überwacht werden.
- e) Durch die Einführung von CRIS-Audit sollte es möglich sein, den Prüfungsumfang und die Prüfungsergebnisse zu überwachen. Qualitative Informationen zu den ausgesprochenen Empfehlungen und den aufgrund der Feststellungen vorzunehmenden Verbesserungen sind unbedingt erforderlich, damit die mit der Vergabe von Prüfungen letztlich angestrebten Ziele erreicht werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

54. Die Kommission begrüßt die Anerkennung der in den letzten Jahren erzielten Fortschritte durch den Hof.

55.

- a) EuropeAid ist entschlossen, die Präsentation dieser Elemente seiner Kontrollstrategie zu verbessern.
- b) Die Kommission stimmt dem Hof zu, dass ein angemessener Personaleinsatz, sowohl was die Anzahl als auch die Qualifikationen betrifft, eine Herausforderung darstellt, und ist bereit, eine Überprüfung durchzuführen.
- c) EuropeAid wird mehrere Instrumente zur Verbesserung des Managements von Projektträgern entwickeln und neue Bestimmungen für die Prüfung der Kostenvoranschläge für neue Programme einführen.
- d) Um die Einhaltung der Bestimmungen der Haushaltsordnung bei der Ausgabenfeststellung durch den zuständigen Anweisungsbefugten zu gewährleisten, verwendet die Kommission standardisierte Haushaltsabläufe und Prüflisten für jeden Vorgang; dies trägt zur Harmonisierung und zur Qualität der durchgeführten Vorgänge bei.
- e) Die Einführung des neuen CRIS-Audit-Moduls am 1. Januar 2008, mit dem die zu prüfende Vertragssumme mit dem geprüften Betrag verbunden wird, wird die Berechnung der Prüfungsabdeckung sowie die Analyse der Prüfungsergebnisse nach der Typologie erleichtern.

Die Kommission stimmt der Empfehlung des Hofes zu und stellt jährliche Prüfungsergebnisse zur Analyse zusammen, um aus Fehlern zu lernen und geeignete Verbesserungen einzuführen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- f) Bei Ex-post-Kontrollen von Vorgängen sollten die Belege genauer kontrolliert werden, um sicherzugehen, dass die Vorgänge nicht mit Förderfähigkeitsfehlern oder Fehlern im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Vorhandensein behaftet sind. Außerdem sollte überprüft werden, ob die vor der Genehmigung der Zahlung durchgeführten Kontrollen angemessen waren.
- g) Die standardisierte Methode für Kontrollbesuche sollte fertiggestellt und die Anzahl der entsprechenden Besuche erhöht werden. Bei der neuen Methode sollte das Hauptaugenmerk weiterhin auf der Prüfung der Einrichtung und Funktionsweise der Überwachungs- und Kontrollsysteme liegen.

56. Bei den Budgethilfen sollten folgende Empfehlungen berücksichtigt werden:

- a) Die Einhaltung des Abkommens von Cotonou sollte anhand von Mindestanforderungen — etwa der Verfügbarkeit rechtzeitig veröffentlichter und geprüfter Rechnungsabschlüsse — gemessen werden, die vor der Gewährung von Budgethilfen zu erfüllen sind.
- b) Die verwendeten Leistungsindikatoren sollten klare Anhaltspunkte für etwaige Fortschritte bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen liefern. Dies ließe sich über verstärkten Einsatz von Indikatoren bewerkstelligen, die die Ergebnisentwicklung im Zeitverlauf messen in Verbindung mit der Verwendung von Ablaufindikatoren für einmalige Vorkehrungen.
- c) Im Hinblick auf eine strukturierte Darstellung ihrer Schlussfolgerungen zu den Fortschritten bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen sollte die Kommission sicherstellen, dass die den Auszahlungsentscheidungen zugrunde liegenden Angaben zuverlässig sind und sich stärker auf eine Beurteilung bereits eingetretener Ereignisse als auf Prognosen stützen.
- d) EuropeAid sollte sicherstellen, dass die Verwaltung der öffentlichen Finanzen vor Einleitung eines Budgethilfeprogramms klar und umfassend bewertet wird und der Empfängerstaat zur Behebung sämtlicher erheblicher Schwachpunkte innerhalb einer überschaubaren Zeitspanne über ein glaubwürdiges und zweckdienliches Reformprogramm verfügt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- f) *Die Kommission arbeitet ständig an der Verbesserung ihres Systems und wird dem Problem der Belege für Kostenvoranschläge für Programme besondere Aufmerksamkeit widmen.*
- g) *EuropeAid hat im März 2008 eine standardisierte Methode für diese Besuche entwickelt, und die Zahl der Überwachungsbesuche soll erhöht werden.*

56.

- a) *Wie bereits in Absatz 25 ausgeführt, sieht die Kommission die PFM-Ausgangsdiaagnose und das Reformprogramm als Teil des dynamischen Ansatzes als Grundlage an, auf der der Fortschritt auf Länderbasis gemessen wird. Sie sieht die Festsetzung von gemeinsamen Mindestanforderungen, die für alle Länder einheitlich angewendet werden, als unangemessen an.*
- b) *Im Vergleich zu anderen Sektoren ist es schwieriger und komplizierter, Ergebnisindikatoren für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen zu definieren. Die Kommission bevorzugt dennoch die Verwendung von Ergebnisindikatoren, falls solche vorhanden sind, um die Wirkung von Reformen zu messen, verwendet aber auch verlaufsorientierte Indikatoren und Maßnahmen, um den Fortschritt bei der Umsetzung eines Reformprogramms zu überwachen.*
- c) *Bei der Bewertung der Förderfähigkeit berücksichtigt die Kommission eine Mischung aus in der Vergangenheit erzielten Ergebnissen und künftigen Verpflichtungen. Zugleich stimmt die Kommission zu, dass bei der Bewertung von Auszahlungen das Augenmerk auf erbrachte Leistungen gelegt werden sollte.*
- d) *Die Kommission stimmt zu, dass die Systeme der Verwaltung der öffentlichen Finanzen vor der Gewährung von Budgethilfe bewertet werden müssen, und zieht es vor, eine solche Bewertung im Rahmen der PEFA durchzuführen. Es wird erwartet, dass die PEFA-Bewertungen in allen Ländern, die Budgethilfe aus dem EEF erhalten, vor Jahresende 2008 abgeschlossen sind. In den meisten Fällen haben die Regierungen bereits Reformprogramme für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen eingerichtet, die je nach den Ergebnissen der Bewertungen angepasst werden müssen. Wenn neue Programme erstellt werden müssen, muss die Kommission davon überzeugt sein, dass die Regierung sich zur Entwicklung und Umsetzung von Reformmaßnahmen der Verwaltung der öffentlichen Finanzen verpflichtet, bevor Budgethilfe gewährt wird.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

- e) Die Qualität der Finanzierungsabkommen sollte verbessert werden durch Aufnahme grundsätzlich geltender allgemeiner Bedingungen, eindeutiger Klauseln und klarer Auflagen für Fortschritte bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen.
- f) In Anbetracht der zunehmenden Bedeutung der Budgethilfen sollte auf der Grundlage einer Analyse der für ihre Verwaltung benötigten Fähigkeiten und Kenntnisse eine Personalpolitik ausgearbeitet werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- e) *Die Kommission wird danach streben, die Finanzierungsabkommen mit Allgemeinen Bedingungen zu versehen und die Bewertung der Berechtigung zum Erhalt von Unterstützung für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen in strukturierter und formalisierter Art und Weise durchzuführen. Die speziellen PFM-Leistungsindikatoren innerhalb der variablen Tranchen müssen klar und präzise sein, damit der Fortschritt im Zeitverlauf gemessen werden kann.*
- f) *Zusätzlich zur Berücksichtigung der besonderen Voraussetzungen für Budgethilfeprogramme bei der Einstellung von Personal führen die zuständigen Kommissionsdienststellen zahlreiche Schulungen für EK-Bedienstete von Delegationen und den zentralen Dienststellen zu bestimmten mit der Budgethilfe verbundenen Themen (Kurse zur Verwaltung der öffentlichen Finanzen, zu Makroökonomie, Leistungsmessung, sektorspezifische Kurse usw.) durch.*

Tabelle 1 — Kumulierte Verwendung der von der Kommission verwalteten EEF-Mittel zum 31. Dezember 2007

(Millionen Euro)

	Stand Ende 2006		Haushaltsvollzug im Haushaltsjahr 2007				Stand Ende 2007				
	Gesamtbe- trag	Aus- führungs- rate ⁽²⁾	siebter EEF	achter EEF	neunter EEF	Gesamtbe- trag	siebter EEF	achter EEF	neunter EEF	Gesamtbe- trag	Ausführungs- rate ⁽²⁾
A — MITTEL ⁽¹⁾	37 269,8		– 71,9	– 211,0	341,8	58,8	10 583,0	10 839,3	15 906,4	37 328,7	
B — VERWENDUNG ⁽³⁾											
1. Mittelbindungen	34 107,2	91,5 %	– 71,9	– 211,0	3 455,1	3 172,2	10 583,0	10 839,3	15 857,1	37 279,4	99,9 %
2. Rechtliche Einzelverpflichtungen	28 699,1	77,0 %	– 5,5	35,0	3 317,3	3 346,9	10 517,2	10 484,6	11 044,2	32 046,0	85,8 %
3. Zahlungen	23 826,0	63,9 %	96,7	483,4	2 293,9	2 874,0	10 340,8	9 605,5	6 753,7	26 700,0	71,5 %
C — NOCH ZU ZAHLEN (B1-B3)	10 281,2	27,6 %					242,2	1 233,8	9 103,4	10 579,4	28,3 %
D — NOCH VERFÜGBARE MITTEL (A-B1)	3 162,6	8,5 %					0,0	0,0	49,3	49,3	0,1 %

⁽¹⁾ Ursprüngliche Mittelausstattung des siebten, achten und neunten EEF, Zinsen, verschiedene Mittel und Mittelübertragungen aus früheren EEF.⁽²⁾ In Prozent der Mittel.⁽³⁾ Die Beträge des neunten EEF enthalten die freiwilligen Beiträge der Mitgliedstaaten zur Friedensfazilität für Afrika (Mittelbindungen: 39,1 Millionen Euro; rechtliche Einzelverpflichtungen: 37,0 Millionen Euro).

Quelle: Rechnungshof auf der Grundlage der EEF-Übersichten über die finanzielle Ausführung und der Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2007.

Tabelle 2 — Haushaltsvollzug in den Haushaltsjahren 2003 bis einschließlich 2007

(Millionen Euro)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Mittelbindungen	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7	3 172,2
2. Rechtliche Einzelverpflichtungen	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6	3 346,9
3. Zahlungen	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9	2 874,0

Quelle: Rechnungshof auf der Grundlage der EEF-Übersichten über die finanzielle Ausführung und der Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2007.

Tabelle 3 — Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

Betroffenes System	Wichtigste interne Kontrollen								Gesamtbewertung	
	Vor Genehmigung der Vorgänge durchgeführte Kontrollen	Kontrollbesuche		Ex-post-Kontrollen	Externe Prüfungen					Interne Revision
		Qualität	Anzahl		Qualität	Anzahl/ Umsetzung des Prüfungsplans	Follow-up einzelner Prüfungsfeststellungen/ Wirksame Wiedereinzugsverfahren	Gesamtüberwachung der von den Delegationen in Auftrag gegebenen Prüfungen durch die zentralen Dienststellen		
Zentrale Dienststellen von EuropeAid										
Delegationen		n. z.	n. z.	n. z.				n. z.		

Legende:

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam
n. z.	Nicht zutreffend oder nicht bewertet

Ergebnisse der Prüfungen von Vorgängen

	Zahlungen für Projekte	Budgethilfezahlungen
Schätzung des Anteils der fehlerbehafteten Vorgänge bezogen auf die Stichprobe	30 %	30 %
Fehlerquote	über 5 %	zwischen 2 % und 5 %

Tabelle 4 — Weiterverfolgung der wichtigsten Bemerkungen in der Zuverlässigkeitserklärung

	Bemerkung des Hofes	Eingeleitete Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
1.	Die Kontrollstrategie sollte bis Ende 2007 festgelegt und operativ sein. Wie vom Hof bereits angemerkt, sollte sie klare und kohärente Ziele vorgeben, die Koordinierung sicherstellen sowie Art und Intensität der Kontrollen festlegen. Dabei müssen — unter Berücksichtigung des hinnehmbaren Fehler-risikos auf der Ebene der zugrunde liegenden Vorgänge — die Kosten der verschiedenen Kontrollen und der damit verbundene Nutzen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Die Kontrollstrategie sollte eine gut strukturierte und dokumentierte Risikoanalyse umfassen, die die volle Einbeziehung der Delegationen offiziell vorsieht. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 54 Buchstabe a)	EuropeAid hat die globale Kontrollstrategie formalisiert und in den Tätigkeitsbericht des Generaldirektors aufgenommen. Die Strategie enthält eine Beschreibung der Kontrollverfahren für jede der verschiedenen Verwaltungsmethoden. Bei einigen wichtigen Bestandteilen bestehen allerdings nach wie vor Unklarheiten, insbesondere in Bezug auf die Abdeckung bestimmter Kontrollen, die Koordinierung von Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen sowie die Schlüsselindikatoren zur Untermauerung der vom Generaldirektor zu liefernden Gesamtzuverlässigkeitsgewähr.	Die Kontrollstrategie von EuropeAid sollte sowohl Schlüssel-indikatoren zur Untermauerung des vom Generaldirektor zu liefernden Sicherheitsgrads enthalten als auch die Abdeckung bestimmter Kontrollen, die Koordinierung von Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen und die benötigten Personalressourcen. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 55 Buchstabe a)	EuropeAid ist entschlossen, die Präsentation dieser Elemente seiner Kontrollstrategie weiter zu verbessern.
2.	Die Verwaltung von Projekten, die im Rahmen von Leistungsprogrammen finanziert werden, sollte besser unterstützt werden, etwa durch stärkere Präsenz von Delegationsbediensteten vor Ort, zur Unterstützung von Rechnungsführungssystemen und Schulungsmaßnahmen. Mehr Prüfungen in einem frühen Stadium der Projektverwirklichung würden ebenfalls dazu beitragen, die Qualität der von Begünstigten eingerichteten Kontrollsysteme zu überwachen und erforderlichenfalls zu verbessern. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 54 Buchstabe b)	EuropeAid hat sich weiter bemüht, die Qualität der in Form von Leistungsprogrammen verwalteten Projekte zu verbessern. Zu diesem Zweck wurde ein neuer praktischer Leitfaden erstellt und in den AKP-Staaten werden regelmäßig spezifische Fortbildungskurse abgehalten.	Das Management von Durchführungseinrichtungen sollte besser unterstützt werden, etwa durch stärkere Präsenz von Delegationsbediensteten vor Ort, Stärkung von Rechnungsführungssystemen und Schulungsmaßnahmen, vor allem bei Projekten, die mittels Leistungsprogrammen durchgeführt werden. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 55 Buchstabe c)	EuropeAid wird mehrere Instrumente zur Verbesserung des Managements von Projektträgern entwickeln und neue Bestimmungen für die Prüfung der Kostenvoranschläge für neue Programme einführen.
3.	Bei den von den Delegationen vor Genehmigung der Zahlungen durchgeführten Kontrollen sollten die Zahlungsanträge genauer geprüft und stärker auf das tatsächliche Vorhandensein, die Zuschussfähigkeit und die Richtigkeit der Ausgaben geachtet werden. Die Qualität der Arbeit der Kontrolleure sollte besser überwacht werden. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 54 Buchstabe c)	EuropeAid hat keine konkreten Maßnahmen getroffen. Die bei der vom Hof durchgeführten Prüfung einzelner Zahlungen aufgedeckte Fehlerzahl untermauert die Feststellung, dass die Finanzkontrolle aufseiten der Delegationen verstärkt werden muss.	Bei den von den Delegationen vor Genehmigung der Zahlungen durchgeführten Kontrollen sollten die Zahlungsanträge genauer geprüft und stärker auf das tatsächliche Vorhandensein, die Zuschussfähigkeit und die Richtigkeit der Ausgaben geachtet werden. Die Qualität der Arbeit der Kontrolleure sollte besser überwacht werden. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 55 Buchstabe d)	In dem Bewusstsein, dass Verbesserungen bei der Kontrolle der Ausführung bestimmter Arten von Verträgen notwendig sind, wird die Kommission die Möglichkeit prüfen, ein Qualitätssicherungsinstrument einzuführen, das sicherstellt, dass die von den Kontrolleuren durchgeführten Überprüfungen den Verpflichtungen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge entsprechen. Sie wird den Anweisungsbefugten die Grundsätze der Abrechnung von Vorfinanzierungen ins Gedächtnis rufen.
4.	Die Qualität der von externen Prüfern durchgeführten Kontrollen sollte verbessert werden, indem sichergestellt wird, dass die neue Aufgabenbeschreibung Folgendes umfasst: klare Definition des Prüfungszwecks, anzuwendende Wesentlichkeitsschwelle, Stichprobenverfahren, Art der vorzunehmenden Prüfungsverfahren, Anleitungen für den Umgang mit Fehlern und für die Darstellung der Schlussfolgerungen im Bericht. Diese einheitliche Aufgabenbeschreibung sollte auch für sämtliche von den Delegationen veranlassten externen Prüfungen gelten. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 54 Buchstabe d)	Im Oktober 2007 legte EuropeAid für alle Prüfungen geltende neue Aufgabenbeschreibungen vor. Da diese Aufgabenbeschreibungen erst seit Kurzem gelten, muss sich ihre Wirkung noch entfalten, es gibt aber positive Anzeichen dafür, dass sie eine einheitlichere Berichterstattung der Prüfer ermöglichen, insbesondere in Bezug auf die Form des abgegebenen Prüfungsurteils und die angewandte Wesentlichkeitsschwelle.	Es wurden zufriedenstellende Maßnahmen ergriffen.	
5.	Die zentrale Überwachung der von den Delegationen veranlassten externen Prüfungen sollte verbessert werden, sodass eine wirksame Weiterleitung der Ergebnisse an alle relevanten Managementebenen möglich ist. Dies sollte einfacher werden, wenn Ende 2007 ein Managementsystem verfügbar wird, das Informationen zum Prüfungsablauf liefert und den Zugang zu relevanten Prüfungsergebnissen erleichtert. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 54 Buchstabe e)	Die Handhabung des computergestützten Systems, CRIS-Audit, wurde im Hinblick auf die ab Januar 2008 obligatorische Nutzung vereinfacht. Allerdings müssen noch einige Verbesserungen vorgenommen werden, damit es möglich wird, die Prüfungsabdeckung zu beurteilen und das System für die Zusammenstellung, Analyse und Weiterverfolgung der Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen zu nutzen.	Durch die Einführung von CRIS-Audit sollte es möglich sein, den Prüfungsumfang und die Prüfungsergebnisse zu überwachen. Qualitative Informationen zu den ausgesprochenen Empfehlungen und den aufgrund der Feststellungen vorzunehmenden Verbesserungen sind unbedingt erforderlich, damit die mit der Vergabe von Prüfungen letztlich angestrebten Ziele erreicht werden. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 55 Buchstabe e)	Die Einführung des neuen CRIS-Audit-Moduls am 1. Januar 2008, mit dem die zu prüfende Vertragssumme mit dem geprüften Betrag verbunden wird, wird die Berechnung der Prüfungsabdeckung sowie die Analyse der Prüfungsergebnisse nach der Typologie erleichtern. Die Kommission stimmt der Empfehlung des Hofes zu und stellt jährliche Prüfungsergebnisse zur Analyse zusammen, um aus Fehlern zu lernen und geeignete Verbesserungen einzuführen.

	Bemerkung des Hofes	Eingeleitete Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
6.	Die Überprüfung der Delegationen durch die zentralen Dienststellen von EuropeAid sollte durch eine Erhöhung der Anzahl der Kontrollbesuche verbessert werden. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 54 Buchstabe f)	Die Kontrollbesuche sind gut aufgebaut und führen zu praktischen Empfehlungen im Hinblick auf die Verbesserung der Kontrollsysteme. Die Anzahl der Besuche hat sich jedoch nicht erhöht.	Es sollten mehr Kontrollbesuche durchgeführt werden. Bei diesen Besuchen sollte das Hauptaugenmerk weiterhin auf der Prüfung der Einrichtung und Funktionsweise der Überwachungs- und Kontrollsysteme liegen. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 55 Buchstabe g)	<i>Die standardisierte Methode für Überwachungsbesuche wurde im März 2008 fertig gestellt. Die Anzahl dieser Besuche soll 2008 erhöht werden.</i>
7.	Da der Umfang der Ex-post-Kontrollen der Vorgänge begrenzt ist, können sie nur bedingt einen Beitrag zur Gewährleistung der Gesamtzuverlässigkeit der Systeme und Verfahren sowie zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge liefern. Sie werden zudem mit großer Verzögerung durchgeführt. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffern 33 und 42)	Der Umfang der Ex-post-Kontrollen der Vorgänge erstreckt sich weiterhin nicht auf Aspekte betreffend rechtliche Verpflichtungen sowie ausführliche Belegunterlagen zu Ausgaben im Rahmen von Leistungsprogrammen.	Bei Ex-post-Kontrollen von Vorgängen sollten die Belege genauer kontrolliert werden, um sicherzugehen, dass die Vorgänge nicht mit Förderfähigkeitsfehlern oder Fehlern im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Vorhandensein behaftet sind. Außerdem sollte überprüft werden, ob die vor der Genehmigung der Zahlung durchgeführten Kontrollen angemessen waren. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 55 Buchstabe f)	<i>Die Kommission arbeitet ständig an der Verbesserung ihres Systems und wird dem Problem der Belege für Kostenvoranschläge für Programme besondere Aufmerksamkeit widmen.</i>
8.	Die Einhaltung des Abkommens von Cotonou sollte anhand von Mindestanforderungen — etwa der Verfügbarkeit rechtzeitig veröffentlichter und geprüfter Rechnungsabschlüsse — gemessen werden. Eine klare, förmliche Darstellung der Schlussfolgerungen würde voraussetzen, dass die bei der „dynamischen Auslegung“ herangezogenen Parameter explizit dargelegt werden, sodass sich die Begründetheit der Auszahlungsentscheidungen beurteilen ließe. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 55 Buchstabe a)	EuropeAid hat keine Mindestanforderungen festgelegt. Die Prüfung des Hofes ergab, dass bei fünf der 15 geprüften Mittelbindungen Budgethilfen AKP-Staaten gewährt werden, in denen die Verwaltung der öffentlichen Ausgaben nach Ansicht des Hofes nicht hinreichend transparent, verantwortungsvoll und effizient ist. In den ermittelten Fällen ist die entschlossene Anwendung der dynamischen Auslegung der im Abkommen von Cotonou genannten Voraussetzungen für Haushaltszuschüsse durch die Kommission mit einem sehr hohen treuhänderischen Risiko verbunden.	Die Einhaltung des Abkommens von Cotonou sollte anhand von Mindestanforderungen — etwa der Verfügbarkeit rechtzeitig veröffentlichter und geprüfter Rechnungsabschlüsse — gemessen werden, die vor der Gewährung von Budgethilfen zu erfüllen sind. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 56 Buchstabe a) EuropeAid sollte sicherstellen, dass die Verwaltung der öffentlichen Finanzen vor Einleitung eines Budgethilfeprogramms klar und umfassend bewertet wird und der Empfängerstaat zur Behebung sämtlicher erheblicher Schwachpunkte innerhalb einer überschaubaren Zeitspanne über ein glaubwürdiges und zweckdienliches Reformprogramm verfügt. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 56 Buchstabe d)	<i>Im Jahr 2007 hat die Kommission weiterhin den dynamischen Ansatz verfolgt, den sie als den geeigneten ansieht.</i> <i>Vor dem Beginn eines Budgethilfeprogramms wird die Kommission weiterhin sicherstellen, dass eine Bewertung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen stattfindet, vorzugsweise im Rahmen der PEFA, und dass das Empfängerland über ein glaubwürdiges und einschlägiges Reformprogramm verfügt, um bedeutende Schwächen in einer vorhersehbaren Zeitspanne zu beheben. Dies wird eine strenge Anwendung der dynamischen Auslegung der Bedingungen des Abkommens von Cotonou sowie ein Risikomanagement gewährleisten, das mit den Entwicklungszielen der Kommission vereinbar ist.</i> <i>Letztlich stimmt die Kommission der Bewertung des Hofes hinsichtlich der fünf betreffenden Verpflichtungen nicht zu.</i>
9.	Im Hinblick auf eine strukturierte Darstellung ihrer Schlussfolgerungen sollte die Kommission sicherstellen, dass sich die als Grundlage für die Auszahlungsentscheidungen herangezogenen Daten stärker auf eine Beurteilung bereits eingetretener Ereignisse als auf Prognosen stützen. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 55 Buchstabe b)	Die im Jahr 2007 durchgeführte Prüfung ergab, dass die Kommission in einer erheblichen Anzahl von Fällen die Einhaltung des Abkommens von Cotonou in Bezug auf die Verwaltung der öffentlichen Finanzen nicht strukturiert und förmlich dargelegt hat. Einige dieser Fälle lassen sich damit erklären, dass Prognosen und nicht bereits eingetretene Ereignisse zugrunde gelegt und Indikatoren fehlerhaft bewertet wurden.	Im Hinblick auf eine strukturierte Darstellung ihrer Schlussfolgerungen zu den Fortschritten bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen sollte die Kommission sicherstellen, dass die den Auszahlungsentscheidungen zugrunde liegenden Angaben zuverlässig sind und sich stärker auf eine Beurteilung bereits eingetretener Ereignisse als auf Prognosen stützen. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 56 Buchstabe c)	<i>Bei der Bewertung der Förderfähigkeit berücksichtigt die Kommission eine Mischung aus in der Vergangenheit erzielten Ergebnissen und künftigen Verpflichtungen. Zugleich stimmt die Kommission zu, dass bei der Bewertung von Auszahlungen das Augenmerk auf erbrachte Leistungen gelegt werden sollte.</i>
10.	Die verwendeten Indikatoren sollten klare Anhaltspunkte für Fortschritte bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen liefern. Dies ließe sich über im Zeitverlauf messbare Indikatoren bewerkstelligen, die Periodenvergleiche ermöglichen — im Gegensatz zu Indikatoren, die sich auf einmalige Vorkommnisse stützen. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 55 Buchstabe c)	Die diesjährige Prüfung ergab, dass vielfach sowohl eine klare Analyse der Schwachpunkte der Verwaltung der öffentlichen Finanzen bei Einleitung des Programms als in der Folge auch ein strukturierter Ansatz für die Messung der Fortschritte bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen fehlt. Dadurch wird eine eingehende und objektive Bewertung schwieriger.	Die verwendeten Leistungsindikatoren sollten klare Anhaltspunkte für etwaige Fortschritte bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen liefern. Dies ließe sich über verstärkten Einsatz von Indikatoren bewerkstelligen, die die Ergebnisentwicklung im Zeitverlauf messen in Verbindung mit der Verwendung von Ablaufindikatoren für einmalige Vorkommnisse. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 56 Buchstabe b)	<i>Im Vergleich zu anderen Sektoren ist es schwieriger und komplizierter, Ergebnisindikatoren für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen zu definieren. Die Kommission bevorzugt dennoch die Verwendung von Ergebnisindikatoren, falls solche vorhanden sind, um die Wirkung von Reformen zu messen, verwendet aber auch verlaufsorientierte Indikatoren und Maßnahmen, um den Fortschritt bei der Umsetzung eines Reformprogramms zu überwachen.</i>

Abbildungen zum konsolidierten siebten, achten und neunten EEF zum 31. Dezember 2007

Abbildung I: Kumulierte Mittel

Insgesamt = 37 328,65 Millionen Euro ⁽¹⁾

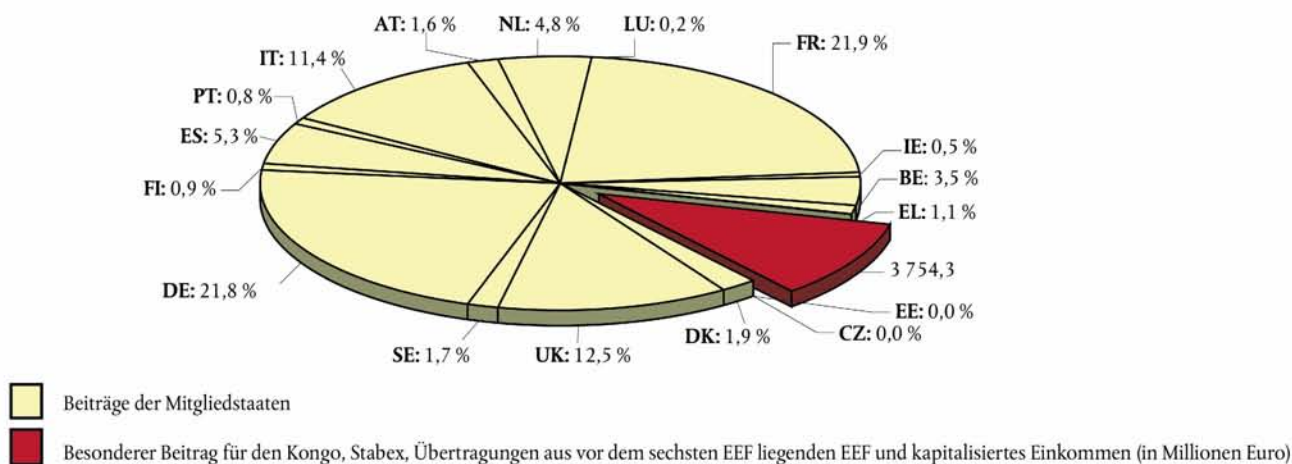
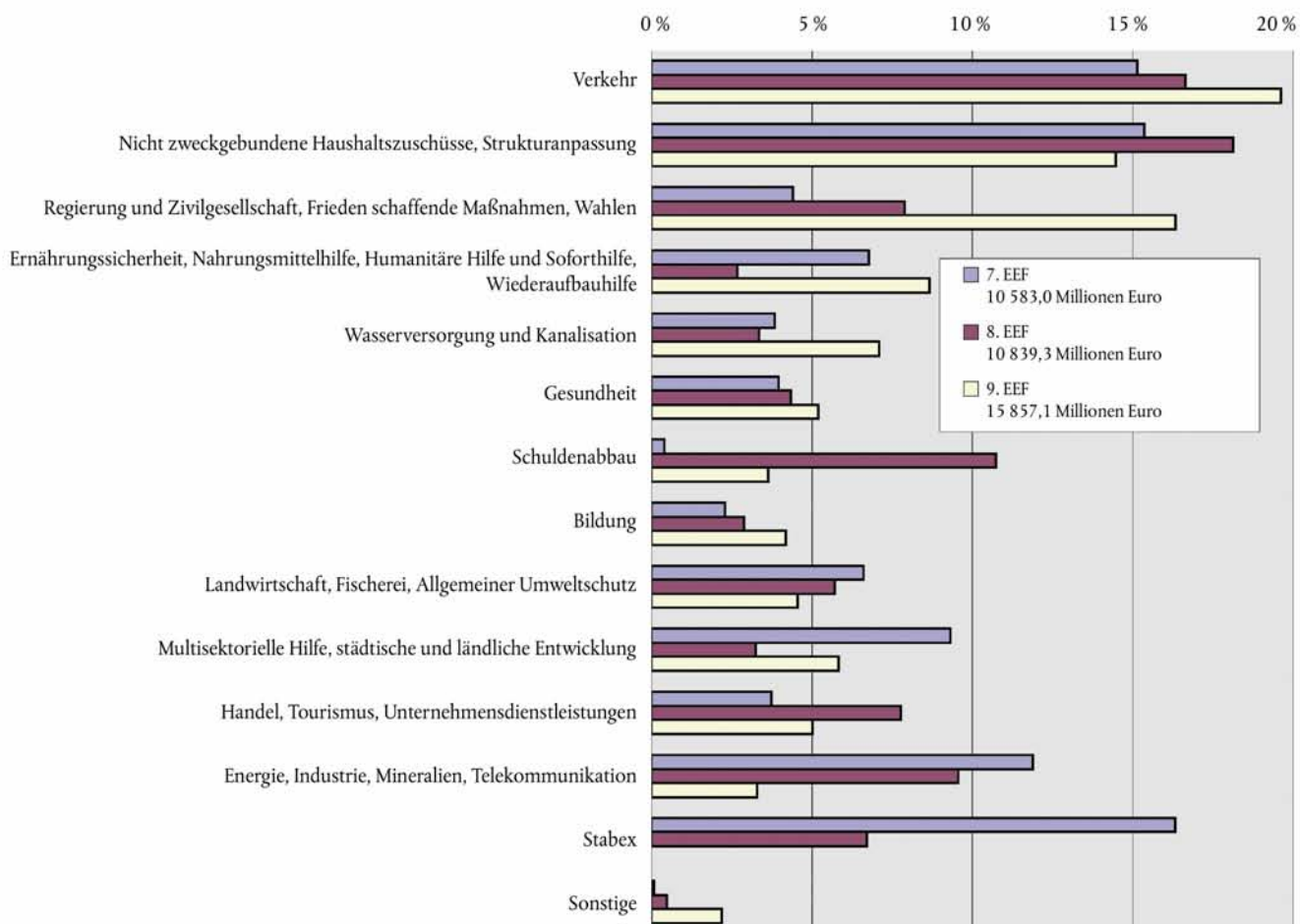


Abbildung II: Kumulierter Wert der Beschlüsse

Insgesamt = 37 279,4 Millionen Euro ⁽¹⁾



Quelle: Rechnungshof, auf der Grundlage der Daten des Rechnungsführungssystems.

⁽¹⁾ Die Differenz zwischen den kumulierten Mitteln (37 328,65 Millionen Euro) und dem kumulierten Wert der Beschlüsse (37 279,37 Millionen Euro) entspricht dem zur Zuweisung verfügbaren Saldo (49,28 Millionen Euro).