

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 2008****in seiner Sitzung vom 24. September 2009 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 KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

JAHRESBERICHT ÜBER DIE AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS

(2009/C 269/01)

INHALT

	<i>Seite</i>
Allgemeine Einleitung	7
Kapitel 1 — Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen	9
Kapitel 2 — Internes Kontrollsystem der Kommission	37
Kapitel 3 — Haushaltsführung	63
Kapitel 4 — Einnahmen	71
Kapitel 5 — Landwirtschaft und natürliche Ressourcen	87
Kapitel 6 — Kohäsion	121
Kapitel 7 — Forschung, Energie und Verkehr	139
Kapitel 8 — Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung	157
Kapitel 9 — Bildung und Unionsbürgerschaft	175
Kapitel 10 — Wirtschaft und Finanzen	193
Kapitel 11 — Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	213
Anhang I — Finanzinformationen zum Gesamthaushaltsplan	231
Anhang II — Vom Rechnungshof seit dem letzten Jahresbericht verabschiedete Sonderberichte	255

ALLGEMEINE EINLEITUNG

0.1. Der Europäische Rechnungshof ist gemäß dem Vertrag für die Prüfung der EU-Finanzen 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 neuen oder geänderten Rechtsvorschriften auf der Website des Hofes www.eca.europa.eu

0.2. Dieses Dokument zum Haushaltsjahr 2008 umfasst den 32. 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. Die Ausgaben des Einzelplans der Kommission sind in 23 Titel gegliedert, die den verschiedenen Politikbereichen gewidmet sind. Die Politikbereiche spiegeln die Art und Weise wider, wie die Tätigkeiten der Union geplant und erfasst werden, und die für den jeweiligen Bereich zuständigen Stellen sind rechenschaftspflichtig in Bezug auf die Verwaltung der verwendeten Finanzmittel. Die EU-Ausgaben werden nach Maßgabe von Siebenjahreszyklen (Finanzrahmen) geplant, die sechs verschiedene Rubriken aufweisen. Die Politikbereiche fallen im Wesentlichen in eine dieser Rubriken, doch einige Politikbereiche fallen in mehrere Rubriken. Wie aus **Tabelle 1.2** zu ersehen, wird der Jahresbericht des Hofes nach Gruppen von Politikbereichen gegliedert (23 Titel für Ausgaben, ein Titel für Einnahmen und neun Einzelpläne für Verwaltungsausgaben), die weitgehend, aber nicht vollständig an die Rubriken des Finanzrahmens 2007-2013 angelehnt sind.

0.5. 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 2008. Die übrigen Kapitel — d. h. die Kapitel 4 bis 11 — enthalten ausführliche Prüfungsfeststellungen in Form von spezifischen Beurteilungen zu den Einnahmen der Gemeinschaften und den verschiedenen Ausgabenbereichen.

0.6. Die spezifischen Beurteilungen beruhen hauptsächlich auf den Ergebnissen der Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge durch den Hof sowie auf einer Bewertung der Wirksamkeit der wichtigsten für die Einnahmen und Ausnahmen maßgeblichen Überwachungs- und Kontrollsysteme. Die Schlussfolgerungen dieser Prüfungsarbeiten bilden die Grundlage für die Zuverlässigkeitserklärung.

KAPITEL 1

Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes	I-XIII
Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	VII-VIII
Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge	IX-XIII
Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung	1.1-1.49
Einleitung	1.1-1.3
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	1.4-1.19
Allgemeiner Hintergrund	1.4-1.5
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	1.6
Maßnahmen zur Stärkung des periodengerechten Rechnungsführungssystems	1.7-1.11
Konsolidierte Rechnungsabschlüsse zum 31. Dezember 2008	1.12-1.15
Sonstige Angelegenheiten	1.16-1.18
Schlussfolgerung	1.19
Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge	1.20-1.49
Gliederung der spezifischen Beurteilungen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	1.20
Erläuterung des methodischen Ansatzes für die Zuverlässigkeitserklärung sowie der Ergebnisse	1.21-1.31
Allgemeiner Überblick über die Ergebnisse der Prüfungen in Bezug auf das aushaltsjahr 2008	1.32-1.38
Wie lassen sich Schwachstellen beheben?	1.39-1.49

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“ die aus den „Konsolidierten Jahresabschlüssen“ ⁽¹⁾ und den „Konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug“ ⁽²⁾ für das am 31. Dezember 2008 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 ⁽³⁾ für die Erstellung und die den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Darstellung der „Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften“ sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihr 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 ⁽⁴⁾ 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 „Endgültigen konsolidierten Rechnungsabschlüsse“, nachdem der Rechnungsführer der Kommission sie auf der Grundlage der von den übrigen Organen ⁽⁵⁾ und Einrichtungen ⁽⁶⁾ vorgelegten Informationen konsolidiert und einen Begleitvermerk zu den endgültigen 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.
- 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).

⁽¹⁾ 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.

⁽²⁾ Die „Konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug“ umfassen die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug sowie eine Zusammenfassung der Haushaltsgrundsätze und sonstige Erläuterungen.

⁽³⁾ 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 bevollmächtigen 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.

⁽⁴⁾ Die vom Rechnungsführer der Kommission erlassenen 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 Haushaltsordnung werden die „Konsolidierten Rechnungsabschlüsse“ für das Haushaltsjahr 2008 (wie seit dem Haushaltsjahr 2005 üblich) 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.

⁽⁵⁾ Die endgültigen 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).

⁽⁶⁾ Die endgültigen 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).

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 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 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 zugrunde liegenden Vorgänge insgesamt 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 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 konsolidierten Rechnungsabschlüsse und der jährlichen Tätigkeitsberichte.

V. Im Bereich der Einnahmen zieht der Hof als Ausgangspunkt für seine Prüfung der MwSt- und BNE-Eigenmittel den Eingang der von den Mitgliedstaaten erstellten makroökonomischen Aggregate bei der Kommission heran und bewertet anschließend die Systeme der Kommission zur Verarbeitung dieser Daten bis zu ihrer Ausweisung in der Jahresrechnung und bis zum Eingang der Beiträge der Mitgliedstaaten. Im Bereich der traditionellen Eigenmittel untersucht der Hof die Rechnungsführung der Zollbehörden und analysiert die Abgabenströme unter zollamtlicher Überwachung bis zur Erfassung der Beträge in der endgültigen Jahresrechnung und zu ihrem Eingang bei der Kommission.

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 „Endgültige Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften“ in allen wesentlichen Punkten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der Gemeinschaften zum 31. Dezember 2008 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) sowie zu den Anlagewerten des europäischen Satellitennavigationssystems Galileo weiterhin durch teilweise auf die komplexen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zurückzuführende Mängel in den Rechnungsführungssystemen gefährdet ist.

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge

IX. Nach Ansicht des Hofes sind die Einnahmen, die Mittelbindungen in sämtlichen Themenkreisen und die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2008 abgeschlossene Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen in den Themenkreisen „Bildung und Unionsbürgerschaft“ sowie „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ in allen wesentlichen Punkten rechtmäßig und ordnungsgemäß.

X. Nach Ansicht des Hofes

- a) sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2008 abgeschlossene Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen im Themenkreis „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ mit Ausnahme des Bereichs Entwicklung des ländlichen Raums in allen wesentlichen Punkten rechtmäßig und ordnungsgemäß. In diesem Themenkreis ist das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) allgemein weiterhin wirksam. In einigen Bereichen, insbesondere im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums, besteht allerdings Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Begrenzung des Risikos vorschriftswidriger Ausgaben;
- b) sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2008 abgeschlossene Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen im Themenkreis „Wirtschaft und Finanzen“ mit Ausnahme der Ausgaben für das Sechste Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (RP6) innerhalb dieses Themenkreises in allen wesentlichen Punkten rechtmäßig und ordnungsgemäß. In diesem Themenkreis sind die Überwachungs- und Kontrollsysteme für den Politikbereich Unternehmen hinsichtlich der Verhinderung oder Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern nur bedingt wirksam; dies ist hauptsächlich auf Schwachstellen im Zusammenhang mit dem RP6 zurückzuführen.

XI. Nach Ansicht des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2008 abgeschlossene Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen in den Themenkreisen „Kohäsion“, „Forschung, Energie und Transport“ sowie „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ in wesentlichem, wenn auch unterschiedlich starkem Ausmaß mit Fehlern behaftet. In den vorstehend genannten Themenkreisen mit Ausnahme des Themenkreises „Kohäsion“ sind die Überwachungs- und Kontrollsysteme hinsichtlich der Verhinderung oder Aufdeckung und Berichtigung von Erstattungen überhöhter oder nicht förderfähiger Ausgaben bedingt wirksam. Im Themenkreis „Kohäsion“ sind die Systeme der Mitgliedstaaten zur Korrektur von bei nationalen Kontrollen aufgedeckten Fehlern in den meisten Fällen zumindest bedingt wirksam.

XII. Der Hof weist erneut darauf hin, dass in den Themenkreisen „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ — insbesondere im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums —, „Kohäsion“, „Forschung, Energie und Verkehr“ sowie „Wirtschaft und Finanzen“ — insbesondere bei den Ausgaben für das RP6 — komplizierte oder unklare rechtliche Anforderungen (wie etwa Förderkriterien) sich in erheblichem Maße auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Ausgaben zugrunde liegenden Vorgänge auswirken.

XIII. Der Hof hat weitere Fortschritte im Bereich der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission festgestellt, insbesondere bezüglich der Auswirkungen der Vorbehalte auf die in den Erklärungen der Generaldirektoren gelieferte Zuverlässigkeitsgewähr und hinsichtlich einer stärkeren Übereinstimmung dieser Erklärungen mit den Feststellungen des Hofes. Der Hof weist jedoch darauf hin, dass die Kommission noch nicht unter Beweis stellen kann, dass mit ihren Maßnahmen zur Verbesserung der Überwachungs- und Kontrollsysteme das Fehlerrisiko in den in den Ziffern X und XI genannten Themenkreisen und Tätigkeitsbereichen wirksam eingedämmt wurde.

24. September 2009

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

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 ob die Jahresrechnung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage zum 31. Dezember 2008 und der Ergebnisse der Vorgänge und Cashflows für das an diesem Datum endende Haushaltsjahr vermittelt (siehe Ziffern 1.4-1.18).

1.3. Anhand der Prüfungsarbeiten des Hofes zur Ermittlung der Ordnungsmäßigkeit⁽⁷⁾ der der Jahresrechnung 2008 zugrunde liegenden Vorgänge sollen genügend beweiskräftige Anhaltspunkte 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 1.20-1.49 dieses Kapitels zu horizontalen Angelegenheiten und die Kapitel 2 sowie 4 bis 11 zu näheren Einzelheiten in Form spezifischer Beurteilungen).

⁽⁷⁾ Der Kürze halber wird die Bezeichnung „Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge“ im gesamten Bericht für „Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge“ verwendet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung**Allgemeiner Hintergrund**

1.4. Die Bemerkungen des Hofes erstrecken sich auf die gemäß Artikel 129 der Haushaltsordnung vom 25. Juni 2002 ⁽⁸⁾ vom Rechnungsführer der Kommission erstellten und von der Kommission gebilligten Rechnungen für das Haushaltsjahr 2008, die am 29. Juli 2009 beim Hof eingingen. Die Rechnungen bestehen 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.

1.5. Der Rechnungsführer der Kommission legte dem Hof eine Managementerklärung vor, in der er bestätigte, dass die konsolidierten Rechnungsabschlüsse vollständig und zuverlässig sind (siehe hierzu allerdings Ziffer 1.9) und dass die meisten lokalen Systeme der Kommission validiert wurden (siehe hierzu allerdings Ziffer 1.10).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

1.6. Bei seiner Prüfung der Jahresrechnung 2008 legte der Hof den Schwerpunkt auf folgende Aspekte:

- Bewertung, ob die Maßnahmen zur Behebung der in den Rechnungsführungssystemen bestimmter Generaldirektionen ⁽⁹⁾ und dezentraler Einrichtungen festgestellten Mängel zur Verbesserung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung beigetragen haben;
- Überprüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungen für das Haushaltsjahr 2008 unter besonderer Berücksichtigung von Sachverhalten, auf die der Hof in seinem Prüfungsurteil zur Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2007 ⁽¹⁰⁾ aufmerksam gemacht hatte (Vorfinanzierungen, die zugehörige Periodenabgrenzung, Rechnungen/Kostenaufstellungen sowie die im Besitz der Europäischen Weltraumorganisation befindlichen Vermögenswerte aus dem Programm Galileo ⁽¹¹⁾).

⁽⁸⁾ 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) Nr. 1525/2007 vom 17. Dezember 2007 (ABl. L 343 vom 27.12.2007, S. 9) sind die endgültigen Rechnungsabschlüsse vor dem 31. Juli des auf das abgeschlossene Haushaltsjahr folgenden Jahres zu übermitteln.

⁽⁹⁾ Siehe Ziffer VIII der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes für das Haushaltsjahr 2007.

⁽¹⁰⁾ Siehe Ziffer VIII der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes für das Haushaltsjahr 2007.

⁽¹¹⁾ Das Programm Galileo dient der Entwicklung und dem Betrieb eines globalen Satellitennavigationssystems.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Maßnahmen zur Stärkung des periodengerechten Rechnungsführungssystems

1.7. Die im Jahr 2007 ⁽¹²⁾ vom Rechnungsführer der Kommission eingeführten Maßnahmen zur Verbesserung des Kontrollumfelds im Rechnungswesen auf der Ebene der einzelnen Generaldirektionen zeigten auch im Jahr 2008 Wirkung und trugen zur Stärkung des Rechnungslegungsrahmens und der Rechnungsführungssysteme bei. Einige Mängel bestehen allerdings fort und müssen behoben werden, um die Qualität der Rechnungsführungsangaben zu gewährleisten (siehe Ziffern 1.10 und 1.11).

1.8. **Tabelle 1.1** enthält eine Zusammenfassung sowie Anmerkungen zur Reaktion der Kommission auf die Bemerkungen des Hofes bezüglich der Zuverlässigkeit der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2007 und auf andere vom Hof angesprochene Punkte.

Einschränkungen in der Managererklärung zu den konsolidierten Rechnungsabschlüssen

1.9. In seiner Managererklärung wies der Rechnungsführer der Kommission darauf hin, dass weniger als die Hälfte der Organe, Einrichtungen und Agenturen in ihren eigenen Managerklärungen Angaben zur Validierung ihrer Rechnungsführungssysteme geliefert hatte.

1.7. Die Kommission begrüßt, dass der Rechnungshof die inzwischen erreichten Fortschritte zur Kenntnis nimmt, räumt jedoch ein, dass es noch einiger weiterer Verbesserungen bedarf. Die Rechnungsführungsstellen der Kommission werden sich daher weiter um die angesprochenen Punkte kümmern und das Rechnungswesen der Generaldirektionen im Auge behalten. Der angestrebten verbesserten Genauigkeit der Basisdaten für die Rechnungsführung dienen u. a. Initiativen wie das laufende Projekt „Qualität der Rechnungsführung“.

⁽¹²⁾ Siehe Ziffer 1.10 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007.

Tabelle 1.1 — Weiterverfolgung der Bemerkungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung in der Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2007 und weiterer Bemerkungen im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007

Bemerkungen in der Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2007	Antworten der Kommission im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007	Entwicklungen im Jahr 2008	Antworten der Kommission zu
Die Qualität der Finanzinformationen einiger Generaldirektionen der Kommission ist trotz der vorgenommenen Verbesserungen weiterhin durch teilweise auf die komplexen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zurückzuführende Mängel in den Rechnungsführungssystemen gefährdet. Dies gilt insbesondere für Vorfinanzierungen, die zugehörige Periodenabgrenzung, Rechnungen/Kostenaufstellungen sowie die im Besitz der Europäischen Weltraumorganisation befindlichen Vermögenswerte aus dem Programm Galileo. Infolgedessen wurde nach Vorlage der vorläufigen Jahresabschlüsse eine Reihe von Berichtigungen vorgenommen.	Der Rechnungsführer der Kommission war der Ansicht, dass die Rechnungsführungsdaten die erforderliche Genauigkeit für den Jahresabschluss aufwiesen. Bezüglich der im Besitz der Europäischen Weltraumorganisation befindlichen Vermögenswerte herrscht eine gewisse Unsicherheit, und bei der Übertragung auf die Europäische Gemeinschaft sind Verzögerungen zu verzeichnen. Es ist beabsichtigt, die Vermögenswerte auszuweisen, sobald die Übertragungsprobleme gelöst sind.	Die Qualität der Finanzinformationen (insbesondere zu Vorfinanzierungen, zur zugehörigen Periodenabgrenzung und zu Rechnungen/Kostenaufstellungen) ist weiterhin durch Mängel in den Rechnungsführungssystemen einiger Generaldirektionen der Kommission gefährdet. Infolgedessen war nach Vorlage der vorläufigen Rechnungsabschlüsse eine begrenzte Anzahl von Berichtigungen vorzunehmen. Was die im Besitz der Europäischen Weltraumorganisation befindlichen Vermögenswerte betrifft, wird noch immer davon ausgegangen, dass sich das Programm im Forschungsstadium befindet, und somit werden bisher keine Vermögenswerte ausgewiesen. Die Kommission sollte jedoch die erforderlichen Informationen beschaffen, um ein Verzeichnis der Vermögenswerte zu erstellen, die Ausweiskriterien überprüfen und die Bewertung der Vermögensgegenstände untersuchen.	<i>Die Rechnungsführungsstellen werden sich weiter mit den angesprochenen Punkten befassen und die Rechnungsführung der Generaldirektionen im Hinblick auf eine Verbesserung der Genauigkeit der Basisdaten für die Rechnungsführung beobachten.</i> <i>Die Kommission arbeitet derzeit gemeinsam mit der Europäischen Weltraumagentur (ESA) daran, dass die relevanten Vermögenswerte des Programms Galileo der Kommission übertragen werden und zum richtigen Zeitpunkt korrekt in der Rechnungsführung erfasst werden. Mit der Übertragung der Vermögenswerte des Programms Galileo von der ESA auf die Kommission soll frühestens Ende 2010 begonnen werden.</i>
Sonstige Bemerkungen im Zusammenhang mit dem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007			
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. Wie in den Vorjahren waren die zu klärenden horizontalen Angelegenheiten und sonstigen Sachverhalte bedeutsam.	Die Arbeiten zum Abschluss der Validierung der zwei Systeme dauern noch an. Die Einschränkung in Bezug auf das dritte System wurde im Jahr 2008 aufgehoben.	Der Rechnungsführer der Kommission war noch immer nicht in der Lage, eines der lokalen Systeme sowie ein zweites System, das im Jahr 2008 zur Validierung anstand, zu validieren. Trotz des beträchtlichen Rückgangs der Anzahl der zu klärenden Sachverhalte bergen die verbleibenden Querschnittshemen aufgrund ihrer Art und ihres Umfangs weiterhin Risiken für die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung.	
In Beträgen, die im Rechnungsführungssystem als Vorfinanzierungen bzw. Rechnungen/Kostenaufstellungen ausgewiesen waren, wurden Fehler festgestellt. Wenngleich bei diesen Posten der Vermögensübersicht das Fehlerausmaß bezogen auf die finanziellen Auswirkungen gering war, zeigt die Häufigkeit dieser Fehler, dass die Genauigkeit der grundlegenden Rechnungsführungsangaben auf der Ebene der operativen Generaldirektionen weiterer Verbesserungen bedarf.		Bei diesen Posten der Vermögensübersicht stellte der Hof ein geringes Fehlerausmaß bezogen auf die finanziellen Auswirkungen fest. Die Häufigkeit dieser Fehler zeigt allerdings erneut, dass die Genauigkeit der grundlegenden Rechnungsführungsangaben auf der Ebene der operativen Generaldirektionen weiterer Verbesserungen bedarf.	<i>Die Kommission akzeptiert die Feststellung des Rechnungshofs. Die Rechnungsführungsstellen der Kommission werden sich weiter um die angesprochenen Punkte kümmern und das Rechnungswesen der Generaldirektionen im Auge behalten. Der angestrebten verbesserten Genauigkeit der Basisdaten für die Rechnungsführung dienen u. a. Initiativen wie das laufende Projekt „Qualität der Rechnungsführung“.</i>

Bemerkungen in der Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2007	Antworten der Kommission im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007	Entwicklungen im Jahr 2008	Antworten der Kommission zu
Trotz der festgestellten Verbesserungen bedarf es weiterer Maßnahmen, um die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der Rechnungsführungsdaten und der Angaben in den Erläuterungen zu den Finanzkorrekturmaßnahmen der Mitgliedstaaten und den Abzügen von nachfolgenden Zahlungen zu gewährleisten.	Im Rahmen der Aktionspläne für die Strukturfonds 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. 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.	Trotz der Anstrengungen der Kommission enthalten die Erläuterungen zu den Rechnungsabschlüssen noch immer keine vollständigen und zuverlässigen Angaben zu den Finanzkorrekturmaßnahmen der Mitgliedstaaten, insbesondere im Bereich der strukturpolitischen Maßnahmen.	<i>Die Kommission setzt ihre Bemühungen um eine Verbesserung der Berichterstattung fort, damit sämtliche Mitgliedstaaten vollständige, zuverlässige Daten liefern können.</i>

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Validierung der lokalen Finanzmanagementsysteme

1.10. 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. Die meisten dieser Systeme sind vom Rechnungsführer der Kommission validiert worden ⁽¹³⁾. In seinen Empfehlungen spricht der Rechnungsführer der Kommission allerdings eine Reihe noch zu behandelnder Querschnittsthemen an ⁽¹⁴⁾, die aufgrund ihrer Art und ihres Umfangs möglicherweise weiterhin Risiken für die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung bergen ⁽¹⁵⁾.

Stärkung der Periodenabgrenzungsverfahren

1.11. Unter Periodenabgrenzung sind die einschlägigen Verfahren zu verstehen, mit denen entschieden wird, welchem Haushaltsjahr ein Vorgang zuzurechnen ist. Diese Verfahren sind von den Kommissionsdienststellen bei sämtlichen antizipativen Passiva (mehr als 100 Milliarden Euro) anzuwenden. In den 10 geprüften Generaldirektionen ⁽¹⁶⁾, auf die mehr als 90 % der antizipativen Passiva entfallen, stellte der Hof in den vergangenen drei Jahren stetige Verbesserungen fest. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass einige Dienststellen die Periodenabgrenzung im Zuge des Rechnungsabschlusses zur Berichtigung fehlerhafter Rechnungen nutzen, anstatt fallweise die von den Fehlern (beispielsweise unrichtige Beträge, Doppelbuchungen oder Auslassungen) betroffenen Buchungseinträge zu berichtigen. Dadurch kann es während des Jahres zu Ungenauigkeiten in den Rechnungsführungsangaben kommen (siehe Ziffern 1.13-1.15).

1.10. Die Dienststellen des Rechnungsführers stehen in regelmäßigem Kontakt mit den Generaldirektionen, um Lösungen für festgestellte Probleme zu finden. So konnten 2008 infolge der Fortschritte in den Dienststellen die Hälfte der Empfehlungen abgearbeitet werden. Diese Vorgehensweise wird auch 2009 verfolgt, um weitere noch nicht umgesetzte Empfehlungen abzuarbeiten. Dies dürfte zu einer Verbesserung der Lage insgesamt beitragen und die Risiken für die Zuverlässigkeit der Rechnungen weiter senken.

1.11. Die Kommission akzeptiert die Feststellung des Rechnungshofs. Die Rechnungsführungsstellen der Kommission werden sich weiter um die angesprochenen Punkte kümmern und das Rechnungswesen der Generaldirektionen im Auge behalten. Der angestrebten verbesserten Genauigkeit der Basisdaten für die Rechnungsführung dienen u. a. Initiativen wie das laufende Projekt „Qualität der Rechnungsführung“.

⁽¹³⁾ Bis Ende 2008 nicht validiert worden waren die lokalen Systeme der Generaldirektion Außenbeziehungen sowie der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit.

⁽¹⁴⁾ Die Anzahl der zu klärenden Sachverhalte aus den Validierungsberichten der Jahre 2005 bis 2007 — die vom Rechnungsführer der Kommission anhand einer vierstufigen Skala (kritisch — sehr wichtig — wichtig — wünschenswert) bewertet wurden — ging im Lauf des Jahres 2008 deutlich von 161 auf 81 zurück. Von diesen 81 Sachverhalten waren jedoch 5 als „kritisch“ und 23 als „sehr wichtig“ eingestuft.

⁽¹⁵⁾ Insbesondere allgemeine Angelegenheiten im Zusammenhang mit Periodenabgrenzungsverfahren, der Abrechnung und Erfassung von Vorfinanzierungen, der Pünktlichkeit der Verbuchung der Vorgänge, ABAC Contracts, der Verwaltung von Vermögenswerten, dem unterschiedlichen Kenntnisstand bezüglich der Grundsätze der periodengerechten Rechnungsführung in den einzelnen Dienststellen sowie der Datenkongruenz zwischen den lokalen Systemen und ABAC.

⁽¹⁶⁾ Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien, Generaldirektion Forschung, Generaldirektion Energie und Verkehr, Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher, Generaldirektion Regionalpolitik, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Amt für Zusammenarbeit EuropeAid, Generaldirektion Erweiterung sowie Generaldirektion Bildung und Kultur.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Konsolidierte Rechnungsabschlüsse zum 31. Dezember 2008

1.12. Bei seiner Prüfung der konsolidierten Rechnungsabschlüsse stellte der Hof keine wesentlichen falschen Angaben fest. Er beanstandete jedoch eine Reihe von Sachverhalten zu Einzelaspekten, die, wie nachstehend erläutert, besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.

*Konsolidierte Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2008***Vorfinanzierungen**

1.13. Bei der Prüfung einer repräsentativen statistischen Stichprobe von 80 Vorfinanzierungen, die im Rechnungsführungssystem erfasst waren, stellte der Hof zu diesem Posten der Vermögensübersicht ein geringes Fehlerausmaß bezogen auf die finanziellen Auswirkungen fest. Die Häufigkeit dieser Feststellungen zeigt allerdings, dass die Genauigkeit der grundlegenden Rechnungsführungsangaben auf der Ebene der operativen Generaldirektionen weiterer Verbesserungen bedarf. Die häufigsten Fehlerarten waren:

- fehlende Einträge, Doppeleinträge oder unrichtige Beträge, die in der Regel durch Anpassungen im Zuge der Periodenabgrenzung berichtigt werden;
- Buchung von Vorgängen zulasten eines falschen Hauptbuchkontos.

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

- Offene Vorfinanzierungen werden nicht immer korrekt abgerechnet. In einer Reihe von Fällen unterblieb die Abrechnung ganz oder wurde mit unrichtigen Beträgen vorgenommen.
- Die Generaldirektionen wenden bei der Abrechnung von Vorfinanzierungen unterschiedliche Methoden an. Während die meisten Generaldirektionen eine Vorfinanzierung bei Eingang der zugehörigen Kostenaufstellungen bzw. Rechnungen und nach Überprüfung der Förderfähigkeit abrechnen, warten andere Generaldirektionen bis zum Ende eines Programms oder sogar bis zum Eingang des abschließenden Prüfberichts⁽¹⁷⁾. Die unterschiedliche und unsachgemäße Abrechnung von Vorfinanzierungen ist der Genauigkeit der Ergebnisse für die Berechnung der Periodenabgrenzung am Jahresende abträglich.

1.13. Die Kommission akzeptiert die Feststellungen des Rechnungshofs. Die Rechnungsführungsstellen der Kommission werden sich weiter um die angesprochenen Punkte kümmern und das Rechnungswesen der Generaldirektionen im Auge behalten. Der angestrebten verbesserten Genauigkeit der Basisdaten für die Rechnungsführung dienen u. a. Initiativen wie das laufende Projekt „Qualität der Rechnungsführung“.

⁽¹⁷⁾ Insbesondere Generaldirektion Forschung im Forschungsbereich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Abrechnungsverbindlichkeiten

1.15. Bei der Prüfung einer repräsentativen statistischen Stichprobe von 80 Rechnungen/Kostenaufstellungen aus der Grundgesamtheit der im Rechnungsführungssystem erfassten Abrechnungsverbindlichkeiten wurde bei diesem Posten der Vermögensübersicht ein geringes Fehlerausmaß bezogen auf die finanziellen Auswirkungen festgestellt. Die Häufigkeit von Buchungsfehlern zeigt allerdings, dass die Zuverlässigkeit der grundlegenden Rechnungsführungsangaben auf der Ebene der operativen Generaldirektionen weiterer Verbesserungen bedarf. Die meisten Fehler betreffen die Buchung von Rechnungen bei Eingang (vor Überprüfung der Förderfähigkeit) mit fehlerhaften Beträgen und die Berichtigung fehlerhafter Buchungseinträge durch Anpassungen im Zuge der Periodenabgrenzung.

Sonstige Angelegenheiten*Wiedereinzahlung zu Unrecht ausgezahlter Beträge*

1.16. Auf Empfehlung des Hofes enthalten die Erläuterungen zu den Jahresabschlüssen ausführlichere Angaben zur Wiedereinzahlung zu Unrecht ausgezahlter Beträge. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Kommission zuverlässige Zahlenangaben zu Finanzkorrekturen liefert, sofern diese auf ihrer eigenen Prüfungstätigkeit beruhen. Die Mitgliedstaaten hingegen übermitteln der Kommission häufig keine vollständigen und zuverlässigen Angaben zu den von ihnen selbst vorgenommenen Finanzkorrekturen (siehe Ziffer 6.30). Wegen des in den Jahresberichten des Hofes wiederholt beanstandeten hohen Anteils nicht förderfähiger Ausgaben sollten nach Auffassung des Hofes im Bereich der strukturpolitischen Maßnahmen in den Erläuterungen zu den konsolidierten Rechnungsabschlüssen vollständige und zuverlässige Rechnungsführungsangaben zu diesen Korrekturmechanismen auf der Ebene der Mitgliedstaaten geliefert werden.

1.17. Auf der Grundlage seiner Untersuchung der Arbeit der bescheinigenden Stellen sowie der diesbezüglichen Analyse der Kommission meldet der Hof erneut Zweifel an der Zuverlässigkeit der Forderungen gegenüber den Mitgliedstaaten im Bereich der Landwirtschaft (EGFL-Debitorenkonten) an⁽¹⁸⁾. Die Kommission wies bei einem Viertel der Zahlstellen auf Schwachstellen in den Debitorenkonten hin⁽¹⁹⁾ und schlug Finanzkorrekturen⁽²⁰⁾ in Höhe von rund 25,3 Millionen Euro vor. Diese Korrekturen machen rund 1,95 % der 1 295 Millionen Euro aus, die am Ende des Haushaltsjahrs 2008 wiedereinzuziehen waren. Der Korrekturbetrag bleibt zwar knapp unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %, deutet jedoch darauf hin, dass hinsichtlich der EGFL-Debitorenkonten generell das Risiko eines wesentlichen Fehlers besteht (siehe Ziffer 5.56).

1.15. Die Kommission akzeptiert die Feststellungen des Rechnungshofs. Die Rechnungsführungsstellen der Kommission werden sich weiter um die angesprochenen Punkte kümmern und das Rechnungswesen der Generaldirektionen im Auge behalten. Der angestrebten verbesserten Genauigkeit der Basisdaten für die Rechnungsführung dienen u. a. Initiativen wie das laufende Projekt „Qualität der Rechnungsführung“.

1.16. Was die Informationen über Finanzkorrekturen anbelangt, die die Mitgliedstaaten selbst vorgenommen haben, so hat die Kommission im Rahmen des Aktionsplans für einen integrierten internen Kontrollrahmen zur Stärkung ihrer Aufsichtsfunktion bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen erhebliche Fortschritte hinsichtlich der Verbesserung der Qualität der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten erzielt und bemüht sich weiter um eine Verbesserung der Berichterstattung, damit alle Mitgliedstaaten vollständige, zuverlässige Daten übermitteln können. Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 6.30.

1.17. Die Kommission hat für die Zwecke der Abrechnung und Buchführung genügend Informationen über die Debitoren erhalten. In keinem Fall wurden auf der Ebene der Gesamtbuchführung (und damit in Bezug auf die Entscheidung) wesentliche finanzielle Folgen festgestellt.

Die Korrekturen im Umfang von 25,3 Mio. EUR hat die Kommission auf der Grundlage ihrer Bewertung der Informationen, die die bescheinigenden Stellen in ihren Berichten übermittelt haben, und der von ihr ermittelten wahrscheinlichsten Fehlerquoten (und -beträge) im Zusammenhang mit Forderungen bei bestimmten Zahlstellen vorgeschlagen. Bei den Verbindlichkeiten wird in gleicher Weise verfahren wie bei der Bearbeitung (und etwaigen Korrektur) von Fehlern, die bei einer eingehenden Prüfung der Ausgaben des Fonds festgestellt werden.

Die festgestellten finanziellen Fehler werden im Wege des normalen Rechnungsabschlussverfahrens behoben.

⁽¹⁸⁾ Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 5.61, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 5.44.

⁽¹⁹⁾ Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission (ABl. L 171 vom 23.6.2006, S. 90), demzufolge die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat die Ergebnisse der Überprüfung der übermittelten Informationen mitteilt.

⁽²⁰⁾ Finanzkorrekturen nach Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Darlehen und Anleihen

1.18. Im Rahmen von makrofinanziellen Hilfen, Anleihen zur Zahlungsbilanzstützung und Euratom Darlehen leihen sich die Gemeinschaften Gelder auf den Kapitalmärkten und stellen sie in Form von „Back-to-Back“ Darlehen den vorgesehenen Begünstigten zur Verfügung. Gemäß den Internationalen Rechnungsführungsgrundsätzen sowie der Rechnungsführungsregel Nr. 11 der Kommission ist die Differenz zwischen den angebotenen und den marktüblichen Zinssätzen in der Rechnungslegung auszuweisen. Dies ist allerdings nicht geschehen. Die Gründe für die Abweichung von den Normen sowie deren Konsequenzen sind in den Erläuterungen zum Jahresabschluss der Gemeinschaften nicht hinreichend dargelegt.

1.18. Entsprechend den Ratsverordnungen über makroökonomische finanzielle Unterstützung sowie Zahlungsbilanz- und Euratom-Darlehen verleihen die Gemeinschaften auf den Kapitalmärkten aufgenommenes Geld zum gleichen Zinssatz an Mitgliedstaaten und Drittempfänger weiter, damit die Begünstigten von der Kreditwürdigkeit der Europäischen Gemeinschaft profitieren können. Deshalb gelten der marktübliche Zinssatz und die Effektivzinismethode gemäß dem EU-Rechnungslegungsgrundsatz 11 für diese Gegengeschäfte nicht. Die derzeitige Verbuchungsweise wird der spezifischen Art und dem Wesen der Kreditaufnahme und -vergabevorgänge besser gerecht (Grundsatz der wirtschaftlichen Betrachtungsweise).

Die Kommission wird der Anregung des Rechnungshofs folgend in den Anmerkungen zu den Jahresabschlüssen der Europäischen Gemeinschaften mehr explizite Informationen vermitteln und prüfen, inwiefern der Rechnungslegungsgrundsatz 11 zwecks besserer Berücksichtigung der Besonderheiten dieser Vorgänge klarer gefasst werden kann.

Schlussfolgerung

1.19. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die vorgebrachten Bemerkungen keine wesentlichen Auswirkungen auf die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung haben.

Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge**Gliederung der spezifischen Beurteilungen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung**

1.20. In den Kapiteln 5 bis 11 legt der Hof spezifische Beurteilungen zu den entsprechend der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (*Activity Based Budgeting* — ABB) in Themenkreisen zusammengefassten Politikbereichen vor (siehe **Tabelle 1.2**). Kapitel 4 ist den Einnahmen gewidmet. Jede spezifische Beurteilung umfasst eine Einführung in den jeweiligen Themenkreis, Feststellungen und Schlussfolgerungen zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge und zur Wirksamkeit der Systeme sowie Ausführungen zur Weiterverfolgung früherer Bemerkungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Erläuterung des methodischen Ansatzes für die Zuverlässigkeitserklärung sowie der Ergebnisse

1.21. Der vom Hof verfolgte Ansatz zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge beruht auf **zwei Hauptpfeilern**, nämlich der Direktprüfung von Vorgängen, um zu ermitteln, inwieweit sie ordnungsgemäß sind, sowie der Bewertung, wie wirksam die Überwachungs- und Kontrollsysteme die Ordnungsmäßigkeit gewährleisten. Hinzu kommen Nachweise, die sich aus einschlägigen Arbeiten anderer Prüfer ergeben (soweit vorhanden), sowie eine Analyse der Managementerklärungen ⁽²¹⁾.

Wie geht der Hof bei der Prüfung von Vorgängen vor?

1.22. Die Prüfung von Vorgängen stützt sich auf eine **repräsentative statistische Stichprobe** von Zahlungsein- oder ausgängen, die aus der Gesamtpopulation, d. h. in der Regel dem gesamten Themenkreis, gezogen wird. Diese Prüfung ermöglicht eine statistische Schätzung, inwieweit die Vorgänge in der betreffenden Population ordnungsgemäß sind.

1.23. Zur Bestimmung der Stichprobengröße verwendet der Hof ein **Audit-Assurance-Modell** (Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit). Dabei werden das inhärente Risiko, dass Fehler in Vorgängen auftreten, und das Risiko, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme derartige Fehler nicht verhindern oder aufdecken und beheben (Kontrollrisiko), bewertet. In den meisten Fällen muss sich der Hof in erster Linie auf seine Direktprüfungen stützen, da die Systeme keine angemessene Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge bieten.

1.24. Die Prüfung umfasst eine **eingehende Untersuchung** der ausgewählten Vorgänge, um zu ermitteln, ob beantragte bzw. geleistete Zahlungen korrekt berechnet wurden und den einschlägigen Regelungen und Rechtsvorschriften für die betreffenden Ausgaben entsprachen. Wurde der Vorgang nicht richtig berechnet oder stand er nicht im Einklang mit einer rechtlichen Anforderung oder Vertragsbestimmung, wird davon ausgegangen, dass er mit einem **Fehler** behaftet ist. Anhand seiner Stichprobe von Buchungsvorgängen aus der Rechnungsführung über die Haushaltsvorgänge verfolgt der Hof die Zahlung bis zur Ebene des Endempfängers (z. B. Landwirt, Veranstalter einer Schulungsmaßnahme, Träger eines Entwicklungshilfeprojekts) und prüft gegebenenfalls auf jeder Ebene die Einhaltung der einschlägigen Bedingungen.

⁽²¹⁾ Insbesondere die Jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren der Kommission sowie der zugehörige Synthesebericht.

Tabelle 1.2 — Aufschlüsselung der im Jahr 2008 geleisteten Ausgaben nach Kapiteln des Jahresberichts

(Millionen Euro)

Einzelpläne (E) und Titel (T) ⁽¹⁾ gemäß Haushaltseingliederungsplan für 2008 in Gegenüberstellung mit der Kapitelgliederung des Jahresberichts des Hofes	Im Jahr 2008 geleistete Zahlungen ⁽²⁾
Kapitel des Jahresberichts	
Einnahmen	53,7 ⁽³⁾
Steuern und Zollunion (T 14)	
Landwirtschaft und natürliche Ressourcen	55 114,9
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (T 05)	
Umwelt (T 07)	
Maritime Angelegenheiten und Fischerei (T 11)	
Gesundheit und Verbraucherschutz (T 17)	
Kohäsion	36 596,9
Beschäftigung und Soziales (T 04)	
Regionalpolitik (T 13)	
Forschung, Energie und Verkehr	7 516,7
Forschung (T 08)	
Energie und Verkehr (T 06)	
Informationsgesellschaft und Medien (T 09)	
Direkte Forschung (T 10)	
Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung	6 323,1
Außenbeziehungen (T 19)	
Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten (T 21)	
Erweiterung (T 22)	
Humanitäre Hilfe (T 23)	
Bildung und Unionsbürgerschaft	1 734,9
Bildung und Kultur (T 15)	
Kommunikation (T 16)	
Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (T 18)	
Wirtschaft und Finanzen	621,4
Wirtschaft und Finanzen (T 01)	
Unternehmen (T 02)	
Wettbewerb (T 03)	
Binnenmarkt (T 12)	
Handel (T 20)	
Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	8 582,9
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	116 544,5

⁽¹⁾ Über die Haushaltstitel 24 bis 31 des Einzelplans III des Gesamthaushaltsplans, die in erster Linie Verwaltungsausgaben betreffen, wird in dem der Europäischen Kommission gewidmeten Abschnitt von Kapitel 11 berichtet.

⁽²⁾ Die Verwaltungsausgaben werden aus den Themenkreisen herausgerechnet und als gesonderte Rubrik ausgewiesen; dadurch kommt es zu Abweichungen gegenüber den Kapiteln 4 bis 10.

⁽³⁾ Diese Zahlenangabe bezieht sich auf „operative Ausgaben“ und nicht auf den Wert der „Einnahmen“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

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

1.25. Fehler in Vorgängen treten aus den verschiedensten Gründen auf und nehmen je nach Art des Verstoßes bzw. der spezifischen Regelung oder Vertragsbestimmung, gegen die verstoßen wurde, die unterschiedlichsten Formen an. Sie können sich auf eine Zahlungsvoraussetzung oder einen anderen Aspekt der Einhaltung von Rechtsvorschriften beziehen.

1.26. Der Hof stuft Fehler nach folgenden zwei Gesichtspunkten ein:

- (a) *quantifizierbar* oder *nicht quantifizierbar*, je nachdem, ob messbar ist, zu welchem Anteil der aus dem EU-Haushalt gezahlte Betrag fehlerhaft war;
- (b) *nach ihrer Art*, d. h. Fehler bezüglich der *Förderfähigkeit* (die Zahlung entspricht nicht den Förderfähigkeitskriterien), Fehler bezüglich des *tatsächlichen Vorhandenseins* (Erstattung von Kosten, für die kein Nachweis dafür vorliegt, dass sie angefallen sind), Fehler bezüglich der *Genauigkeit* (die Zahlung wurde nicht richtig berechnet oder es liegt kein Nachweis für die Richtigkeit vor) oder *sonstige* Fehler bezüglich der *Einhaltung von Rechtsvorschriften* (Fehler, durch die die Zulässigkeit der Zahlung nicht infrage gestellt wird).

1.27. Der Hof drückt die **Häufigkeit**, mit der Fehler auftreten, aus, indem er angibt, zu welchem Anteil die Stichprobe mit (quantifizierbaren und nicht quantifizierbaren) Fehlern behaftet ist. Dies ist ein Hinweis darauf, wie weit Fehler in dem betreffenden Themenkreis als Ganzem vermutlich verbreitet sind (siehe jeweils 1.3 in Teil 1 von Anhang 1 in den einzelnen Kapiteln).

1.28. Der Hof schätzt die finanziellen Auswirkungen von Fehlern anhand einer **Fehlerquote**. Diese wird ausschließlich auf der Grundlage der quantifizierbaren Fehler berechnet. Der Hof bewertet die geschätzte Fehlerquote bezogen auf eine **Wesentlichkeitsschwelle** von 2 %, um — in Verbindung mit anderen Nachweisen — zu ermitteln, ob die Zahlungen in dem betreffenden Ausgabenbereich nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind (uneingeschränktes Prüfungsurteil) oder in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind (negatives Prüfungsurteil⁽²²⁾). Zur Darstellung der Ergebnisse wird die Fehlerquote in eine der folgenden drei Spannen eingestuft:

⁽²²⁾ Darüber hinaus kann der Hof ein eingeschränktes Prüfungsurteil abgeben, wenn nur ein geringer Anteil einer Population mit wesentlichen Fehlern behaftet ist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- a) unter 2 %;
- b) zwischen 2 % und 5 %;
- c) über 5 %.

Diese Angaben werden jeweils in Teil 1 von Anhang 1 der Kapitel 4 bis 11 geliefert und in **Tabelle 1.3** zusammengefasst.

Wie bewertet der Hof Systeme und erstattet über die Ergebnisse Bericht?

1.29. **Überwachungs- und Kontrollsysteme** werden von der Kommission (und bei geteilter oder dezentraler Mittelverwaltung von den Mitglied- und Empfängerstaaten) mit dem Ziel eingerichtet, die Risiken für den Haushalt und damit für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu beherrschen. Somit stellt die Bewertung, wie wirksam die Systeme die Ordnungsmäßigkeit gewährleisten, eine wichtige Prüfungshandlung dar, aus der sich besonders gut Empfehlungen für Verbesserungen ableiten lassen.

1.30. In jedem Themenkreis gibt es eine Vielzahl von Einzelsystemen, deren Erprobung und Bewertung einen beträchtlichen Zeitaufwand erfordern. Deshalb wählt der Hof in der Regel jedes Jahr eine Stichprobe von Systemen zur Prüfung aus. Die Ergebnisse der **Systembewertungen** werden in Form einer Tabelle mit der Überschrift „Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme“ jeweils in Teil 2 von Anhang 1 der Kapitel 4 bis 11 dargestellt. Unter dem Aspekt der Eindämmung des Fehlerrisikos in Vorgängen werden die Systeme als „wirksam“, „bedingt wirksam“ (wenn einige Schwachstellen vorliegen, die die operative Wirksamkeit beeinträchtigen) oder „nicht wirksam“ (wenn die Schwachstellen umfassend sind und damit die operative Wirksamkeit vollständig zunichte machen) eingestuft.

1.31. Zusätzlich liefert der Hof eine **Gesamtbewertung** der Überwachungs- und Kontrollsysteme (ebenfalls in Teil 2 von Anhang 1 der Kapitel 4 bis 11), in der sowohl die Bewertung ausgewählter Systeme als auch die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen berücksichtigt werden.

Allgemeiner Überblick über die Ergebnisse der Prüfungen in Bezug auf das Haushaltsjahr 2008

1.32. Im Falle der Einnahmen und des Themenkreises „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ sind die Überwachungs- und Kontrollsysteme insgesamt wirksam (siehe Ziffern 4.29-4.30 und 11.20-11.21), und der Hof schätzt die finanziellen Auswirkungen der Fehler auf weniger als 2 % der Gesamtbeträge (siehe **Tabelle 1.3**). Ferner bestätigte sich bei der vom Hof vorgenommenen Bewertung der Erklärungen der Generaldirektoren und bevollmächtigten Anweisungsbefugten, dass keine Vorbehalte geltend zu machen waren (siehe Ziffern 2.3-2.4 und 2.9 sowie **Tabelle 2.1**).

Tabelle 1.3 — Übersicht über die Ergebnisse der Prüfung im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2008 in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

Spezifische Beurteilungen im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2008	Ziffern im Jahresbericht	Funktionieren der Überwachungs- und Kontrollsysteme	Fehlerspanne
Einnahmen ⁽¹⁾	4.29-4.30		
Landwirtschaft und natürliche Ressourcen	5.62-5.67	⁽²⁾	⁽³⁾
Kohäsion	6.35-6.36	⁽⁴⁾	
Forschung, Energie und Verkehr	7.40-7.41		
Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung	8.33-8.34		
Bildung und Unionsbürgerschaft	9.31-9.32		
Wirtschaft und Finanzen	10.27-10.28	⁽⁵⁾	⁽⁶⁾
Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	11.20-11.21		

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 1.5-1.15) dem Hauptteil des Berichts zu entnehmen.

Legende:

Funktionieren der Überwachungs- und Kontrollsysteme

	Wirksam
	Bedingt wirksam ⁽⁷⁾
	Nicht wirksam

Fehlerspanne ⁽⁸⁾

	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 4.7.

⁽²⁾ Wie in den Vorjahren stellt der Hof auf der Grundlage der bei seiner Prüfung von Vorgängen ermittelten Fehlerquote sowie auf der Grundlage seiner Systembewertung erneut fest, dass das InVeKoS allgemein ein wirksames Kontrollsystem ist, mit dem das Fehlerrisiko oder das Risiko vorschriftswidriger Ausgaben eingedämmt wird (siehe Ziffer 5.64).

⁽³⁾ Bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums liegt die geschätzte Fehlerquote über 2 % (siehe Ziffern 1.33 und 5.62).

⁽⁴⁾ Für das Jahr 2007 bewertete der Hof die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten als bedingt wirksam. Im Jahr 2008 erfuhren der rechtliche Rahmen und damit auch die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten keine wesentlichen Änderungen (siehe Ziffer 6.23). Da der Abschluss des Programmplanungszeitraums 2000-2006 bevorsteht, war der Hof der Ansicht, dass eine zusätzliche umfassende Bewertung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten für 2000-2006 keinen zusätzlichen Nutzen erbringen würde. In Anbetracht der Tatsache, dass für den Zeitraum 2007-2013 nahezu keine Zwischenzahlungen geleistet wurden, konzentrierte sich der Hof bei seiner Bewertung auf den Teil der mitgliedstaatlichen Systeme, der der Behandlung aufgedeckter Fehler und der Berichterstattung von Finanzkorrekturen an die Kommission gewidmet ist (siehe Ziffern 6.21 und 6.36).

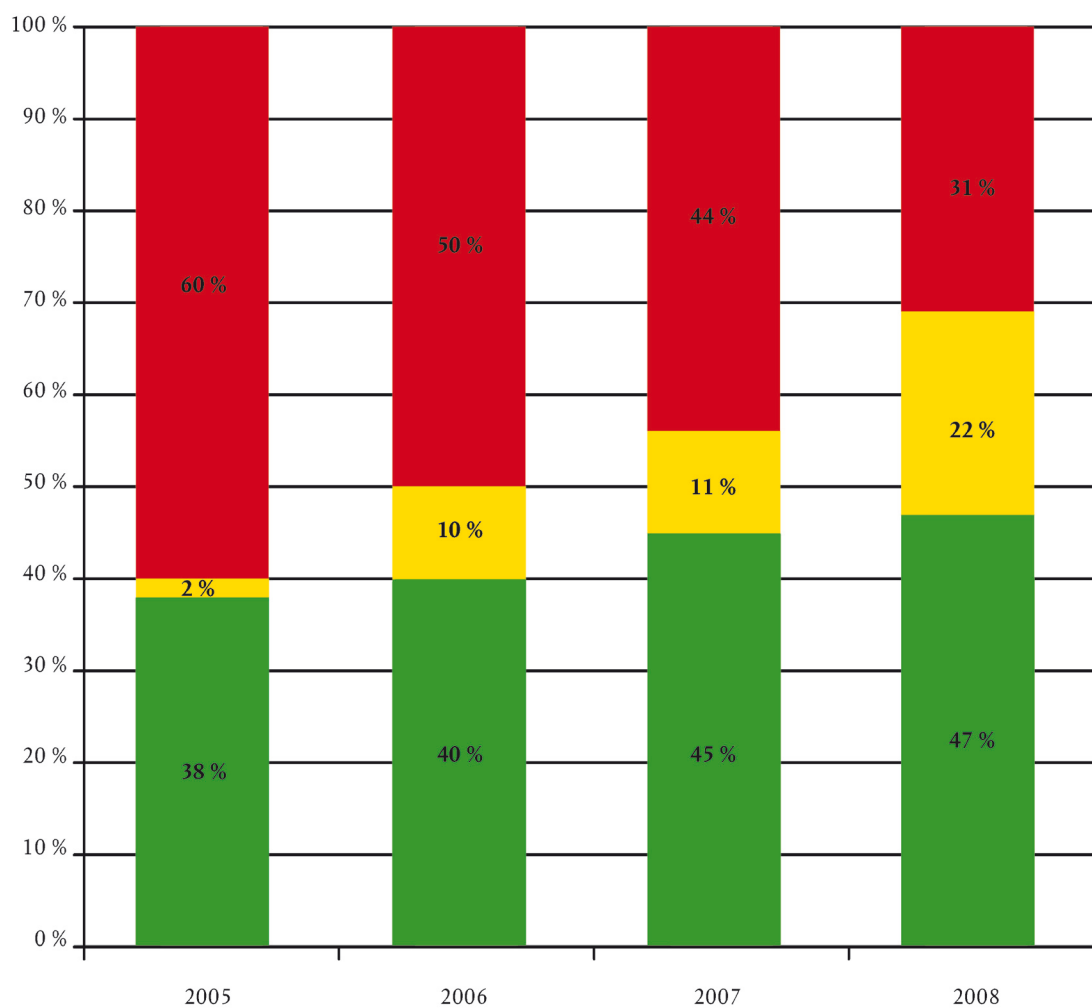
⁽⁵⁾ Hierbei handelt es sich nicht um eine Gesamtbewertung der Systeme des betreffenden Themenkreises. Die Bewertung bezieht sich auf einige der untersuchten Systeme und spiegelt hauptsächlich die festgestellte Schwachstelle in den Überwachungs- und Kontrollsystemen des Sechsten Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung (RP6) wider (siehe Ziffer 10.28).

⁽⁶⁾ Ein unverhältnismäßig hoher Anteil der Gesamtfehlerquote entfällt auf das RP6 (siehe Ziffer 10.27).

⁽⁷⁾ 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 Vorgängen möglicherweise nicht auf ein vertretbares Maß eindämmen.

⁽⁸⁾ Der Hof hat beschlossen, die Fehlerquoten (siehe Ziffer 1.28) in drei Intervalle einzustufen. Diese Fehlerspannen sind nicht als Konfidenzintervall (im statistischen Sinne) anzusehen.

Schaubild 1.1 — Jahrweiser Vergleich (*)



(*) Prozentanteil der Haushaltsmittel entsprechend der jeweiligen Fehlerquote in den verschiedenen Themenkreisen. Im Falle des Themenkreises „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ wird im Schaubild zwischen den einzelnen relevanten Bestandteilen unterschieden (d. h. zwischen dem Bereich Entwicklung des ländlichen Raums und den sonstigen Agrarausgaben für 2007 und 2008 bzw. zwischen dem InVeKoS unterliegenden und nicht dem InVeKoS unterliegenden Ausgaben für die vorangegangenen Jahre).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.33. In den Themenkreisen „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ sowie „Bildung und Unionsbürgerschaft“ liegen die finanziellen Auswirkungen der Fehler nach Schätzungen des Hofes insgesamt unter 2 % der Gesamtausgaben für den jeweiligen Themenkreis. Der Hof stellte allerdings fest, dass die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums innerhalb des Themenkreises „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ eine Fehlerquote von über 2 % aufwiesen (siehe Ziffer 5.62); ferner lassen die Prüfungen des Hofes erkennen, dass die Zwischen- und Abschlusszahlungen innerhalb des Themenkreises „Bildung und Unionsbürgerschaft“ mit wesentlichen Fehlern behaftet waren (siehe Ziffer 9.31). Im Falle des Themenkreises „Wirtschaft und Finanzen“ schätzt der Hof die Fehlerquote auf knapp über 2 % der Gesamtausgaben für diesen Themenkreis. Der Hof stellte allerdings fest, dass ein unverhältnismäßig hoher Anteil dieser Gesamtfehlerquote auf die Zahlungen für das Sechste Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung entfällt (siehe Ziffern 10.12-10.13).

1.34. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme für den Themenkreis „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen nur bedingt wirksam gewährleisten (siehe Ziffer 5.63). Der Hof betont zwar erneut, dass das InVeKoS allgemein ein wirksames Kontrollsystem ist, mit dem das Fehlerrisiko oder das Risiko vorschriftswidriger Ausgaben eingedämmt wird (siehe Ziffer 5.64), hat allerdings im Bereich der Betriebsprämienregelung und der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung (siehe Ziffer 5.65) sowie im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums (siehe Ziffer 5.66) Mängel festgestellt, die der Abhilfe bedürfen. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme für den Themenkreis „Bildung und Unionsbürgerschaft“ bedingt wirksam sind (siehe Ziffer 9.32) ⁽²³⁾. Innerhalb des Themenkreises „Wirtschaft und Finanzen“ untersuchte der Hof drei Überwachungs- und Kontrollsysteme, von denen zwei als wirksam und eines als lediglich bedingt wirksam ⁽²⁴⁾ im Hinblick auf die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bewertet wurden (siehe Ziffer 10.28).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.33. Die Kommission begrüßt die positive Gesamtbewertung dieser Themenkreise. Sie teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass es bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums häufiger zu Fehlern kommt, stellt allerdings mit Befriedigung fest, dass die Fehlerquote in diesem Bereich zurückgeht.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Rechnungshof bei vier von 21 geprüften Zwischen- und Abschlusszahlungen quantifizierbare Fehler festgestellt hat. Siehe auch die Antwort zu Ziffer 9.31.

In Bezug auf den Themenkreis Wirtschaft und Finanzen ist die Kommission angesichts des Umstandes, dass RP6-Zahlungen nur 8 % der Zahlungen ausmachen, der Auffassung, dass die Fehlerquote bei Vorgängen in diesem Politikbereich als Ganzes betrachtet nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet ist. Bezüglich der RP6-Zahlungen sind die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Rechnungshofs in diesem Kapitel mit denjenigen in Kapitel 7 vergleichbar. Siehe auch die Antworten zu den Ziffern 10.12 und 10.13.

1.34. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die Aufsichts- und Kontrollsysteme im Themenkreis Landwirtschaft und natürliche Ressourcen im Allgemeinen besser geworden und nun tatsächlich wirksam sind, auch wenn es auf dem Gebiet der Entwicklung des ländlichen Raums noch weiterer Verbesserungen bedarf. Nach Ansicht der Kommission würden einige der Anregungen des Rechnungshofs in Bezug auf die Betriebsprämienregelung und die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung bedeuten, dass weitere komplizierte Regeln eingeführt werden müssten, was wiederum ein sehr komplexes, teures Kontrollsystem zur Folge hätte, das den Vereinfachungsbestrebungen der Kommission zuwiderlaufen würde. Darüber hinaus würden so letztlich die Zuschusszahlungen wieder in gewisser Weise an die Erzeugung gekoppelt (siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 5.65 b).

2008 verfügte die Generaldirektion Bildung und Kultur mit dem für den Zeitraum 2007-2013 geschaffenen Aufsichts- und Kontrollsystem über einen stabilen Regelungsrahmen. Durch die Analyse der Ex-post-Zuverlässigkeitserklärungen und eine intensivere Kontroll- und Prüfungstätigkeit im Rahmen der Umsetzung dieser Regelungen konnten signifikante Fortschritte erzielt werden.

Was den Themenkreis Wirtschaft und Finanzen anbelangt, so sind die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Rechnungshofs zum RP6 denjenigen in Kapitel 7 vergleichbar, während die übrigen Ausgaben frei von wesentlichen Fehlern sind. Nach Ansicht der Kommission sind die vorhandenen Aufsichts- und Kontrollsysteme insgesamt kosteneffizient, verhältnismäßig und angemessen (siehe Antworten zu den Ziffern 10.19 und 10.28).

⁽²³⁾ Der Hof stellt zwar fest, dass sich die Anleitungen für die nationalen Agenturen gut zur Verwendung als Handbuch für bewährte Verfahren eignen (siehe Ziffer 9.33), gelangt jedoch zu der Schlussfolgerung, dass das Überwachungs- und Kontrollsystem in seiner gegenwärtigen Umsetzung noch keine zufriedenstellende Gewähr dafür liefert, dass Ordnungsmäßigkeitsfehler aufgedeckt und behoben werden (siehe Ziffern 9.33 und 9.34).

⁽²⁴⁾ Dies ist größtenteils auf die Überwachungs- und Kontrollsysteme des Sechsten Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung zurückzuführen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.35. Im Falle der Themenkreise „Kohäsion“⁽²⁵⁾, „Forschung, Energie und Verkehr“, „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ sowie „Wirtschaft und Finanzen“ gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme bedingt wirksam sind (siehe Ziffern 6.21, 6.23, 6.36, 7.41, 8.34 und 10.28 sowie **Tabelle 1.3**). Während die vom Hof geschätzte Fehlerquote im Falle der Themenkreise „Forschung, Energie und Verkehr“, „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ sowie „Wirtschaft und Finanzen“ zwischen 2 % und 5 % der Gesamtausgaben liegt, übersteigt sie im Falle des Themenkreises „Kohäsion“ die 5 % Marke (siehe Ziffern 6.17, 6.35, 7.40 und 8.33 sowie **Tabelle 1.3**). Bezüglich der Themenkreise „Kohäsion“ sowie „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ ist der Hof der Auffassung, dass die in den Erklärungen der Generaldirektoren und bevollmächtigten Anweisungsbefugten geltend gemachten Vorbehalte umfangreicher hätten ausfallen müssen, um die in diesen Ausgabenbereichen weiterhin bestehenden erheblichen Mängel widerzuspiegeln, die aus den Prüfungsfeststellungen des Hofes erkennbar sind (siehe Ziffern 2.6 2.7 und 2.10 2.11 sowie **Tabelle 2.1**). Der Themenkreis „Kohäsion“ stellt nach wie vor den problematischsten Bereich dar, und die geschätzte Fehlerquote liegt dort deutlich über derjenigen in den übrigen Themenkreisen.

1.35. Im Bereich der Kohäsionspolitik gab es 2008 signifikante Verbesserungen bei der Anwendung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme einiger Programme. Die Bewertung der Wirksamkeit der Systeme bei 545 operativen Programmen in den Jahrestätigkeitsberichten 2008 der Generaldirektion Regionalpolitik und der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit zeigt, dass 78 % der Programme gut funktionieren oder nur Mängel mit geringen Auswirkungen aufweisen (2007: 57 %). Die Fehlerquote liegt zwar weiterhin inakzeptabel hoch, die Häufigkeit von Fehlern ist hingegen zurückgegangen: Bei 43 % der in der Stichprobe des Rechnungshofs erfassten Projekte wurden Fehler gefunden — im Jahr 2007 lag dieser Anteil noch bei 54 %. Die Kommission weist darauf hin, dass die den Feststellungen zugrunde liegende Stichprobe nur den Programmplanungszeitraum 2000-2006 erfasst, da fast keine Rückzahlungen den Programmplanungszeitraum 2007-2013 betreffen. Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 6.23, 6.35 und 6.36.

Es wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Verwaltung der Forschungsmittel innerhalb des anzuwendenden Rechts- und Finanzrahmens zu verbessern. Die Kommission wird auch künftig strenge Kontrollen durchführen und weiter auf eine Senkung der Restfehlerquote in diesem Themenkreis hinwirken.

Die Erklärung der Generaldirektoren über die hinreichende Gewähr für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge ist in den Jährlichen Tätigkeitsberichten enthalten. Wenn ein Generaldirektor diese hinreichende Gewähr auf eine geschätzte Fehlerquote stützen kann, die unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegt, wie dies beispielsweise bei der Generaldirektion Erweiterung der Fall ist, mit der sich der Rechnungshof im Rahmen des Themenkreises Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung befasst hat, so ist kein Vorbehalt einzulegen.

Die Kommission hat ihre Kontrollen im Themenkreis Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung so konzipiert, dass sie den gesamten Lebenszyklus ihrer mehrjährigen Projekte abdecken, damit sie in der Lage ist, im Rahmen der regulären Kontrollen den meisten finanziellen Fehlern vorzubeugen oder diese aufzudecken und zu berichtigen. Die im Kontrollsystem der Kommission vorgesehenen obligatorischen Finanzprüfungen müssten es der Kommission ermöglichen, derartige Fehler bei Vorauszahlungen in einem der folgenden Haushaltsjahre aufzudecken und zu korrigieren, bevor Abschlusszahlungen geleistet werden. Die Ex-post-Kontrollen der Kommission bestätigen, dass die Restfehlerquote gering ist.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 8.34.

⁽²⁵⁾ Siehe **Tabelle 1.3**, Fußnote 4.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.36. Gegenüber den Vorjahren wurden folgende Veränderungen festgestellt: ein Rückgang der geschätzten Fehlerquote in den Themenkreisen „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“⁽²⁶⁾ sowie „Forschung, Energie und Verkehr“⁽²⁷⁾. Im Falle des Themenkreises „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ schätzt der Hof die Gesamtfehlerquote auf knapp unter 2 % (siehe Ziffer 5.13), während sie im Falle des Themenkreises „Forschung, Energie und Verkehr“ weiterhin über 2 % liegt (siehe Ziffer 7.40). Im Falle des Themenkreises „Bildung und Unionsbürgerschaft“ schätzt der Hof die finanziellen Auswirkungen der Fehler auf unter 2 %. Nach Auffassung des Hofes ist dies weitgehend durch den hohen Anteil an Vorauszahlungen bedingt, die im Verhältnis weniger stark mit Fehlern behaftet sind als Zwischen- und Abschlusszahlungen (siehe Ziffern 9.6 9.7 und 9.31). Im Themenkreis „Wirtschaft und Finanzen“ liegt die geschätzte Gesamtfehlerquote für das Haushaltsjahr 2008 knapp über 2 % (im Jahr 2007 lag sie knapp unter 2 %), was durch die aufgedeckten Fehler in den Ausgaben für das Sechste Rahmenprogramm (RP6) bedingt ist, die allerdings nur 8 % der Ausgaben des Themenkreises ausmachen (siehe Ziffer 10.27).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.36. Die Kommission begrüßt die positive Gesamttendenz der Bewertung durch den Rechnungshof, die von einem beachtlichen Fortschritt gegenüber dem letzten Jahr zeugt.

⁽²⁶⁾ Der Rückgang wurde in Bezug auf die Ausgaben für den Themenkreis „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ im Allgemeinen und in Bezug auf die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums im Besonderen festgestellt. Der letztgenannte Bereich weist allerdings noch immer eine höhere Fehlerquote auf als der Bereich des EGFL (siehe Ziffer 5.62). Auf der Grundlage der im Zuge seiner Prüfung von Vorgängen ermittelten Fehlerquote und seiner Systembewertung gelangt der Hof zu der Auffassung, dass das InVeKoS wie in den Vorjahren allgemein ein wirksames Kontrollinstrument ist, mit dem das Fehlerrisiko oder das Risiko vorschriftswidriger Ausgaben eingedämmt wird (siehe Ziffer 5.64).

⁽²⁷⁾ Die vormaligen „internen Politikbereiche“ fallen nun in die Themenkreise „Forschung, Energie und Verkehr“, „Bildung und Unionsbürgerschaft“ sowie „Wirtschaft und Finanzen“ (siehe **Tabelle 2.1**).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.37. Wie der Hof betont, zeigen seine Prüfungen, dass komplizierte oder unklare Förderfähigkeitskriterien oder sonstige komplexe rechtliche Anforderungen insbesondere in den Themenkreisen „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“, „Kohäsion“, „Forschung, Energie und Verkehr“ sowie „Wirtschaft und Finanzen“ das Fehlerrisiko erheblich erhöhen (siehe Ziffern 5.17-5.26, 5.34-5.52, 6.18-6.20, 7.12-7.15 sowie 10.11-10.14).

1.37. Eine gewisse Komplexität lässt sich bei den Vorschriften und den Förderfähigkeitskriterien nicht vermeiden, da diese häufig im Hinblick auf bestimmte Ziele festgelegt werden, die sich wiederum aus einem komplexen Rechtsetzungsverfahren ergeben, bei dem der Gesetzgeber das letzte Wort hat.

Die Kommission hat dennoch zugesagt, dem Gesetzgeber Vorschläge zur weiteren Vereinfachung zu unterbreiten, wo dies möglich ist. Sie wird prüfen, inwiefern in Rahmen des 2010 vorzulegenden Vorschlags für die alle drei Jahre stattfindende Überarbeitung der Haushaltsordnung Vereinfachungen bei den Förderfähigkeitskriterien möglich sind. Außerdem wird die Kommission im Hinblick auf die nächste Runde von Basisrechtsakten, die ab 2014 in Kraft treten werden, untersuchen, nach welchen Grundsätzen die sektorbezogenen Rechtsvorschriften weiter vereinfacht werden können.

Beim Themenkreis Landwirtschaft und natürliche Ressourcen sind dank der anhaltenden Bemühungen um eine Vereinfachung der rechtlichen Anforderungen bzw. der Förderfähigkeitskriterien in Bezug auf beide Säulen der GAP bessere Ergebnisse zu verzeichnen. Siehe auch die Antworten zu den Ziffern 5.17 bis 5.26 und 5.34 bis 5.52.

Im Bereich der Kohäsionspolitik wurden Änderungen an den Regelungen für 2007-2013 vorgenommen, die auch Vereinfachungen umfassen, die von einer Expertengruppe aus Vertretern der Kommission und der Mitgliedstaaten vorgeschlagen wurden. Außerdem hat die Kommission Anfang 2009 eine Zusammenstellung der Förderfähigkeitskriterien herausgegeben. Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 1.41-1.42 und 6.37 a.

Das 7. Rahmenprogramm ist bereits ein Schritt in Richtung Vereinfachung. Auf der Grundlage der bei der Durchführung des Programms gesammelten Erfahrungen wird die Kommission gegebenenfalls Änderungen an der Rechtsgrundlage des Programms vorschlagen.

1.38. In den Themenkreisen „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ sowie „Wirtschaft und Finanzen“ verwaltet die Kommission EU-Ausgaben gemeinsam mit internationalen Organisationen⁽²⁸⁾, und zwar auf der Grundlage von Vereinbarungen, die auch die Prüfungsrechte des Hofes gewährleisten. Dennoch wurden dem Hof der Zugang zu von den Vereinten Nationen erstellten Prüfberichten und Belegunterlagen oder Prüfbesuche im Hinblick auf die Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2008 teilweise oder gänzlich verwehrt (siehe Ziffern 8.13 und 10.10).

1.38. Die Kommission unterstützt den Wunsch des Rechnungshofs nach Informationen und Zugang zu den Unterlagen uneingeschränkt. Die Standardbeitragsvereinbarung mit internationalen Organisationen enthält auch eine Klausel betreffend den Zugang des Rechnungshofs zu Unterlagen.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 8.13.

⁽²⁸⁾ Diese Methode der Ausführung des EU-Haushalts ist in Artikel 53 der Haushaltsordnung verankert.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Wie lassen sich Schwachstellen beheben?

1.39. Im vergangenen Jahr stellte der Hof fest, dass ein erheblicher Teil der der Jahresrechnung der EU zugrunde liegenden Vorgänge trotz der positiven Entwicklungen im internen Kontrollrahmen der Kommission weiterhin in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet ist (Ziffer 1.42 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007). Darüber hinaus sind aus den Prüfungsarbeiten des Hofes im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeitserklärung — bisweilen erhebliche — Unterschiede hinsichtlich Art, Häufigkeit und Schweregrad von Unregelmäßigkeiten zwischen und sogar innerhalb von Themenkreisen erkennbar. In den nachstehenden Ziffern wird versucht, einen tieferen Einblick in die Überlegungen zu vermitteln, wie Fortschritte auf dem Weg zu einem wirksamen internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft erzielt werden können ⁽²⁹⁾.

1.40. Obgleich die Union einen einzigen Gesamthaushaltsplan besitzt, können die Mittel auf recht unterschiedliche Art und Weise ausgegeben werden. Diese Unterschiede beziehen sich auf den Modus der Mittelverwaltung, die Art der Begünstigten, die Periodizität der Finanzhilfen, die Form der Beantragung von Finanzhilfen sowie die Art der Kontroll- und Wiedereinziehungssysteme. Diese Unterschiede sind durch die Absicht begründet, den Gegebenheiten des jeweiligen Haushaltsbereichs und den einzelnen Zielsetzungen der jeweiligen Finanzhilfe gerecht zu werden, und tragen den Kosten und der Komplexität der Verwaltung und Kontrolle der Fördermaßnahmen Rechnung.

Vereinfachung

1.41. Die jeweiligen Ausgabenregelungen sind so angelegt, dass mit der Finanzhilfe die angestrebten politischen Ziele erreicht werden, nach dem Motto: Ausgaben für den richtigen Zweck zum richtigen Zeitpunkt. Einige Regelungen gelten für alle Arten von Zahlungen, während andere von der Ausgabenart abhängen. Somit sind Art und Komplexität der Regelungen unter Umständen auch durch die Komplexität der politischen Zielsetzungen bedingt.

1.42. Je aufwendiger und komplexer die Regelungen sind, desto höher ist das Risiko, dass sie nicht eingehalten werden, wodurch das Risiko zunimmt, dass Fehler in Vorgängen auftreten und politische Ziele nicht erreicht werden. Gleichzeitig steigen mit der allzu detaillierten Gestaltung sehr spezifischer Programmziele die Kosten für die Kontrolle, ob diese Ziele auch verwirklicht wurden. Mit anderen Worten: Durch gut konzipierte Regelungen und Vorschriften, die eindeutig auszulegen und einfach anzuwenden sind, wird das Fehlerrisiko gemindert (Ziffer 1.45 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007).

1.41-1.42. Die Kommission stimmt der Analyse des Rechnungshofs zu, weist jedoch darauf hin, dass es bei der Festlegung der Regeln darauf ankommt, das richtige Verhältnis zwischen oftmals recht spezifischen politischen Zielen und dem Bemühen um Vermeidung allzu komplizierter Regelungen zu erzielen. Die Rechtsvorschriften werden zwar von der Kommission vorgeschlagen, sie können aber im Zuge der Beratungen durch den Gesetzgeber, dem die endgültige Entscheidung obliegt, komplizierter werden.

Die Kommission hat zugesagt, künftig sämtlichen relevanten Legislativvorschlägen eine Beschreibung der zugehörigen Kontrollregelungen beizugeben.

Vereinfachung ist ein wichtiges Element des Kommissionsprogramms für bessere Rechtsetzung. Die Mitgliedstaaten sind ebenfalls aufgefordert, die Förderfähigkeitskriterien in ihren nationalen Programmen zu vereinfachen. Ein gewisses Maß an Komplexität ist jedoch unvermeidlich und sollte bei künftigen Beratungen über das tolerierbare Fehlerisiko berücksichtigt werden.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 2.35 b.

⁽²⁹⁾ Ziffern 1.43-1.51 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.43. Ein gewisses Maß an Vorsicht ist durchaus geboten. Die Vereinfachung von Regelungen zum alleinigen Zweck, das Risiko von Unregelmäßigkeiten zu senken, kann unter Umständen gewisse Nachteile haben, wenn etwa allgemeiner angelegte Regelungen zu weniger gezielten Ausgaben führen. Außerdem könnte Vereinfachung in einigen Bereichen (siehe beispielsweise Ziffern 9.6-9.7) auch die Lockerung der Voraussetzungen für die Bewilligung von Vorschusszahlungen sowie die Aufstockung der im Voraus zahlbaren Beträge bedeuten. Derartige Vereinfachungsmaßnahmen sollten allerdings durch wirksame Systeme flankiert werden, da ansonsten vorschriftswidrige Zahlungen erst erkennbar würden, wenn die Programme bereits teilweise durchgeführt oder vollständig abgeschlossen sind, was erst in einem späten Stadium des Prozesses der Fall ist. Trotz dieser Einschränkungen muss Vereinfachung ein vorrangiges Ziel bleiben.

Im Bereich der Kohäsionspolitik sah die ESF-Verordnung für 2007-2013 bereits die Möglichkeit vor, indirekte Kosten pauschal anzugeben. Die Anwendung von Pauschalsätzen, Pauschalbeträgen und Stückkostensätzen bei den Programmen für 2007-2013 wurde im Mai 2009 durch entsprechende Änderung der EFRE- und der ESF-Verordnung generell ermöglicht. Andere Vereinfachungen wurden im Dezember 2008 und im Mai 2009 beschlossen. Im Juli 2009 legte die Kommission außerdem Vorschläge zur weiteren Vereinfachung der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1828/2006 und der allgemeinen Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 vor.

Auf der Grundlage der bei der Durchführung des Programms gesammelten Erfahrungen wird die Kommission gegebenenfalls Änderungen an der Rechtsgrundlage des Programms vorschlagen.

1.43. Die Kommission erkennt an, dass es bei der Vereinfachung darauf ankommt, einen Ausgleich zwischen dem Erfordernis des verantwortungsvollen Umgangs mit öffentlichen Mitteln und dem Erreichen oftmals sehr spezifischer politischer Ziele herzustellen. Dieser Ausgleich wird in den einzelnen Politikbereichen in unterschiedlicher Weise angestrebt und dementsprechend sind auch die Verwaltungsmethoden und -vorschriften unter Berücksichtigung der verschiedenen Akteure auf verschiedenen Ebenen unterschiedlich. Die Kommission arbeitet daran, ihre Kontrollsysteme so wirksam wie möglich zu gestalten und der Mehrjährigkeit zahlreicher Programme sowie dem Umstand Rechnung zu tragen, dass ein leistungsfähiges, wirksames Kontrollsystem für die richtigen Kontrollen zum richtigen Zeitpunkt sorgen muss.

Die Regeln für die neuen Programme für 2007-2013 im Themenkreis Bildung und Kultur wurden vereinfacht und sehen in vielen Fällen eine Finanzierung durch Pauschalbeträge vor. Dadurch, aber auch durch das strikte Vorgehen bei der Genehmigung der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme, dürfte das Risiko im Zusammenhang mit Abschlusszahlungen gemindert werden.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 9.7.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Notwendige Reaktionen

1.44. Es ist unbestreitbar, dass sich die Verwaltung des EU-Haushalts im Laufe der Zeit unsystematisch nach Maßgabe der nach und nach eingeführten Arten von Ausgabenprogrammen entwickelt hat. Die Ausgabenregelungen sowie die Methoden der Mittelverwaltung müssen den besonderen Gegebenheiten der verschiedenen Zielsetzungen der Haushaltsausgaben Rechnung tragen. Diese Zielsetzungen sollten allerdings nicht allzu detailliert sein, denn dies führt zu übermäßigem Verwaltungsaufwand und schwer einzuhaltenden Rechtsvorschriften. Hierzu bedarf es seitens der Kommission einer umsichtigen Überprüfung des rechtlichen Rahmens und der Verwaltungsstruktur spezifischer Ausgabenprogramme.

1.45. Die allerwichtigste Aufgabe in diesem Zusammenhang muss deshalb darin bestehen, sicherzustellen, dass zuverlässige und vollständige Angaben zusammengestellt werden, die eine glaubwürdige Bewertung der bestehenden Kontrollkosten ermöglichen ⁽³⁰⁾.

1.46. Von ebenso zentraler Bedeutung ist eine sorgfältige Bewertung, ob mit den Kontrollausgaben in der bisherigen Höhe der größtmögliche Nutzen erzielt wird. Sollte sich herausstellen, dass dies nicht der Fall ist, sollte das unmittelbare Ziel darin bestehen, aus den für diesen Zweck bereits aufgewandten Mitteln und eingesetzten Ressourcen vollen Nutzen zu ziehen ⁽³¹⁾.

1.44. Die Kommission weist darauf hin, dass die Festlegung der Vorschriften Sache des Gesetzgebers ist. Sie hat kürzlich eine Reihe von Vereinfachungsvorschlägen vorgelegt (einige Vereinfachungen für die Strukturfonds wurden bereits beschlossen) und wird auch weiterhin Vereinfachungen vorschlagen, wo dies mit dem Erreichen spezifischer politischer Ziele vereinbar ist.

Diesbezüglich sei auch auf die Arbeiten der Kommission an dem Konzept des tolerierbaren Fehlerrisikos hingewiesen, das auf eine klare Trennung zwischen den Risiken, die angesichts der jeweiligen Förderfähigkeitskriterien und Rahmenbedingungen für die Kontrolle beherrschbar sind, und den Risiken abzielt, die nicht kosteneffizient begrenzt werden können. Die Kommission wird der Haushaltsbehörde 2010 konkrete Vorschläge zum tolerierbaren Fehlerrisiko bei den Ausgaben in den Bereichen Forschung, Energie und Verkehr, Entwicklung des ländlichen Raums, Außenhilfe und Verwaltungsausgaben unterbreiten.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 1.41-1.42.

1.45. Die Kommission wird im Rahmen ihrer Vorschläge über das tolerierbare Fehlerrisiko Informationen über die Kontrollkosten einholen und dabei 2010 mit den Ausgabenbereichen Forschung, Energie und Verkehr, Entwicklung des ländlichen Raums, Außenhilfe und Verwaltung beginnen.

1.46. Die Kommission hat sich um eine ständige Verbesserung ihrer internen Kontrollsysteme bemüht (was unter Ziffer 1.39 anerkannt wurde) und wird diese Bemühungen mit Nachdruck weiterverfolgen. Diese Kontrollsysteme sind so konzipiert, dass sie auf der Grundlage „der richtigen Kontrollen zum richtigen Zeitpunkt“ eine angemessene Gewähr vermitteln. So können beispielsweise mit Ex-ante-Kontrollen nur bestimmte Fehlertypen festgestellt werden und es wäre nicht kosteneffizient, bei sämtlichen Projekten Kontrollen vor Ort durchzuführen.

⁽³⁰⁾ Die Kommission räumt in ihrer Mitteilung zum Konzept des tolerierbaren Fehlers (KOM(2008) 866 endg.) auf den Seiten 8 und 10 ein, dass sie bisher nur in geringem Umfang Daten gesammelt hat.

⁽³¹⁾ Die Kommission räumt in ihrer Mitteilung KOM(2008) 866 endg. auf Seite 7 ein, dass sich die Fehlerquote bei den Strukturfonds durch die Verbesserung der bestehenden Ex-ante-Kontrollen ohne (oder mit unerheblichen) Zusatzkosten um 2 % bis 3 % senken ließe.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.47. Parallel zu den notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung der Wirksamkeit der Systeme muss das gebotene Ziel lauten, ein angemessenes Verhältnis zwischen den Kontrollkosten und dem mit den Kontrollen erzielten Nutzen herzustellen (siehe Empfehlung des Hofes im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 1.52)

1.48. Es wäre wünschenswert, dass bei jeder Prüfung von zur Genehmigung anstehenden Ausgabenprogrammen die damit verbundenen Risiken sowie die Verwaltungs- und Kontrollmaßnahmen dargelegt würden, die zur Eindämmung dieser Risiken auf ein Niveau erforderlich sind, das einem angemessenen Kosten Nutzen Verhältnis entspricht. Auf diese Weise würden die betreffenden Entscheidungen von Rat und Parlament in besserer Kenntnis der Sachlage und unter ausdrücklicher Berücksichtigung der damit verbundenen Risiken und Kosten getroffen.

1.49. Der Hof hält es für wichtig, weitere Überlegungen zur Vereinfachung sowie zu Kosten und Nutzen von Kontrollen anzustellen. Dies sollte rechtzeitig vor der Ausarbeitung von Vorschlägen für den neuen mehrjährigen Finanzrahmen geschehen⁽³²⁾.

Anhand des Aktionsplans zur Verbesserung der Aufsicht über die Strukturfonds hat die Kommission bereits Vorabmaßnahmen zur Verbesserung der Kontrollsysteme getroffen. Sie weist auch darauf hin, dass sich die Senkung der Fehlerquote um 2-3 % aufgrund wirksamerer Ex-ante-Kontrollen (siehe hierzu die Fallstudie zum EFRE in der Mitteilung über das tolerierbare Fehlerrisiko (KOM(2008) 866) aus einer Bewertung der vom Rechnungshof in der DAS 2005 festgestellten Fehler ergibt und eigentlich ein Maß für das sog. Kontrollrisiko ist, d. h. das Risiko, dass Kontrollen in manchen Fällen nicht wirksam sind.

1.47. Das Konzept einer effizienten und wirksamen internen Kontrolle ist in der Haushaltsordnung (Artikel 28a) verankert. Dementsprechend ist jede Kommissionsdienststelle aufgefordert, in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht die Feststellungen der internen Kontrolle anzugeben, über deren Wirksamkeit zu berichten und festgestellte Mängel zu beheben. Da die Verbesserung der Kontrollstrukturen und die Vereinfachung der Verfahren fortlaufende Prozesse darstellen, ist die Kommission der Auffassung, dass entsprechende Bemühungen permanent angelegt sein müssen.

Entsprechend der Anregung des Rechnungshofs wird die Kommission das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen der Kontrolle bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge zum tolerierbaren Fehlerrisiko ab 2010 zunächst in den Ausgabenbereichen Forschung, Energie und Verkehr, Entwicklung des ländlichen Raums, Außenhilfe und Verwaltung eingehender prüfen.

1.48. In der Mitteilung „Überlegungen zu einem gemeinsamen Konzept des tolerierbaren Fehlerrisikos“ (KOM(2008) 866) hat die Kommission zugesagt, künftig allen relevanten Legislativvorschlägen eine Beschreibung der jeweiligen Kontrollregelungen beizugeben.

1.49. Die Kommission hält es ebenfalls für wichtig, ein angemessenes Verhältnis zwischen den Kontrollkosten und dem Ausmaß der beschlossenen Vereinfachung zu finden, und überlegt, wie diesem Aspekt rechtzeitig bis zur neuen finanziellen Vorausschau Rechnung getragen werden kann.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 1.37.

⁽³²⁾ Siehe Vorschlag des Hofes in seiner Antwort auf die Mitteilung der Kommission „Den Haushalt reformieren, Europa verändern — Konsultationspapier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushalts“ (<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1481518.pdf>).

KAPITEL 2

Internes Kontrollsystem der Kommission

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	2.1-2.2
Managementerkklärungen der Kommission	2.3-2.22
Jährliche Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren	2.3-2.11
Synthesebericht der Kommission	2.12-2.17
Aus den jährlichen Zusammenfassungen abgeleitete Zuverlässigkeitsgewähr	2.18-2.22
Normen für die interne Kontrolle der Kommission	2.23-2.25
Einleitung	2.23-2.24
Wirksamkeit	2.25
Aktionsplan	2.26-2.28
Allgemeine Bewertung der Umsetzung	2.26-2.27
Wirkung des Aktionsplans	2.28
Gesamtschlussfolgerungen und Empfehlungen	2.29-2.36
Schlussfolgerungen	2.29-2.33
Empfehlungen	2.34-2.36

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

2.1. In diesem Kapitel werden die Fortschritte beleuchtet, die die Kommission im Jahr 2008 bei der Behebung der Schwachstellen in ihren Überwachungs- und Kontrollsystemen in der Absicht erzielt hat, die Ordnungsmäßigkeit der aus dem EU-Haushalt finanzierten Vorgänge zu gewährleisten. Dabei wird insbesondere analysiert, inwieweit

- a) die Managementerklärungen in den Jährlichen Tätigkeitsberichten und Erklärungen der Generaldirektoren sowie im Synthesebericht der Kommission ein zuverlässiges Bild vermitteln (siehe Ziffern 2.3-2.11);
- b) die Kommission Fortschritte hinsichtlich des Funktionierens und der Wirksamkeit der überarbeiteten Normen für die interne Kontrolle sowie des integrierten internen Kontrollrahmens erzielt hat und inwieweit die Kommission deren positive Auswirkungen auf die Ausgaben des Jahres 2008 unter Beweis stellen konnte (siehe Ziffern 2.23-2.25).

2.2. Ferner prüfte der Hof die jährlichen Zusammenfassungen⁽¹⁾ zu den strukturpolitischen Maßnahmen und dem Europäischen Fischereifonds sowie zur Landwirtschaft, um zu ermitteln, welchen Mehrwert sie liefern und wie dieser von den Kommissionsdienststellen genutzt wurde (siehe Ziffern 2.18-2.22).

MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION

Jährliche Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren

2.3. 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 Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sichergestellt wurde, wobei allerdings in 12 Fällen Vorbehalte geltend gemacht wurden.

2.1. Die Kommission ist der Meinung, dass die vorhandenen internen Kontrollsysteme innerhalb der in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2008 vorgegebenen Grenzen angemessen gewährleisten, dass die für ihre Tätigkeiten bereitgestellten Mittel für den beabsichtigten Zweck und entsprechend den Grundsätzen einer soliden Haushaltsführung verwendet wurden. Sie ist ferner 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.

Die Kommission ergreift Maßnahmen zur weiteren Verbesserung ihres internen Kontrollsystems aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen und zur Behebung der von den Rechnungsprüfern angesprochenen Probleme. Die im Jahr 2008 getroffenen Maßnahmen umfassten das Inkrafttreten der überarbeiteten internen Kontrollstandards für eine effiziente Verwaltung zum 1. Januar 2008, den Abschluss der Durchführungsphase des Aktionsplans für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen sowie die Intensivierung von Klarheit und Kohärenz der jährlichen Tätigkeitsberichte.

⁽¹⁾ In Artikel 53b Absatz 3 der überarbeiteten Haushaltsordnung heißt es: „Die Mitgliedstaaten unterbreiten jedes Jahr auf angemessener Ebene eine Zusammenfassung der Prüfungen und Erklärungen“ (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)).

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.4. Von den 41 Erklärungen, die im Jahr 2008 von den wichtigsten Generaldirektionen bzw. Dienststellen abgegeben wurden, enthalten 12 einen oder mehrere Vorbehalte, die sich überwiegend auf Mängel in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge beziehen. Die Gesamtzahl der Vorbehalte ging von 17 (im Jahr 2007) auf 15 (im Jahr 2008) zurück. Die bedeutendsten Vorbehalte im Zusammenhang mit der Ordnungsmäßigkeit von Vorgängen sind auf der linken Seite der **Tabelle 2.1** dargestellt.

2.5. Im Falle des Themenkreises Landwirtschaft und natürliche Ressourcen hob der Generaldirektor der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung einen seit langem (sechs Jahren) bestehenden Vorbehalt bezüglich der unzureichenden Umsetzung des InVeKoS in Griechenland auf, da die zuständigen Behörden ein neues Flächenidentifizierungssystem eingeführt haben, und der Vorbehalt zum Bereich Entwicklung des ländlichen Raums wurde nach Überprüfung und Validierung der Kontrollstatistiken seitens der bescheinigenden Stellen des Mitgliedstaats genauer formuliert. Der Generaldirektor liefert allerdings keinerlei Gewähr dafür, dass der von Griechenland erstellte und umgesetzte Aktionsplan für das Antragsverfahren im Jahr 2007 wirksam war. Außerdem ist der Hof der Auffassung, dass die von der Kommission und den bescheinigenden Stellen in dem betreffenden Mitgliedstaat durchgeführten Arbeiten zur Validierung der Kontrollstatistiken nicht das verlangte hohe Maß an Zuverlässigkeitsgewähr bieten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.4. Die Kommission betont, dass sich acht der 15 Vorbehalte auf ein finanzielles Risiko bezogen und dass die verbleibenden sieben Vorbehalte Probleme betrafen, die sich auf den Ruf der Dienststelle oder der Kommission auswirken können. Daher war der Schaden an sich beträchtlicher als der finanzielle.

Davon abgesehen wurden 2008 drei seit Langem bestehende Vorbehalte aufgehoben (der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zur Umsetzung des InVeKoS in Griechenland, der Generaldirektion Kommunikation zum fehlenden Ex-post-Kontrollsystem und der Generaldirektion Unternehmen und Industrie zur finanziellen Unterstützung europäischer Normungsgremien).

In der Kohäsionspolitik etwa konnte die Anzahl der Vorbehalte aufgrund der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Abhilfemaßnahmen verringert werden.

2.5. Der Vorbehalt zur unzureichenden Umsetzung des InVeKoS in Griechenland ist eher auf die große Gefahr für den guten Ruf der Gemeinschaftsorgane zurückzuführen, da diese Mängel in Griechenland bereits seit Langem bestehen, und weniger auf das finanzielle Risiko für den EGFL, der stets durch die finanziellen Berichtigungen ausreichend abgesichert war, die Griechenland im Rahmen der Konformitätsabschlussverfahren auferlegt wurden. Bei den bis Februar 2009 in Griechenland durchgeführten Kontrollbesuchen wurde festgestellt, dass die griechischen Behörden entsprechend ihrem Aktionsplan aus dem Jahr 2006 zum 31. Dezember 2008 ein neues operationelles Parzellenidentifizierungssystem (LPIS-GIS) eingerichtet haben, das für ganz Griechenland gilt. Somit waren bei der Unterzeichnung des jährlichen Tätigkeitsberichts 2008 durch den Generaldirektor alle Bestandteile des InVeKoS eingerichtet, wodurch eine Gefährdung des guten Rufes der Kommission, hervorgerufen durch die oben genannten dauerhaften Mängel, nicht mehr gegeben war. Gleichwohl ist das verbleibende finanzielle Risiko insgesamt vermutlich geringer als die erhebliche Fehlerquote und darüber hinaus Gegenstand der Konformitätsabschlussverfahren für die Antragsjahre 2006 bis 2008. Folglich könnte der Vorbehalt aufgehoben werden.

Tabelle 2.1 — Vergleichende Betrachtung der Stichhaltigkeit der Angaben in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektoren der Kommission für die Zuverlässigkeitserklärung des Hofes

Themenkreis	Wichtigste Vorbehalte der Generaldirektoren (in den Erklärungen enthalten)	2007	2008	Auswirkungen dieser wichtigsten Vorbehalte auf die Zuverlässigkeitsgewähr des Generaldirektors aus der Sicht des Hofes ⁽¹⁾		Sonstige erhebliche Mängel, die sich aus der Prüfung des Hofes und/oder der Kommission ergeben (nicht in den Erklärungen enthalten)	2007	2008	Stichhaltigkeit der Angaben im jährlichen Tätigkeitsbericht für die Schlussfolgerungen des Hofes ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Landwirtschaft und natürliche Ressourcen	Unzureichende Umsetzung des InVeKoS in Griechenland	X		B	B	Bisher gibt es keine hinlänglichen Anhaltspunkte dafür, dass der von den griechischen Behörden erstellte und umgesetzte Aktionsplan in vollem Umfang wirksam ist.		X	B	B+
	Ausgaben für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums	X	X (Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“)							
	Erstattungsfähigkeit der den Mitgliedstaaten erstatteten Kosten für Ausgaben im Bereich der Kontrolle und Durchsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik		X							
	Verwaltungs- und Kontrollsystem für SAPARD in Bulgarien und Rumänien		X			Überwachungs-, Inspektions- und Sanktionssysteme für Fischereiressourcen: Fangdaten sind unvollständig und unzuverlässig, die Inspektionssysteme liefern keine Zuverlässigkeitsgewähr.	X			

Themenkreis	Wichtigste Vorbehalte der Generaldirektoren (in den Erklärungen enthalten)	2007	2008	Auswirkungen dieser wichtigsten Vorbehalte auf die Zuverlässigkeitsgewähr des Generaldirektors aus der Sicht des Hofes ⁽¹⁾		Sonstige erhebliche Mängel, die sich aus der Prüfung des Hofes und/oder der Kommission ergeben (nicht in den Erklärungen enthalten)	2007	2008	Stichhaltigkeit der Angaben im jährlichen Tätigkeitsbericht für die Schlussfolgerungen des Hofes ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Kohäsion	ESF: Verwaltungs- und Kontrollsysteme (2000-2006)	X Spanien, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Italien, Slowakei, Portugal, Belgien, Luxemburg	X Spanien, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg, Deutschland	B	B	Bisher gibt es keine hinlänglichen Anhaltspunkte dafür, dass alle im Jahr 2008 getroffenen Korrekturmaßnahmen in vollem Umfang wirksam sind ⁽³⁾ .			B	B
	EFRE: Verwaltungs- und Kontrollsysteme (2000-2006)	X Tschechische Republik, Finnland, Griechenland, Deutschland, Irland, Italien, Luxemburg, Polen, Slowakei, Spanien	X Belgien, Deutschland, Italien, Spanien							
	Interreg: Verwaltungs- und Kontrollsysteme (2000-2006)	X Bezogen auf insgesamt 51 Programme	X Bezogen auf insgesamt 21 Programme							
	Kohäsionsfonds: Verwaltungs- und Kontrollsysteme (2000-2006)	X Bulgarien, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn, Polen	X Bulgarien							

Themenkreis	Wichtigste Vorbehalte der Generaldirektoren (in den Erklärungen enthalten)	2007	2008	Auswirkungen dieser wichtigsten Vorbehalte auf die Zuverlässigkeitsgewähr des Generaldirektors aus der Sicht des Hofes ⁽¹⁾		Sonstige erhebliche Mängel, die sich aus der Prüfung des Hofes und/oder der Kommission ergeben (nicht in den Erklärungen enthalten)	2007	2008	Stichhaltigkeit der Angaben im Jährlichen Tätigkeitsbericht für die Schlussfolgerungen des Hofes ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Forschung, Energie und Verkehr	Restfehlerquote bezüglich der Genauigkeit der Kostenaufstellungen	X 6. Rahmenprogramm	X 6. Rahmenprogramm	B	B	Es gibt noch keine hinlänglichen Anhaltspunkte dafür, wie sich die Systeme für Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen auswirken bzw. wann sie sich während des Managementzyklus des RP6 auf die Fehlerquote auswirken werden ⁽³⁾		X	B	B
Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung	Phare: Potenzielle Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung von Phare-Mitteln durch einige Durchführungseinrichtungen in Bulgarien	X	X	A	A	Die Überwachungs- und Kontrollsysteme, mit denen die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge auf der Ebene der Durchführungseinrichtungen gewährleistet werden sollen, müssen weiter verbessert werden, damit sie ihre Wirkung in vollem Umfang entfalten können.	X	X	B	B

Themenkreis	Wichtigste Vorbehalte der Generaldirektoren (in den Erklärungen enthalten)	2007	2008	Auswirkungen dieser wichtigsten Vorbehalte auf die Zuverlässigkeitsgewähr des Generaldirektors aus der Sicht des Hofes ⁽¹⁾		Sonstige erhebliche Mängel, die sich aus der Prüfung des Hofes und/oder der Kommission ergeben (nicht in den Erklärungen enthalten)	2007	2008	Stichhaltigkeit der Angaben im jährlichen Tätigkeitsbericht für die Schlussfolgerungen des Hofes ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Bildung und Unionsbürgerschaft	Fehlen eines strukturierten Systems von Ex-post-Kontrollen und von Vor-Ort-Kontrollen in der Generaldirektion sowie von Kontrollen in den Delegationen über die meiste Zeit des Jahres – 10 von 12 Monaten	X		B	B	Die Ergebnisse der Ex-post-Kontrollen spiegeln die tatsächliche Fehlerquote in den geprüften Verträgen nicht in vollem Umfang wider.	X	X	B	B
	Vielzahl von Fehlern in den Vorgängen im Zusammenhang mit Finanzhilfen und Verträgen		X							
	Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem des Europäischen Flüchtlingsfonds in Italien in den Programmplanungszeiträumen 2000-2004 und 2005-2007	X								
	Begrenzte Zuverlässigkeitsgewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der von 14 Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds II (2005-2007) abgewickelten zugrunde liegenden Vorgänge	X								

Themenkreis	Wichtigste Vorbehalte der Generaldirektoren (in den Erklärungen enthalten)	2007	2008	Auswirkungen dieser wichtigsten Vorbehalte auf die Zuverlässigkeitsgewähr des Generaldirektors aus der Sicht des Hofes ⁽¹⁾		Sonstige erhebliche Mängel, die sich aus der Prüfung des Hofes und/oder der Kommission ergeben (nicht in den Erklärungen enthalten)	2007	2008	Stichhaltigkeit der Angaben im Jährlichen Tätigkeitsbericht für die Schlussfolgerungen des Hofes ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Wirtschaft und Finanzen	Möglichkeit, dass die aufgrund der Ergebnisse des Berichts über die Ex-post-Kontrolle eingerichteten neuen Kontrollen zur Eindämmung des Fehlerrisikos nicht in vollem Umfang wirksam sind	X	X	B	B				A	A
	Restfehlerquote bezüglich der Genauigkeit der Kostenaufstellungen innerhalb des Sechsten Forschungsrahmenprogramms – RP6	X	X							
	Unbefriedigende Funktionsweise der Finanzierung der Europäischen Normung	X								
Verwaltungsausgaben	—	—	—	A	A				A	A

Legende:

- ⁽¹⁾ Auswirkungen dieser wichtigsten Vorbehalte auf die Erklärung 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.
- ⁽²⁾ 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 im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung.
„+/-“ bedeutet, dass es keine hinlänglichen Anhaltspunkte gibt, die eine Änderung der Bewertung rechtfertigen würden, aber vom Hof eine deutliche Verbesserung oder Verschlechterung festgestellt wurde, die durch Hinzufügen von „+“ oder „-“ zur ursprünglichen Bewertung kenntlich gemacht wird.
- ⁽³⁾ Obwohl in den Jährlichen Tätigkeitsberichten enthalten.

Quelle: Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.6. Im Falle des Themenkreises Kohäsion hielten die Generaldirektion Regionalpolitik und die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit Vorbehalte zu Schwachstellen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen für den Zeitraum 2000-2006 aufrecht, obgleich die Gesamtzahl der betroffenen Mitgliedstaaten und operationellen Programme sowie das Finanzvolumen erheblich zurückgegangen waren. Im Jahr 2008 waren insgesamt 99 operationelle Programme betroffen, im Jahr 2007 waren es noch 185. Die Auswirkungen dieser Vorbehalte wurden von den Generaldirektionen mit 201 Millionen Euro beziffert (gegenüber 726 Millionen Euro im Jahr 2007) ⁽²⁾.

2.7. Die von den für die Themenkreise Forschung, Energie und Verkehr sowie Wirtschaft und Finanzen zuständigen Generaldirektionen geltend gemachten Vorbehalte stimmen mit den Feststellungen des Hofes überein, wonach die Restfehlerquote (nach Verrechnung und Korrekturen) in den Kostenaufstellungen zum sechsten Rahmenprogramm (RP6) weiterhin oberhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegt.

2.8. Im Falle des Themenkreises Bildung und Unionsbürgerschaft berichtete der Generaldirektor der Generaldirektion Kommunikation über die erzielten Fortschritte bei der Stärkung der Kontrollsysteme, wies jedoch darauf hin, dass 9,4 % der geprüften Vorgänge mit Fehlern behaftet waren, deren Auswirkungen allerdings geringfügig waren.

2.9. Die auf der rechten Seite der **Tabelle 2.1** dargestellte Analyse des Hofes zeigt, dass die jährlichen Tätigkeitsberichte nur im Falle der Verwaltungsausgaben und des Themenkreises Wirtschaft und Finanzen mit den Schlussfolgerungen des Hofes in der Zuverlässigkeitserklärung übereinstimmen. Mit anderen Worten: Bei diesen Politikbereichen ergaben die Prüfungen des Hofes oder der Kommission keine bedeutenden Mängel, die in den Erklärungen der Generaldirektoren nicht erwähnt wurden. Im Falle des Themenkreises Landwirtschaft und natürliche Ressourcen stimmen die Ausführungen im Jährlichen Tätigkeitsbericht des Generaldirektors der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung stärker als in den Vorjahren mit den Schlussfolgerungen der betreffenden spezifischen Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung überein.

2.6. Die Kommission weist darauf hin, dass die in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektion Regionalpolitik sowie der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit geäußerten Vorbehalte auf einer genauen Analyse der einzelnen operationellen Programme beruhen. Die finanziellen Auswirkungen wurden mittels Pauschalberichtigungen für festgestellte Systemmängel und durch ihre Anwendung auf die fehlerhaften Teile der jeweiligen Programme berechnet.

Die Verringerung der finanziellen Auswirkungen von Vorbehalten wird in den jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten klar beschrieben und zeigt, dass die Kommission ihre Aufgaben gemäß der Verpflichtung zur Stärkung ihrer Aufsichtsfunktion wahrgenommen hat. Die quantifizierten Auswirkungen sind auf die 2008 unternommenen verstärkten Anstrengungen der Kommission in Bezug auf alle Programme zurückzuführen. Hierzu gehören die Weiterverfolgung der in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2007 vorgebrachten Vorbehalte, der Abschluss von 14 nationalen Aktionsplänen für Abhilfemaßnahmen und die Vornahme von Berichtigungen in Höhe von über 1,5 Mrd. EUR, wodurch die Aufhebung zahlreicher Vorbehalte möglich wurde.

Siehe auch die Antwort auf Ziffer 2.17.

2.7. Die Kommission verfolgt eine Prüfungsstrategie, die darauf abstellt, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen über einen Mehrjahreszeitraum hinweg zu gewährleisten. Für das Sechste Forschungsrahmenprogramm (RP6) besteht das Ziel der Strategie darin, die Restfehlerquote bis zum Ablauf des vierten Umsetzungsjahres (2010) zu verringern. Das Ziel wird jährlich anhand der Art, Häufigkeit und Anzahl der aufgedeckten Fehler sowie unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Erwägungen neu bewertet.

Siehe auch die Antwort auf Ziffer 7.17.

2.8. Ein Aktionsplan zur Steigerung der Qualität der Vorgänge in der Generaldirektion Kommunikation wurde umgesetzt. Insbesondere finden Schulungen statt.

2.9. Die Kommission begrüßt die festgestellten Verbesserungen und bekräftigt ihre Entschlossenheit, weitere Fortschritte in diesem Bereich zu erzielen. Derzeit bewertet sie die Faktoren, die die Qualität der jährlichen Tätigkeitsberichte beeinflussen; sie wird Maßnahmen zur weiteren Steigerung ihrer Qualität vorantreiben.

⁽²⁾ Auf der Grundlage einer voraussichtlichen 5 %- oder 10 %-igen pauschalen Finanzkorrektur.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.10. Im Falle des Themenkreises Kohäsion stellt der Hof wie in Bezug auf das Jahr 2007 fest, dass Umfang und Grad der Vorbehalte die Schwere der Unregelmäßigkeiten in diesem Haushaltsbereich unzureichend widerspiegeln (siehe Ziffer 6.35).

2.11. Im Falle des Themenkreises Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung stellte der Hof eine wesentliche Fehlerquote fest (siehe Ziffer 8.39) und bemängelte, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen nur bedingt wirksam gewährleisten (siehe Ziffer 8.44). Diese Feststellungen werden in den Erklärungen der Generaldirektoren nicht angemessen widerspiegelt. Der Hof bringt diese Bemerkung nun zum vierten Mal in Folge vor ⁽³⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.10. Nach Ansicht der Kommission entsprechen die Vorbehalte der Generaldirektoren in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2008 den festgelegten Wesentlichkeitskriterien und der angewandten Methode. Der Hof stellte fest, dass vor allem bei jenen Programmen Fehler auftreten, für die die Kommission bereits 2008 Abhilfemaßnahmen ergriffen hatte (siehe die Antwort auf Ziffer 6.17). Die Kommission hat bei ihren Prüfungen festgestellt, dass Programme, die in den jährlichen Tätigkeitsberichten als wirksam oder bedingt wirksam eingestuft wurden, mit einem geringeren Risiko behaftet sind. Darüber hinaus umfasste ihr Aktionsplan für das Jahr 2008 Maßnahmen zur Einleitung des Abschlussverfahrens, um sicherzustellen, dass Restfehler aus den Abschlusszahlungen durch die Kommission entfernt werden.

Wie bereits in den Jahren zuvor wird die Kommission dafür Sorge tragen, dass in allen vom Hof genannten Fällen angemessene Folge- und Korrekturmaßnahmen ergriffen werden.

2.11. Die Fehler, die der Hof in den Bereichen Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung aufdeckte, beziehen sich in erster Linie auf Ausgaben von Organisationen, die Projekte auf der Grundlage von Vorauszahlungen seitens der Kommission durchführen. Mithilfe der im Kontrollsystem der Kommission vorgesehenen obligatorischen Finanzprüfungen vor Leistung der Abschlusszahlungen dürfte die Kommission solche Fehler aufdecken und berichtigen, bevor diese Zahlungen vorgenommen werden. Siehe auch die Antworten auf die Ziffern 8.18 und 8.34.

EuropeAid plant allerdings für 2010 — als Teil seiner laufenden Bemühungen um Verbesserung des gesamten internen Kontrollsystems und einhergehend mit den Arbeiten der Kommission an einem tolerierbaren Fehlerrisiko — eine Überprüfung seiner Kontrollstrategie.

Synthesebericht der Kommission

2.12. Mit der Annahme des Syntheseberichts kommt die Kommission ihrer politischen Verantwortung für die konkrete Umsetzung des Haushaltsplans der EU durch ihre Generaldirektoren nach ⁽⁴⁾. Der Bericht enthält eine rückblickende Bewertung des Finanzmanagements während der gesamten Amtszeit der scheidenden Kommission.

⁽³⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 2.14 und Tabelle 2.1; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Tabelle 2.1; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Tabelle 2.1. Der Themenkreis Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung hieß früher „Externe Politikbereiche“.

⁽⁴⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof: Managementbilanz der Kommission 2008 – Synthesebericht (KOM(2009) 256 endgültig vom 8.6.2009).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.13. Die Kommission ist der Auffassung, dass „die vorhandenen Kontrollsysteme die notwendigen Garantien für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge, für welche sie nach Artikel 247 EG-Vertrag die Gesamtverantwortung übernimmt, bieten.“

2.14. Die Kommission verweist auf das Ergebnis eines Anfang 2009 durchgeführten jährlichen Peer-Review-Verfahrens, wonach die Qualität der Jährlichen Tätigkeitsberichte, eines der wichtigsten Instrumente der Verwaltungsführung, weiter verbessert werden sollte. Die Kommission geht davon aus, dass sich diese Verbesserungen ab 2009 in den Jährlichen Tätigkeitsberichten niederschlagen werden.

2.15. Der Synthesebericht enthält einige Erläuterungen zur Vorgehensweise der Kommission im Zusammenhang mit Vorbehalten. Der Kommission zufolge wird bei signifikanten Mängeln per se ein Vorbehalt formuliert, sofern die Prüfung nicht einen zuverlässigen Nachweis dafür liefert, dass ein Aktionsplan besteht und durchgeführt wird. Nach Ansicht des Hofes sollte sich die Kommission allerdings stärker darum bemühen, konkretere Anhaltspunkte dafür zu beschaffen, dass die in den Aktionsplänen vorgesehenen Maßnahmen wirksam waren bzw. sich voraussichtlich als wirksam erweisen werden, und in mehreren Fällen müssten die Vorbehalte umfangreicher ausfallen (siehe die in den Ziffern 2.5, 2.10 und 2.11 sowie in **Tabelle 2.1** aufgeführten Beispiele).

2.16. Wie der Hof feststellt, räumt die Kommission ein, dass es zur Klärung bestimmter Problemfelder in anderen Bereichen weiterer Maßnahmen bedarf. Hierzu gehören u. a.

- a) die Bewertung der Wirksamkeit interner Kontrollmaßnahmen;

2.14. Die Kommission wird die Faktoren bewerten, die die Qualität der jährlichen Tätigkeitsberichte beeinflussen; sie wird rechtzeitig für die Tätigkeitsberichte 2009 Maßnahmen zur Steigerung ihrer Qualität ergreifen. Die ständigen Anweisungen für die Erstellung der jährlichen Tätigkeitsberichte werden derzeit gestrafft und benutzerfreundlicher gestaltet. Insbesondere sollen spezielle Schulungen für Mitarbeiter konzipiert werden, die Ende 2009 die jährlichen Tätigkeitsberichte erstellen.

2.15. Das Konzept der Kommission besteht darin, dass von einem Vorbehalt abgesehen werden sollte, wenn wirksame Kontrollmaßnahmen bestehen oder wenn bei Prüfungen festgestellt wurde, dass Abhilfemaßnahmen wirksam durchgeführt wurden.

Wenn Generaldirektoren einen Vorbehalt anmelden, sind sie gehalten, einen Aktionsplan zur Behebung der festgestellten Mängel aufzustellen. Die getroffenen Maßnahmen werden dann im Tätigkeitsbericht des Folgejahres beschrieben und bewertet. Wenn ausreichend nachgewiesen werden kann, dass die Maßnahmen eine messbare Auswirkung auf die Schwachstellen haben, kann der Vorbehalt möglicherweise aufgehoben werden. Beschlüsse über die Anmeldung oder Aufhebung von Vorbehalten gehören zu den zentralen Themen bei der Erstellung der „Peer Reviews“, wobei der bevollmächtigte Anweisungsbefugte die endgültige Entscheidung trifft.

Zum InVeKoS in Griechenland, siehe die Antwort auf Ziffer 2.5.

Zur Kohäsionspolitik, siehe die Antwort auf Ziffer 2.6.

Die Kommission nimmt auch Bezug auf ihre Antworten auf die Ziffern 2.10 und 2.11.

2.16.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) der verstärkte Ressourceneinsatz zur Verbesserung der bestehenden Kontrollstruktur für die Verwaltung der Ausgaben innerhalb des Finanzrahmens 2007-2013 und zur Behebung von Schwachstellen im vorangegangenen Finanzrahmen;
- c) die vollständige und zuverlässige Berichterstattung über Fehlerkorrekturen auf der Ebene der Mitgliedstaaten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) *Mithilfe des Aktionsplans zur Stärkung ihrer Aufsichtsfunktion bei Strukturmaßnahmen konzentriert die Kommission ihre Tätigkeiten auf vorbeugende Maßnahmen für den Zeitraum 2007-2013 und auf den Abschluss der Programme des Zeitraums 2000-2006.*
- c) *Die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen zu den Finanzkorrekturen wurden im Rechnungsabschluss berücksichtigt.*

Nach Ansicht der Kommission konnte aufgrund ihrer Maßnahmen zuverlässiger nachgewiesen werden, dass die mehrjährigen Korrekturmechanismen effizient greifen. Sie wird weiterhin verstärkt darauf achten, dass die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Angaben vollständig und ordnungsgemäß sind.

Das System der Meldung von Finanzkorrekturen durch die Mitgliedstaaten an die Kommission wurde für den Zeitraum 2007-2013 durch die Benennung einer zuständigen Behörde und die Bereitstellung einer jährlichen Berichtstabelle (Artikel 61 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission) sehr viel übersichtlicher gestaltet und gestärkt.

Die Kommission nimmt auch Bezug auf ihre Antwort auf Ziffer 6.30.

2.17. In Bezug auf die Kohäsionspolitik berichtet die Kommission, sie habe mehr formale Entscheidungen zur Aussetzung von Zwischenzahlungen getroffen (10 im Jahr 2008 gegenüber einer im Jahr 2007) und erheblich umfangreichere Finanzkorrekturen veranlasst (1 587 Millionen Euro im Jahr 2008 gegenüber 396 Millionen Euro im Jahr 2007). Bezüglich ihres Aktionsplans zur Stärkung ihrer Aufsichtsfunktion bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen räumt die Kommission ein, dass „noch etwas Zeit vergehen muss, bevor sich die Wirkung dieser Maßnahmen in einer Verringerung der Fehlerquote (...) bemerkbar macht“.

2.17. Die Kommission betont in ihrem Bericht über die Durchführung des Aktionsplans zur Stärkung ihrer Aufsichtsfunktion bei Strukturmaßnahmen (KOM(2009) 42), dass 2008 in allen zehn Maßnahmenbereichen Erfolge erzielt werden konnten. Hierzu zählten die zügigere Einleitung von Finanzkorrekturverfahren und das 2008 bei den finanziellen Berichtigungen erreichte Niveau. Sie räumt ein, dass die Auswirkungen des Aktionsplans in Bezug auf den Zeitraum 2000-2006 noch nicht vollständig bewertet werden können und beabsichtigt, im Februar 2010 einen Bericht über die ersten Auswirkungen ihres Aktionsplans vorzulegen.

Die Kommission hat ein mehrjähriges, auf Vorbeugung bzw. Aufdeckung und Korrektur beruhendes Kontrollsystem eingerichtet. Ihren Schätzungen zufolge belaufen sich die Finanzkorrekturen und die Rückforderungen für sämtliche Politikbereiche für 2008 im günstigsten Fall auf insgesamt 2,967 Mrd. EUR. Dies macht deutlich, dass sich die Kommission auf Aufhebungs- und Korrekturaspekte ihres Kontrollsystems konzentriert (siehe Abschnitt 6 „Rückforderung von zu Unrecht geleisteten Zahlungen“ der Anmerkungen zur Jahresrechnung 2008).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Aus den jährlichen Zusammenfassungen abgeleitete Zuverlässigkeitsgewähr

2.18. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007 stellte der Hof fest, dass die jährlichen Zusammenfassungen im ersten Jahr ihres Bestehens keine zuverlässige Bewertung der Funktionsweise und der Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme lieferten, und empfahl der Kommission, Maßnahmen zur Verbesserung der Informationen zu ergreifen ⁽⁵⁾.

2.19. Der Hof analysierte die jährlichen Zusammenfassungen für 2008, um zu ermitteln, ob die Vorschriften der Haushaltsordnung eingehalten worden waren und die Mitgliedstaaten zusätzliche Informationen geliefert hatten.

2.20. Nicht alle Mitgliedstaaten hielten die Vorschriften der Haushaltsordnung ein bzw. befolgten die Leitlinien der Kommission ⁽⁶⁾. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich allerdings die Qualität der Analyse in allen jährlichen Zusammenfassungen gebessert.

2.18. Für den Themenkreis Kohäsion ist in der 2008 geltenden Rechtsgrundlage (Artikel 53 Buchstabe b Absatz 3 der Haushaltsordnung) weder eine Zuverlässigkeitserklärung noch eine nationale Gesamterklärung vorgesehen. Die Kommission folgte dennoch den Empfehlungen des Europäischen Parlaments und des Rechnungshofs und forderte die Mitgliedstaaten auf, die Funktionsweise der Systeme zu prüfen, Probleme und mögliche Lösungen zu ermitteln, bewährte Vorgehensweisen zu beschreiben und Erklärungen zum Grad der Zuverlässigkeit der Systeme vorzulegen.

In der Landwirtschaft müssen alle Mitgliedstaaten mit nur einer Zahlstelle eine Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle und eine Bescheinigung der bescheinigenden Stelle vorlegen, die per definitionem die in der Haushaltsordnung und der Interinstitutionellen Vereinbarung genannte jährliche Zusammenfassung bilden. Ferner erstellen die Mitgliedstaaten mit mehr als einer Zahlstelle eine jährliche Zusammenfassung, den so genannten Synthesebericht.

2.20. Die Generaldirektion Regionalpolitik und die Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit haben in ihren Tätigkeitsberichten für 2008 festgehalten, dass die meisten Mitgliedstaaten die Mindestanforderungen eingehalten bzw. weitgehend eingehalten haben. Die Kommission hat angemessene Maßnahmen zu allen Fällen der Nichteinhaltung der Mindestanforderungen ergriffen. Die Angaben in den jährlichen Zusammenfassungen wurden als zusätzliche Zuverlässigkeitsquelle für die jährlichen Tätigkeitsberichte 2008 der beiden Generaldirektionen verwendet.

⁽⁵⁾ Siehe Ziffer 2.19 und Ziffer 2.41 Buchstabe b des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007.

⁽⁶⁾ Im Bereich der Kohäsionspolitik lieferten neun Mitgliedstaaten Angaben, die den Anforderungen entsprachen, 11 Mitgliedstaaten übermittelten Angaben, die abgesehen von geringfügigen Unzulänglichkeiten wie unvollständigen oder fehlerhaften Angaben in Tabellen die Anforderungen überwiegend erfüllten. Drei Mitgliedstaaten legten jährliche Zusammenfassungen vor, die den Anforderungen nicht gerecht wurden und von der Kommission mit Aufforderung zur erneuten Vorlage zurückgesandt wurden, und zu vier weiteren Mitgliedstaaten hatte die Kommission ihre Analyse zum 28. Februar 2009 nicht abgeschlossen. Eine im Großen und Ganzen ähnliche Schlussfolgerung wird vom Generaldirektor der Generaldirektion Regionalpolitik gezogen, und eine entsprechende Bewertung findet sich in den betreffenden Jährlichen Tätigkeitsberichten. Der Hof nimmt die Weiterverfolungsmaßnahmen zur Kenntnis, die die Kommission in Fällen ergriffen hat, in denen die Mitgliedstaaten die Anforderungen nicht erfüllen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Zusatznutzen

2.21. Die jährlichen Zusammenfassungen bilden ein Element der internen Kontrolle, und der Hof hat die Kommission ermuntert, für einen zusätzlichen Nutzen dieses Verfahrens zu sorgen, indem sie gemeinsame Probleme, mögliche Lösungen oder bewährte Vorgehensweisen ermittelt und diese Informationen im Rahmen ihrer Überwachungsfunktion nutzt ⁽⁷⁾. Die Kommission ihrerseits hat die Mitgliedstaaten ermuntert, ebenso zu verfahren.

2.22. Die Analyse des Hofes ergab, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten ⁽⁸⁾ für 2008 Angaben oder Analysen übermittelten, die den jährlichen Zusammenfassungen einen gewissen Zusatznutzen verliehen, da Systemmängel oder Querschnittsthemen angesprochen und erläutert wurden. Die für den Themenkreis Kohäsion zuständigen Generaldirektoren ließen die Angaben in den jährlichen Zusammenfassungen in ihre eigene Bewertung der nationalen Systeme einfließen.

Die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung hat in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2008 festgehalten, dass die Mitgliedstaaten die rechtlichen Verpflichtungen eingehalten und auch die von den Kommissionsdienststellen festgelegten Leitlinien in der Regel befolgt haben. Die Qualität der in den jährlichen Zusammenfassungen enthaltenen Analysen konnte gegenüber dem Vorjahr gesteigert werden, in einigen Fällen sollte die Bewertung bestimmter Grundelemente allerdings noch verbessert werden. Die Kommission hat diesen Punkt mit den Mitgliedstaaten erörtert und in der Folge eine der Leitlinien überarbeitet.

2.21. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten in ihren Bewertungsschreiben zu den jährlichen Zusammenfassungen angehalten, bewährte Vorgehensweisen zu befolgen. Sie wird ihren Leitfaden erneut überarbeiten, um die Mitgliedstaaten weiterhin darin zu bestärken, Informationen mit einem zusätzlichen Nutzen für die jährlichen Zusammenfassungen zu übermitteln.

Die Kommission nimmt auch Bezug auf ihre Antwort unter Ziffer 2.18.

2.22. Die Kommission nimmt auch Bezug auf ihre Antwort unter Ziffer 2.20.

Im Bereich Kohäsion haben sieben Mitgliedstaaten die in den Leitlinien der Kommission vorgeschlagene Zuverlässigkeitserklärung den jährlichen Zusammenfassungen beigelegt. Die Kommission wird die bisher vorgelegten Erklärungen prüfen, um diejenigen Schlüsselemente zu bestimmen, die für die jährlichen Zusammenfassungen einen zusätzlichen Nutzen darstellen können. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden in die Überarbeitung des Leitfadens einfließen.

Im Bereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums enthält die Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle eine Bestätigung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Rechtmäßigkeit und der Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Diese Erklärung wird von der bescheinigenden Stelle geprüft, die auch eine Stellungnahme dazu abgibt. Hierdurch wird die Zuverlässigkeit erhöht. Der Synthesebericht, den die Mitgliedstaaten mit mehr als einer Zahlstelle abfassen, stellt einen Mehrwert dar, da er die Zuverlässigkeitsgewähr auf nationaler Ebene zusammenfasst.

⁽⁷⁾ Stellungnahme Nr. 6/2007 des Hofes 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).

⁽⁸⁾ 16 zu strukturpolitischen Maßnahmen und dem Europäischen Fischereifonds, neun zur Landwirtschaft.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

NORMEN FÜR DIE INTERNE KONTROLLE DER KOMMISSION

Einleitung

2.23. Im Oktober 2007 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung über die Revision der Normen für die interne Kontrolle und des zugrunde liegenden Rahmens ⁽⁹⁾. Darin legte sie 16 überarbeitete Normen für die interne Kontrolle für ein effizientes Management fest, die die ursprünglichen 24 Normen ab 1. Januar 2008 ersetzen sollten.

2.24. Bezogen auf 16 Generaldirektionen prüfte der Hof die Normen für die interne Kontrolle, mit denen die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge gewährleistet werden soll, und stellte eine ähnlich hohe Umsetzungsquote wie in den Vorjahren fest ⁽¹⁰⁾.

Wirksamkeit

2.25. Im Rahmen der überarbeiteten Normen für die interne Kontrolle sind die Generaldirektoren verpflichtet, die tatsächliche Umsetzung bestimmter als prioritär eingestufte Normen unter Beweis zu stellen ⁽¹¹⁾. Die meisten Generaldirektoren wählten im Jahr 2008 die Normen für die interne Kontrolle 7 bis 11, die sich im Wesentlichen auf den Bereich „Operative Maßnahmen und Kontrolltätigkeiten“ beziehen ⁽¹²⁾. Die Normen für die Bereiche „Planung und Risikomanagement“ (Normen für die interne Kontrolle 5 und 6) hingegen wurden trotz ihrer Bedeutung nur von wenigen Generaldirektionen gewählt ⁽¹³⁾. Die Kommission konnte allerdings nicht unter Beweis stellen, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme das Fehlerrisiko in folgenden Themenkreisen/Politikbereichen hinreichend wirksam eindämmen: Entwicklung des ländlichen Raums innerhalb des Themenkreises Landwirtschaft und natürliche Ressourcen (siehe Ziffer 5.63), Kohäsion (siehe Ziffer 6.36), Forschung, Energie und Verkehr (siehe Ziffer 7.41) sowie Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung (siehe Ziffer 8.34).

2.24. Die Kommission begrüßt die Feststellung des Hofes, dass die internen Kontrollstandards von den Kommissionsdienststellen fast vollständig umgesetzt wurden.

2.25. Die Kommission stellt fest, dass sich ihre Systeme für die interne Kontrolle verbessern und sich auf die Fehlerquoten auswirken, was sich an der positiven Entwicklung der Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofs in den letzten Jahren zeigt (siehe Ziffer 1.36).

13 Generaldirektionen (ein Drittel) entschieden sich für einen oder beide Standards für Planung und Risikomanagement, darunter auch einige der ausgabenstarken Generaldirektionen. Die Kommission ist der Meinung, dass dadurch angemessen verdeutlicht wird, welche Bedeutung diese Standards für die betreffenden Generaldirektionen haben.

⁽⁹⁾ Mitteilung an die Kommission: „Revision of the Internal Control Standards and the Underlying Framework – Strengthening Control Effectiveness“ (Überarbeitung der Normen für die interne Kontrolle und des zugrunde liegenden Rahmens – Steigerung der Wirksamkeit der Kontrollen) (SEK(2007) 1341 vom 16.10.2007). Der Hof äußerte sich positiv zur Umstellung, siehe Ziffer 2.27 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007.

⁽¹⁰⁾ Siehe Ziffer 2.25 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007. Für 2007 und 2008 wurde eine Umsetzungsquote von über 96 % errechnet.

⁽¹¹⁾ Mitteilung an die Kommission: Revision of the Internal Control Standards and the Underlying Framework – Strengthening Control Effectiveness, SEK(2007) 1341. Aufgrund dieser Leitlinie können die Generaldirektoren die Wirksamkeit bestimmter im jährlichen Managementplan des Vorjahres der jeweiligen Generaldirektion als prioritär eingestufte Normen für die interne Kontrolle unter Beweis stellen.

⁽¹²⁾ Die Kommissionsdienststellen hatten die Möglichkeit, bestimmte Normen aufgrund der spezifischen Tätigkeiten und Risiken der jeweiligen Dienststelle als prioritär einzustufen und die Wahl in ihrem jährlichen Managementplan für 2008 bekannt zu geben.

⁽¹³⁾ Bei den jährlichen Managementplänen für 2009 ist die Verteilung ähnlich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Für den Themenkreis Landwirtschaft und natürliche Ressourcen insgesamt liegt die voraussichtliche Fehlerquote leicht unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die Aufsichts- und Kontrollsysteme in diesem Themenkreis im Allgemeinen besser geworden und nun wirksam sind, auch wenn es bei der Entwicklung des ländlichen Raums noch weiterer Verbesserungen bedarf.

Dank der Umsetzung ihres Aktionsplans zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der Verwaltung von Strukturmaßnahmen konnte die Kommission bedeutende Fortschritte im Hinblick auf die Verbesserung der Überwachungssysteme und die Eindämmung des Fehlerrisikos erzielen. Darüber hinaus hat sie eine Vereinfachung der Bestimmungen für Kostenaufstellungen im Bereich der Kohäsion durch die Festsetzung von Pauschalsätzen, Festbeträgen und Stückkostensätzen sowie durch die Stärkung des Kontrollrahmens für den Zeitraum 2007-2013 beschlossen. Sie ist der Ansicht, dass die Auswirkungen solcher Maßnahmen auf die Fehlerquote nur über einen längeren Zeitraum bewertet werden können; sie wird Anfang 2010 über die ersten Auswirkungen auf Zahlungen des Programmplanungszeitraums 2007-2013 berichten.

Die Kommission nimmt auch Bezug auf ihre Antwort unter Ziffer 2.17.

Es wurden bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Verwaltung der Mittel für die Themenkreise Forschung, Energie und Verkehr innerhalb des anzuwendenden Rechts- und Finanzrahmens zu verbessern. Die Kommission wird auch künftig strenge Kontrollen durchführen (siehe auch die Antwort auf Ziffer 7.42).

Die Kommission hat ihre Kontrollen im Themenkreis Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung so konzipiert, dass sie den gesamten Lebenszyklus ihrer mehrjährigen Projekte abdecken, damit sie in der Lage ist, im Rahmen der regulären Kontrollen den meisten finanziellen Fehlern vorzubeugen oder diese aufzudecken und zu berichtigen. Die im Kontrollsystem der Kommission vorgesehenen obligatorischen Finanzprüfungen müssten es der Kommission ermöglichen, derartige Fehler bei Vorauszahlungen in einem der folgenden Haushaltsjahre aufzudecken und zu korrigieren, bevor Abschlusszahlungen geleistet werden. Die Ex-post-Kontrollen der Kommission bestätigen, dass die Restfehlerquote gering ist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

AKTIONSPLAN

Allgemeine Bewertung der Umsetzung

2.26. Mit dem Aktionsplan aus dem Jahr 2006 sollten spezifische Defizite im internen Kontrollrahmen der Kommission behoben werden ⁽¹⁴⁾. Die Mitteilung der Kommission von Februar 2009 ⁽¹⁵⁾ enthält eine aktualisierte Bewertung der Ergebnisse des Aktionsplans anhand von Indikatoren.

2.27. Bei der Analyse dieser Mitteilung durch den Hof (siehe **Tabelle 2.2**) hat sich gezeigt, dass die Kommission alle 14 der vom Hof im vorangegangenen Jahresbericht als noch umzusetzen eingestuften Teilmaßnahmen ⁽¹⁶⁾ umgesetzt und damit die Umsetzung des Aktionsplans abgeschlossen hat.

Wirkung des Aktionsplans

2.28. Die Kommission liefert eine Reihe von Indikatoren und Deskriptoren zur Messung und Bewertung der Wirkung des Aktionsplans ⁽¹⁷⁾. Aus der Analyse des Hofes (siehe **Tabelle 2.2**) geht hervor, dass in den meisten Fällen nicht die Wirksamkeit, sondern nur Outputs und die Tätigkeit der Kommission nach (Teil-) Maßnahmen gemessen werden. Wenngleich die Darstellung sachlich korrekt ist, kann anhand dieser Indikatoren nicht ermittelt werden, ob der Aktionsplan eine messbare Wirkung auf die Überwachungs- und Kontrollsysteme und letzten Endes auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge gezeitigt hat.

2.28. Die Kommission räumt ein, dass die Auswirkungen einzelner Maßnahmen auf die Fehlerquoten der zugrunde liegenden Vorgänge oft nur schwer dargestellt werden können. Insgesamt gesehen kam sie in ihrem jüngsten „Fortschrittsbericht“ (KOM(2009) 43) allerdings zu dem Schluss, dass beim Ausbau der internen Kontrollsysteme während der Amtszeit dieser Kommission beträchtliche Fortschritte erzielt werden konnten. Diese positiven Auswirkungen sind zum Teil auf die vor 2005 eingeleiteten Maßnahmen zurückzuführen, doch es steht eindeutig fest, dass die Fortschritte mit der Einleitung des Aktionsplans zu Beginn des Jahres 2006 deutlich beschleunigt werden konnten.

Darüber hinaus ist die Kommission der Ansicht, dass die Aktionspläne der vergangenen fünf Jahre dazu geführt haben, dass die Behörden der Mitgliedstaaten oder die externe Stellen Verständnis dafür zeigen, dass Maßnahmen zur Vorbeugung von Fehlern bei der Verwaltung von EU-Programmen notwendig sind. Diese Auswirkung ist sehr wichtig und wird die Grundlage für künftige Maßnahmen und die Zusammenarbeit bilden.

⁽¹⁴⁾ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Rechnungshof: Bericht über den Aktionsplan der Kommission für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen (KOM(2006) 9 endg. vom 17.1.2006).

⁽¹⁵⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Rechnungshof: Bericht über die Wirkung des Aktionsplans der Kommission für einen Integrierten internen Kontrollrahmen (KOM(2009) 43 vom 4.2.2009).

⁽¹⁶⁾ Siehe Ziffer 2.30 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007.

⁽¹⁷⁾ Dies war beim vorangegangenen Fortschrittsbericht für 2007 nicht der Fall, siehe Ziffer 2.34 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007.

Tabelle 2.2 — Übersicht 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 der erzielten Wirkung (Februar 2009) ⁽¹⁾ Von der Kommission vorgelegte Wirkungsindikatoren	Vom Hof vorgenommene Bewertung der zum 31.12.2008 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)	— <i>Prozentanteil der anhand eines vereinfachten Ansatzes ausgeführten Haushaltsmittel.</i> — <i>Infolge klarerer Rechtsvorschriften und ausführlicherer Anleitungen fielen die vom ERH ermittelten Fehlerquoten niedriger aus.</i>	Ein höherer Prozentanteil der Haushaltsmittel wurde anhand eines vereinfachten Ansatzes ausgeführt. Bisher gibt es kaum Anhaltspunkte für einen Zusammenhang zwischen den vom ERH ermittelten niedrigeren Fehlerquoten und klareren Rechtsvorschriften bzw. ausführlicheren Anleitungen.
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	
3a	Festlegung einer vereinheitlichten Darstellung der Kontrollstrategien, in der dargelegt wird, welche Kontrollbestandteile in einem gegebenen Kontrollumfeld erwartet werden (31.5.2006)	— <i>Bessere Bewertung der Qualität der jährlichen Tätigkeitsberichte durch den ERH.</i> — <i>Zu Maßnahme 3N siehe auch die Ausführungen zu Maßnahme 11N.</i>	Die (Teil-) Maßnahmen wurden umgesetzt, und es wurden Verbesserungen hinsichtlich Stichhaltigkeit und Kohärenz der Jährlichen Tätigkeitsberichte festgestellt, jedoch die Auswirkungen auf die Fehlerquoten sind nicht messbar ⁽³⁾ .
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)		
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)		
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)		
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)		

Bezug	Bereich/(Teil-)Maßnahmen/im Aktionsplan vorgesehener Termin	Von der Kommission vorgenommene Bewertung der erzielten Wirkung (Februar 2009) ⁽¹⁾ Von der Kommission vorgelegte Wirkungsindikatoren	Vom Hof vorgenommene Bewertung der zum 31.12.2008 erzielten Wirkung ⁽²⁾
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 Einziehungen mitteilen (31.12.2007).		
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	
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)	— Qualität der übermittelten Zusammenfassungen und eingeleitete Verbesserungsmaßnahmen — Übermittlung von Ex-ante-Zuverlässigkeitserklärungen für den Bereich Bildung und Kultur — Initiativen der Mitgliedstaaten zur Abgabe von Erklärungen	Jährliche Zusammenfassungen und nationale Erklärungen sind nützliche Bausteine und fördern die Transparenz der EU-Ausgaben. Insbesondere nationale Erklärungen können mittelfristig zur Senkung der Fehlerquoten führen, da durch sie eine höhere operative Wirksamkeit der Systeme gewährleistet wird. Der Hof begrüßt die Informationen über den Eingang und die Überwachung der Ex-ante-Zuverlässigkeitserklärungen, kann jedoch bisher keine Auswirkungen auf die Fehlerquoten erkennen.
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.	
6b	Erweiterung der Leitlinien für eine wirksamere Gestaltung der Managementerklärungen in den externen Politikbereichen (31.12.2007).	Gestrichen	

Bezug	Bereich/(Teil-)Maßnahmen/im Aktionsplan vorgesehener Termin	Von der Kommission vorgenommene Bewertung der erzielten Wirkung (Februar 2009) ⁽¹⁾ Von der Kommission vorgelegte Wirkungsindikatoren	Vom Hof vorgenommene Bewertung der zum 31.12.2008 erzielten Wirkung ⁽²⁾
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)	— <i>Verbesserte Qualität der Berichte externer Prüfer</i> — <i>Maßnahme 7b gestrichen</i>	Trotz erzielter Fortschritte wird das Fehlerisiko noch nicht hinlänglich eingedämmt.
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)		
7c	Ausweitung der Kriterien für Bescheinigungsprüfungen mit Schwerpunkt auf der Verwendung „vereinbarter Prüfungshandlungen“ nach Möglichkeit auf andere Formen der Mittelverwaltung (31.12.2007)		
8	Analyse der potenziellen zusätzlichen Zuverlässigkeitsgewähr durch oberste Rechnungskontrollbehörden für die bestehenden Praktiken im Zusammenhang mit EU-Mitteln (31.12.2006)	— <i>Anzahl der ORKB, die mit der Kommission im Dialog stehen</i>	Derartige Initiativen verstärken die Sensibilisierung, haben jedoch keine direkten Auswirkungen auf die Fehlerquote.
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 Gemeinschaftsausgaben konfrontiert sind (31.12.2007).		
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)	— <i>Einsatz eines Prüfungsinstruments und bessere Koordinierung der Prüfungstätigkeit</i>	Der Hof schließt sich der Aussage der Kommission an, wonach verbesserte Koordinierung zwar nicht direkt zu einem Rückgang der Fehlerquoten führt, jedoch eine Steigerung der Prüfungseffizienz bewirkt.
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).		

Bezug	Bereich/(Teil-)Maßnahmen/im Aktionsplan vorgesehener Termin	Von der Kommission vorgenommene Bewertung der erzielten Wirkung (Februar 2009) ⁽¹⁾ Von der Kommission vorgelegte Wirkungsindikatoren	Vom Hof vorgenommene Bewertung der zum 31.12.2008 erzielten Wirkung ⁽²⁾
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)		
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)		
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)		
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)		
10a.1	Bewertung der Kontrollkosten bei geteilter Mittelverwaltung: Definition einer gemeinsamen Methodik (31.5.2006).	— <i>Fortschritt auf dem Weg zu einem gemeinsamen Konzept des tolerierbaren Risikos</i>	Die Kommission hat eine Mitteilung über ein gemeinsames Konzept des tolerierbaren Risikos herausgegeben. Diese hat keine unmittelbare Wirkung auf die Fehlerquote
10a.2	Bewertung der Kontrollkosten bei geteilter Mittelverwaltung: Start einer Initiative zur Veranlassung der Mitgliedstaaten zur Bereitstellung der entsprechenden Angaben (30.9.2006)		
10a.3	Bewertung der Kontrollkosten bei geteilter Mittelverwaltung: Bereitstellung der Angaben durch die Mitgliedstaaten (28.2.2007)		
10a.4	Bewertung der Kontrollkosten bei geteilter Mittelverwaltung: Analyse der eingegangenen Informationen (30.9.2007)		
10b	Erste Schätzung der für Ausgaben im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung angefallenen Kontrollkosten (30.6.2007)		
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).		

Bezug	Bereich/(Teil-)Maßnahmen/im Aktionsplan vorgesehener Termin	Von der Kommission vorgenommene Bewertung der erzielten Wirkung (Februar 2009) ⁽¹⁾ Von der Kommission vorgelegte Wirkungsindikatoren	Vom Hof vorgenommene Bewertung der zum 31.12.2008 erzielten Wirkung ⁽²⁾
11	Pilotvorhaben zur Bewertung des Nutzens im Zusammenhang mit der Prüfung der internen Politikbereiche (30.6.2007)		
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).	— <i>Zuverlässigkeit, Kohärenz und Vollständigkeit der Angaben zu Wiedereinziehungen</i> — <i>Wirksamkeit des Wiedereinziehungsverfahrens</i> — <i>Volumen der Finanzkorrekturen</i>	Diese Teilmaßnahme wirkt sich nicht unmittelbar auf die Fehlerquote aus, zeigt jedoch, dass Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden und sich die Qualität der Angaben zu Wiedereinziehungen gebessert hat.
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)	— <i>Qualität der Kontrollsysteme</i> — <i>Fehlerquoten im RP6</i>	Die Generaldirektionen TREN, ENTR, RTD und INFSO haben im Jahr 2008 Vorbehalte zum RP6 bezüglich der Restfehlerquote hinsichtlich der Genauigkeit der Kostenaufstellungen geltend gemacht. Die Wirkung der Teilmaßnahme bezüglich der Ermittlung und Korrektur von Fehlern ist noch 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).		
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)	— <i>Qualität der Systeme der Mitgliedstaaten</i>	Dies hat keine direkte Wirkung auf die Fehlerquote.
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)		

Bezug	Bereich/(Teil-)Maßnahmen/im Aktionsplan vorgesehener Termin	Von der Kommission vorgenommene Bewertung der erzielten Wirkung (Februar 2009) ⁽¹⁾ Von der Kommission vorgelegte Wirkungsindikatoren	Vom Hof vorgenommene Bewertung der zum 31.12.2008 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)	— <i>Bewertungen der Mitgliedstaaten anhand von Maßstäben, die sich aus den Rechtsvorschriften ergeben</i>	Wirkung 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)		
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).	— <i>Ausweitung des Ansatzes der „Einzigsten Prüfung“ im Rahmen von Vertrauenspakten</i>	Wirkung 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)	— <i>Ausmaß der Sensibilisierung für die und Kohärenz bei der Inanspruchnahme von Strukturfonds-Mitteln</i>	Wirkung noch 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)		
16c	Koordinierung der Prüfungsgrundsätze, der Ausweisung von Fehlerquoten usw. im Bereich der Strukturfonds (31.12.2007)		

⁽¹⁾ KOM(2009) 43.

⁽²⁾ Die Kommission erklärt ferner, dass sich die Wirkung der verschiedenen (Teil-)Maßnahmen auf die Reduzierung der Fehler oder Erhöhung der Zuverlässigkeitsgewähr erst im Laufe der Zeit entfalten wird, wenn diese beginnen, sich auf die zugrunde liegenden Kontrollsysteme auszuwirken.

⁽³⁾ Siehe Ziffer 2.37 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007 und Ziffer 2.29 des vorliegenden Berichts.

Quelle: Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

GESAMTSCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

2.29. Bezogen auf 2008 stellte der Hof weitere Fortschritte im Bereich der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission fest, insbesondere hinsichtlich der Auswirkungen der diesbezüglichen Vorbehalte zur Zuverlässigkeitsgewähr in den Erklärungen der Generaldirektoren (siehe Ziffern 2.5-2.8).

2.30. Bei seinen Prüfungen stellte der Hof allerdings in einigen Jährlichen Tätigkeitsberichten und Erklärungen anhaltende Unzulänglichkeiten hinsichtlich Umfang und Grad der Vorbehalte sowie hinsichtlich der Bewertung und Funktionsweise der Überwachungs- und Kontrollsysteme fest (siehe Ziffern 2.9-2.11).

2.31. Die Kommission hat Fortschritte bei der Handhabung der jährlichen Zusammenfassungen dahin gehend erzielt, dass diese zusätzliche Zuverlässigkeitsgewähr liefern und einen zusätzlichen Nutzen zu den Erklärungen der Generaldirektoren erbringen. Nicht alle Mitgliedstaaten hielten allerdings die Vorschriften der Haushaltsordnung in vollem Umfang ein (siehe Ziffern 2.20 und 2.22).

2.32. Die Kommission hat die nahezu vollständige Umsetzung der überarbeiteten Normen für die interne Kontrolle unter Beweis gestellt (siehe Ziffer 2.24) und die Teilmaßnahmen in ihrem Aktionsplan für einen integrierten internen Kontrollrahmen umgesetzt (siehe Ziffer 2.27).

2.33. Der Hof stellt jedoch fest, dass die Kommission nicht unter Beweis stellen kann, dass mit ihren Maßnahmen zur Verbesserung der Überwachungs- und Kontrollsysteme das Fehlerrisiko in einigen Haushaltsbereichen wirksam eingedämmt wird (siehe Ziffer 1.33).

2.29. Die Kommission begrüßt die Feststellung des Hofes, dass das gesamte interne Kontrollsystem der Kommission 2008 weiter gestärkt wurde. Zu den erwähnenswerten Fortschritten für 2008 zählen die wirksame Umsetzung der Kontrollstandards und die Verbesserungen hinsichtlich der Qualität der jährlichen Zusammenfassungen bzw. Zuverlässigkeitserklärungen der Mitgliedstaaten.

2.30. Im Politikbereich Kohäsion werden Vorbehalte auf der Grundlage einer ausführlichen Analyse der Überwachungs- und Kontrollsysteme auf nationaler/lokaler Ebene vorgebracht. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Vorbehalte in den jährlichen Tätigkeitsberichten ein objektives Bild über die Mängel in diesen Systemen geben (siehe auch die Antwort auf Ziffer 2.6).

Die Kommission begrüßt die in der Tabelle 2.1 dargestellten Verbesserungen und bekräftigt ihre Entschlossenheit, weitere Fortschritte in diesem Bereich zu erzielen. Derzeit bewertet sie die Faktoren, die die Qualität der jährlichen Tätigkeitsberichte beeinflussen; sie wird die Maßnahmen zur weiteren Steigerung der Qualität der Berichte vorantreiben.

Siehe die Antworten auf die Ziffern 2.9, 2.10 und 2.11.

2.31. 2008 haben sieben Mitgliedstaaten die in den Leitlinien der Kommission vorgeschlagene Zuverlässigkeitserklärung den jährlichen Zusammenfassungen beigelegt. Die Kommission wird ihre Unterstützung weiter ausbauen, damit der Zusatznutzen der jährlichen Zusammenfassungen für diesen Prozess weiter erhöht wird.

Die Kommission hat geeignete Schritte eingeleitet, um in allen Fällen, in denen die Vorschriften nicht eingehalten wurden, entsprechende Folgemaßnahmen zu treffen, und damit erreicht, dass der Zusatznutzen der jährlichen Zusammenfassungen der Mitgliedstaaten gegenüber dem Vorjahr gesteigert werden konnte.

2.33. Die Kommission stellt fest, dass sich die Zuverlässigkeitserklärung des Hofes im Laufe der letzten Jahre verbessert hat (bezogen auf die Politikbereiche insgesamt: 2003 wurde für 6 % der Gesamtausgaben „grünes Licht“ in Bezug auf die aufgedeckte Fehlerquote gegeben, während der entsprechende Anteil 2008 bei 56 % lag). Sie ist der Ansicht, dass dies eindeutig auf die Anstrengungen und Aktionspläne zur Verbesserung der internen Kontrollsysteme zurückzuführen ist, auch wenn die Auswirkungen einzelner Maßnahmen auf die Fehlerquote nicht getrennt gemessen werden können.

Die Kommission nimmt auch Bezug auf ihre Antworten unter Ziffern 2.17 und 2.25.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

2.34. Die Verbesserung der Überwachungs- und Kontrollsysteme ist als ein laufender Prozess anzusehen, bei dem die einschlägigen Maßnahmen erst nach einer Weile als wirksam angesehen werden können. Dies bedeutet, dass die vorangegangenen Empfehlungen des Hofes ihre Gültigkeit behalten ⁽¹⁸⁾.

2.35. Zusätzlich ist in erster Linie besonderes Augenmerk auf diejenigen Ausgabenbereiche zu richten, in denen der Hof weiterhin eine hohe Fehlerquote zu beanstanden hat. Dabei gilt es,

- a) Kosten und Nutzen von Kontrollen zu politischen Maßnahmen zu bewerten;
- b) bei der Ausarbeitung künftiger Vorschläge für politische Maßnahmen Vereinfachungen zu fördern;

2.34. Die Kommission bemüht sich weiter, die letzten Empfehlungen des Hofes umzusetzen. Die Analyse ihrer Überwachungs- und Kontrollsysteme hat ergeben, dass die eingeleiteten Maßnahmen auf Dauer zur Verringerung des Fehlerrisikos beitragen. Es besteht die berechnete Erwartung, dass mit der Kontrollstrategie gewährleistet wird, dass das Kontrollziel — insbesondere für Mehrjahresprogramme — im Laufe der Zeit erfüllt werden kann, da für die Erstellung des Rechnungsabschlusses am Ende des Programmplanungszeitraums parallel zu den Korrekturmaßnahmen während der Umsetzungsphase der Programme zusätzliche Kontrollen stattfinden sollen. Bei der Analyse der sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von der Kommission ergriffenen Korrekturmaßnahmen sollte das Prinzip der Mehrjährigkeit unbedingt berücksichtigt werden.

2.35

- a) Die Kommission ist entschlossen, ihre Initiative zum tolerierbaren Fehlerrisiko weiter zu verfolgen. Hierzu gehört auch eine Bewertung der Kontrollkosten. Im Jahr 2010 wird sie zunächst konkrete Vorschläge zu den Bereichen Forschung, Energie und Verkehr, Entwicklung des ländlichen Raums, Außenhilfe und Verwaltungsausgaben vorlegen. Mit den übrigen Politikbereichen wird sie sich in den folgenden Jahren befassen.
- b) Eine gewisse Komplexität lässt sich bei den Vorschriften und den Förderfähigkeitskriterien nicht vermeiden, da diese häufig im Hinblick auf bestimmte Ziele festgelegt werden, die sich wiederum aus einem komplexen Rechtsetzungsverfahren ergeben, bei dem der Gesetzgeber das letzte Wort hat. Die Kommission hat dennoch zugesagt, dem Gesetzgeber Vorschläge zur weiteren Vereinfachung zu unterbreiten, wo dies möglich ist. Sie wird prüfen, inwiefern im Rahmen des 2010 vorzulegenden Vorschlags für die alle drei Jahre stattfindende Überarbeitung der Haushaltsordnung Vereinfachungen bei den Förderfähigkeitskriterien möglich sind. Außerdem wird sie im Hinblick auf die nächste Runde von Basisrechtsakten, die ab 2014 in Kraft treten werden, untersuchen, nach welchen Grundsätzen die sektorbezogenen Rechtsvorschriften weiter vereinfacht werden können.

Die Kommission verweist auf die Schlussfolgerung des Hofes unter Ziffer 1.39, wonach die Vereinfachung möglicherweise im Widerspruch zur Gewährleistung steht, dass mit der Finanzhilfe die politischen Ziele erreicht werden. Hierzu bemerkt sie, dass sehr spezifische politische Ziele mitunter komplexe Vorschriften erfordern, damit sichergestellt ist, dass diese Ziele auch erreicht werden.

⁽¹⁸⁾ Ziffern 2.41 und 2.42 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2007.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) den Mechanismus weiter zu verbessern, mit dem aufgetretene Fehler durch Finanzkorrekturen, Abzüge oder Wiedereinziehungen berichtigt werden sollen, und die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, damit diese Wirkung in der Praxis unter Beweis gestellt werden kann.

2.36. In Politikbereichen, in denen für die Mitgliedstaaten rechtliche Verpflichtungen zur Vorlage jährlicher Mitteilungen bestehen, sollte die Kommission dafür sorgen, dass aus diesen Mitteilungen (beispielsweise jährliche Zusammenfassungen und Ex-ante-Zuverlässigkeitserklärungen) der größtmögliche Nutzen gezogen wird. Freiwilligen Initiativen von Mitgliedstaaten (beispielsweise in Form nationaler Erklärungen) oder Obersten Rechnungskontrollbehörden sollte gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden, um einen zusätzlichen Einblick in alle Angelegenheiten zu erlangen, die für die Gewährleistung von Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben aus dem EU-Haushalt von Belang sein könnten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

In der Kohäsionspolitik wurden die Fondsverordnungen im Mai 2009 geändert, so dass die Anwendung von Pauschalsätzen, Festbeträgen und Stückkostensätzen bereits bei den Programmen für 2007-2013 erlaubt ist. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten dringend empfohlen, diese vereinfachte Kostenmethode anzuwenden. Im Juli 2009 hat sie weitere Vorschläge für eine Vereinfachung des rechtlichen Rahmens für den Zeitraum 2007-2013 vorgelegt.

- c) *Im Aktionsplan zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei Strukturmaßnahmen wurde sowohl auf die Ursachen als auch auf die Auswirkungen der vom Hof bei den Strukturausgaben festgestellten hohen Fehlerquote eingegangen. Nach Ansicht der Kommission konnte der Finanzkorrekturmechanismus gestärkt werden, was durch die Anzahl und das Niveau der 2008 vorgenommenen Zahlungsaussetzungen und Finanzkorrekturen bestätigt wird. Darüber hinaus ist die Abschlussstrategie der Kommission für 2000-2006 darauf ausgerichtet, die Restfehlerquote auf ein annehmbares Maß zu reduzieren. Sie wird ihre Anstrengungen fortsetzen und hat die Mitgliedstaaten gebeten, 2009 die Wiedereinziehungsverfahren und die Berichterstattung zu straffen; ferner fasste sie die rechtlichen Vorgaben für die jährliche Berichterstattung über Finanzkorrekturen für den Zeitraum 2007-2013 genauer.*

2009 soll die Berichtigung von systematischen Fehlern im Forschungsbereich beschleunigt werden.

2.36. *Die Kommission wird sich noch stärker um eine Steigerung der Qualität und des zusätzlichen Nutzens der jährlichen Zusammenfassungen bemühen. Darüber hinaus wird sie weiterhin positive Maßnahmen wie die rechtzeitige, freiwillige Vorlage von nationalen Erklärungen zur Mittelverwaltung fördern, die Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der EU-Ausgaben bieten. Sie hat auch gemeinsame Maßnahmen seitens der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten für mehr Austausch von Fachwissen und Erfahrungen begrüßt und unterstützt. Wie der Hof in seiner Stellungnahme Nr. 6/2007 zu den jährlichen Zusammenfassungen und den nationalen Erklärungen der Mitgliedstaaten festhielt, gelten die in diesen Erklärungen enthaltenen Informationen allerdings nur dann als zuverlässig, wenn die Erklärungen vom Umfang, Ansatz und Zeitpunkt her angemessen und vergleichbar sind.*

KAPITEL 3

Haushaltsführung

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	3.1
Bemerkungen	3.2-3.12
Im Wege von Berichtigungshaushaltsplänen erreichte Ziele	3.2-3.4
Durchführung der Programme	3.5-3.6
Ausgaben für Maßnahmen der Kohäsionspolitik	3.5-3.6
Europäisches Konjunkturprogramm	3.7-3.8
Noch abzuwickelnde Mittelbindungen	3.9-3.12
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3.13-3.15

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

3.1. In diesem Kapitel werden Sachverhalte analysiert, die sich aus der Ausführung des EU-Gesamthaushaltsplans im Jahr 2008 ergeben. Erwähnung finden im Einzelnen die Haushaltsvollzugsquote, die Durchführung der EU-Programme — insbesondere der Ausgaben für Maßnahmen der Kohäsionspolitik der EU — die Berichtigungshaushaltspläne und der Umfang der noch abzuwickelnden Mittelbindungen.

BEMERKUNGEN

Im Wege von Berichtigungshaushaltsplänen erreichte Ziele

3.2. Die für 2008 bewilligten Haushaltsmittel (endgültig festgestellter Haushaltsplan und Berichtigungshaushaltspläne) beliefen sich zusammen mit den aus 2007 übertragenen Mitteln auf insgesamt 132,3 Milliarden Euro bei den Verpflichtungen und 117 Milliarden Euro bei den Zahlungen, was gegenüber dem endgültigen Haushalt 2007 ⁽¹⁾ einem Anstieg von 4,7 % bzw. 1,7 % gleichkommt. Insgesamt betrachtet lagen die Verpflichtungsermächtigungen des Jahres um 2,2 Milliarden Euro unterhalb der Obergrenze des Finanzrahmens, während die Zahlungsermächtigungen um 14,0 Milliarden Euro unter der Obergrenze blieben (siehe **Abbildungen III** und **IV** in **Anhang I**).

3.3 Im Zuge der im Jahresverlauf angenommenen zehn Berichtigungshaushaltspläne wurden die Mittel für Verpflichtungen um insgesamt 1,4 Milliarden Euro erhöht und die Mittel für Zahlungen um 4,6 Milliarden Euro gekürzt, wobei diese Verringerung im Wesentlichen eine Reaktion auf das hinter den Erwartungen zurückgebliebene Ausgabenvolumen in den Bereichen Kohäsion (4,5 Milliarden Euro) und Außenbeziehungen (0,3 Milliarden Euro) ist. Die Kürzung der Mittel für Zahlungen im Wege von Berichtigungshaushaltsplänen zeugt insofern von einer vorbildlichen Haushaltsführung, als auf Änderungen reagiert und gleichzeitig der Haushaltsüberschuss ⁽²⁾ abgebaut wird (was insbesondere zur Folge hat, dass die Mitgliedstaaten Eigenmittel früher zurückerhalten).

3.4. Die Kommission erstellt eine Reihe von Dokumenten, denen u. a. die folgenden Informationen zur Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften ⁽³⁾ entnommen werden können:

⁽¹⁾ Ausgenommen die zweckgebundenen Einnahmen des Jahres 2008. Zu den zweckgebundenen Einnahmen gehören u. a. Rückzahlungen infolge der Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge, wobei die Mittel jeweils den Haushaltslinien zugewiesen werden, zu deren Lasten die ursprüngliche Ausgabe getätigt wurde, Beiträge von EFTA-Staaten, welche die Mittelausstattung bestimmter Haushaltslinien erhöhen, oder Einnahmen aus Zahlungen Dritter im Falle von Vereinbarungen, die einen Finanzbeitrag zu Tätigkeiten der EU vorsehen.

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ Nähere Einzelheiten zur Ausführung des Haushaltsplans für 2008 sind Teil II der Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften — Haushaltsjahr 2008, den Kommissionsdokumenten (GD Haushalt) „Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement — Haushaltsjahr 2008“ sowie „Report on the Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2008“ (Bericht über die Durchführung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds 2008) zu entnehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Der Haushaltsüberschuss (1,8 Milliarden Euro) lag Ende 2008 mehr oder weniger in der gleichen Größenordnung wie 2007 (1,5 Milliarden Euro).
- Die Ausschöpfungsquote bei den Verpflichtungen und bei den Zahlungen des Jahres 2008 betrug 99 % bzw. 97 % (im Anschluss an die Berichtigungshaushaltspläne); damit bewegt sie sich in ähnlicher Höhe wie 2007, dem ersten Jahr des neuen Programmplanungszeitraums (96 % bzw. 98 %).
- Nicht verwendete Zahlungsermächtigungen in Höhe von 2,1 Milliarden Euro (zweckgebundene Einnahmen ausgenommen, siehe Fußnote 1) wurden nicht annulliert, sondern von 2008 auf 2009 übertragen, wobei dieser Betrag höher als 2007 ist (1,2 Milliarden Euro).
- Im Themenkreis „Kohäsion“ ⁽⁴⁾ (der unter die Titel 04, 05, 11 und 13 ⁽⁵⁾ fällt) führte die Verringerung der Zahlungsermächtigungen um 4,5 Milliarden Euro zu einer endgültigen Verwendungsrate von 99 % (ohne den neunten Berichtigungshaushalt hätte sie 88 % betragen).
- Die Prognosen der Mitgliedstaaten für Zahlungen aufgrund von im Zeitraum 2000–2006 vorgenommenen Mittelbindungen haben in den letzten drei Jahren Verbesserungen erfahren. Das Gesamtausmaß der überhöhten Vorausschätzungen verringerte sich von 33 % im Jahr 2006 auf 18 % im Jahr 2007 und 16 % im Jahr 2008. Im Hinblick auf die Mittelbindungen im Rahmen des derzeitigen Programmplanungszeitraums (2007–2013) waren die Zahlungen 2008 um 27 % zu hoch veranschlagt.

Durchführung der Programme***Ausgaben für Maßnahmen der Kohäsionspolitik***

3.5. In Bezug auf die strukturellen Programme 2000–2006 zeigte sich, dass die Ausführungsrate bei den Zahlungsermächtigungen für 2008 die Erwartungen bei Weitem überstieg. Anstelle der geschätzten 16,3 Milliarden Euro beliefen sich die Zahlungen auf 24,0 Milliarden Euro. Der ursprünglichen Vorausschätzung lag die Annahme zugrunde, dass die Höhe der Zahlungsanträge im Jahr 2008 zurückgehen würde, da die „n+2“-Regel ⁽⁶⁾ keine Anwendung fand und seit 2006 keine neuen Mittelbindungen erfolgt waren. Der erwartete Rückgang ist jedoch ausgeblieben.

⁽⁴⁾ Der Begriff „Kohäsion“ als Bezeichnung eines Themenkreises (siehe Kapitel 6) wurde für den Programmplanungszeitraum 2007–2013 eingeführt und umfasst die Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und Europäischer Sozialfonds) und den Kohäsionsfonds. Vormalig (für den Programmplanungszeitraum 2000–2006) zählten zu den Strukturfonds der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds wie auch die Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei. Der Kohäsionsfonds wurde nicht als Strukturfonds betrachtet, da er auf einer gesonderten Rechtsgrundlage fußt. Da sich dieses Kapitel auf die verschiedenen Programmplanungszeiträume bezieht, sind die beiden Bezeichnungen „Themenkreis Kohäsion“ und „Strukturfonds“ bewusst gewählt.

⁽⁵⁾ Bei den Titeln handelt es sich um die folgenden Politikbereiche: 04 — Beschäftigung und Soziales, 05 — Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, 11 — Maritime Angelegenheiten und Fischerei, 13 — Regionalpolitik.

⁽⁶⁾ Gemäß der „n+2“-Regel werden Mittelbindungen, für die in den zwei Jahren nach Vornahme der Mittelbindung kein Zahlungsantrag gestellt wurde, automatisch aufgehoben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.6. Die Mitgliedstaaten legten der Kommission Konformitätsbewertungen — eine Grundvoraussetzung für die Erstattung aus den Kohäsionsprogrammen 2007-2013 (siehe Ziffer 6.26) — verspätet zur Genehmigung vor. Dies hatte zur Folge, dass die Ausführung bei den Zahlungsermächtigungen deutlich unter den Erwartungen lag (12,6 Milliarden Euro). Nahezu alle 2008 für den neuen Programmplanungszeitraum getätigten Zahlungen erfolgten in Form erster Zuschüsse.

Europäisches Konjunkturprogramm

3.7. Am 26. November 2008 stellte die Kommission das Grundgerüst eines Europäischen Konjunkturprogramms vor als gemeinsame Antwort Europas auf die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise ⁽⁷⁾.

3.8. Als Teil des EU-Beitrags zu diesem Konjunkturpaket enthielt das Programm den Vorschlag, die Zahlungen im Rahmen der Strukturfonds zu beschleunigen. Es wurde vorgeschlagen, die Kriterien für die Förderung durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds zu vereinfachen, die Ausgabenpolitik neu auszurichten und ab Anfang 2009 die Vorauszahlungen zu beschleunigen. Damit sollte den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, rascher auf bis zu 1,8 Milliarden Euro an Vorauszahlungen aus dem Europäischen Sozialfonds zuzugreifen, um eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu fördern, die Unterstützung auf die wirtschaftlich Schwächsten zu konzentrieren und die Bemühungen um einen Qualifikationsschub zu intensivieren. Überdies sollen weitere 4,5 Milliarden Euro an Vorauszahlungen aus dem EFRE zugunsten von Kohäsionsmaßnahmen bereitgestellt werden. Zur Verbesserung der Energieverbundnetze und der Breitband-Infrastruktur beabsichtigt die Kommission, für den Zeitraum 2009-2010 zusätzliche Mittel in Höhe von 5,00 Milliarden Euro bereitzustellen. Dieses Paket umfasst Mittel in Höhe von insgesamt 3,98 Milliarden Euro zugunsten von Investitionen in die Kohlenstoffabscheidung und -speicherung, in Offshore-Windprojekte und Energieverbundnetze, ferner 1,02 Milliarden Euro zum Ausbau und zur Erneuerung des Hochgeschwindigkeits-Internetzugangs in ländlichen Gebieten sowie zur Bewältigung neuer Herausforderungen auf dem Gebiet der Agrarumweltmaßnahmen. Die Auswirkungen des Konjunkturprogramms auf den Haushaltsplan werden sich erst nach 2009 bemerkbar machen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.6. Die Mitgliedstaaten müssen die Konformitätsbewertungen binnen 12 Monaten ab der Genehmigung der Programme vorlegen. In den meisten Fällen haben sie die Dokumente zum Ende der Frist vorgelegt, in einigen Fällen erfolgte die Vorlage nach Ablauf der Frist. Nach Eingang der Konformitätsbewertungen führte die Kommission ihre Genehmigungsverfahren innerhalb der vorgeschriebenen Fristen durch.

In einigen Fällen haben die Mitgliedstaaten keine Zwischenzahlungsanträge vorgelegt, und zwar auch dann nicht, wenn die Konformitätsbewertungen bereits genehmigt waren. Dies deutet darauf hin, dass zahlreiche Programme vor Ort nur langsam durchgeführt wurden.

⁽⁷⁾ Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat — Europäisches Konjunkturprogramm (KOM(2008) 800 endg. vom 26.11.2008), geändert durch den Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung im Hinblick auf den mehrjährigen Finanzrahmen (KOM(2009) 171 endg. vom 8.4.2009).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Noch abzuwickelnde Mittelbindungen

3.9. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen (d. h. nicht verwendete Mittelbindungen, die zur Deckung künftiger Ausgaben übertragen werden), hauptsächlich im Zusammenhang mit Mehrjahresprogrammen, sind um 16,4 Milliarden Euro (11,8 %) auf 155,0 Milliarden Euro angestiegen. Betrachtet man ausschließlich die aus getrennten Mitteln⁽⁸⁾ finanzierten Politikbereiche, beläuft sich der Betrag der noch abzuwickelnden Mittelbindungen auf insgesamt 153,8 Milliarden Euro, was unter Zugrundelegung der Abwicklungsrate 2008 Mittelbindungen von 1,8 Jahren oder Zahlungen von 2,3 Jahren in den jeweiligen Politikbereichen entspricht. Allerdings stammen nahezu 80 % der noch abzuwickelnden Mittelbindungen aus den Jahren 2007 und 2008 und beziehen sich daher auf den Finanzrahmen 2007-2013. Die Struktur der kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen verdeutlicht die Auswirkungen der Bemühungen um Abbau der noch abzuwickelnden Mittelbindungen durch entsprechende Zahlungen, bevor die sowohl im Bereich der Strukturfonds als auch im Bereich des Kohäsionsfonds geltende Regel der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen („n+2“-Regel/„n+3“-Regel) zur Anwendung kommt.

3.10. 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 einige Jahre vor Vornahme der entsprechenden Zahlungen eingegangen werden. Da Mittelbindungen durch entsprechende Zahlungen abgewickelt werden, führen in erheblichem Umfang über den Zahlungen liegende Mittelbindungen langfristig zu einer Ansammlung noch abzuwickelnder Mittelbindungen, wobei sich die Lage von Jahr zu Jahr fortsetzt.

3.9. *Noch abzuwickeln bleibt ein Volumen von etwa zwei Jahren an Mittelbindungen, was für die Strukturfonds normal ist.*

⁽⁸⁾ Im Haushaltsplan wird unterschieden zwischen zwei Mittelkategorien, den „nichtgetrennten“ Mitteln und den „getrennten“ Mitteln. Die nichtgetrennten Mittel sind zur Deckung der jährlich angelegten Ausgaben bestimmt, z. B. Verwaltungsausgaben. Die getrennten Mittel sollen eine über mehrere Jahre gestaffelte Finanzierung bestimmter Maßnahmen ermöglichen, die entsprechenden Zahlungen können im Jahr der Vornahme der Mittelbindung oder aber in den Folgejahren getätigt werden. Getrennte Mittel kommen hauptsächlich im Bereich der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds zum Zuge.

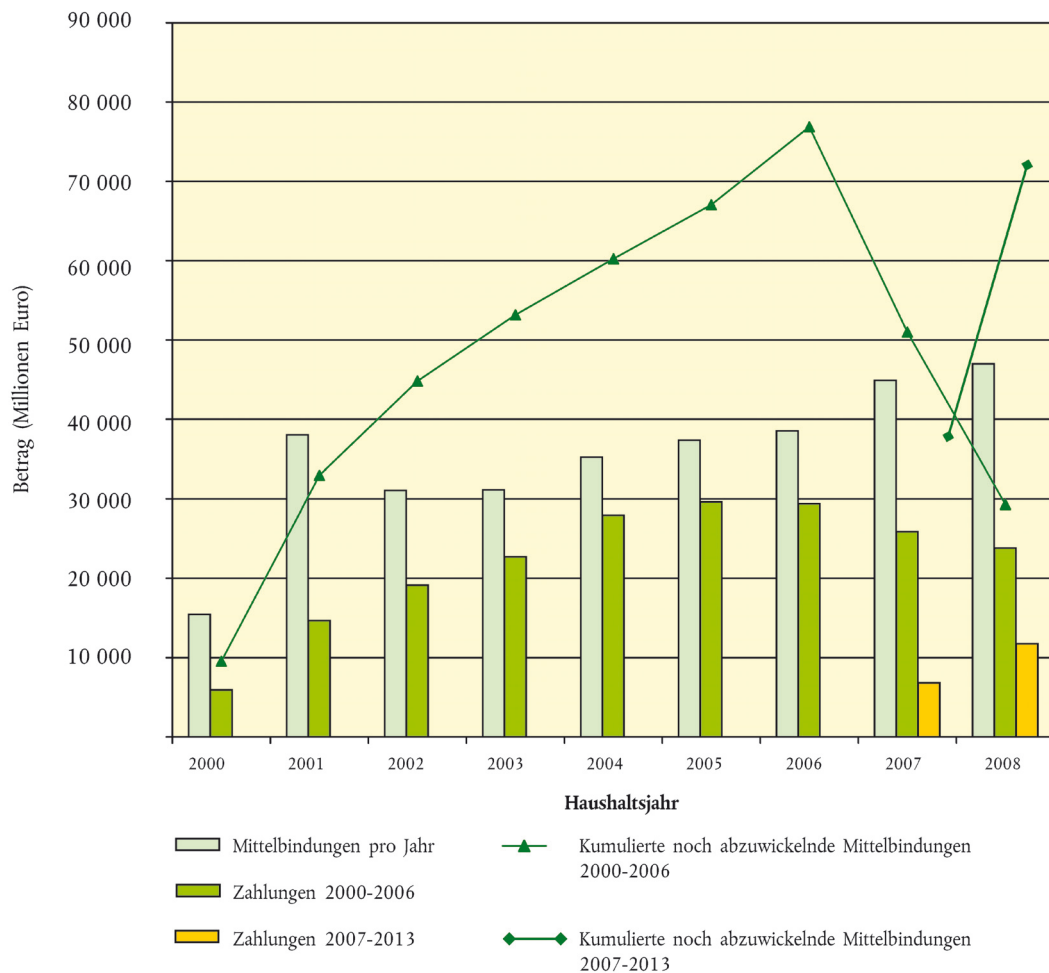
BEMERKUNGEN DES HOFES

3.11. Der höchste Anteil noch abzuwickelnder Mittelbindungen steht im Zusammenhang mit dem Themenkreis Kohäsion (siehe **Schaubild 3.1**). In diesem Bereich betrugen die noch abzuwickelnden Mittelbindungen 103 Milliarden Euro ⁽⁹⁾ (rund 66 % des Gesamtvolumens), was bei der Abwicklungsrate 2008 Mittelbindungen von 2,2 Jahren oder Zahlungen von 2,9 Jahren entspricht. Die überwiegende Mehrheit der noch abzuwickelnden Mittelbindungen in diesem Bereich (73,8 Milliarden Euro) bezieht sich auf den derzeitigen Zeitraum 2007-2013. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Zusammenhang mit der Finanzialen Vorausschau 2000-2006 belaufen sich auf 29,3 Milliarden Euro.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.11. Der Umfang der noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Kohäsionsbereich ist mit demjenigen vergleichbar, den andere Bereiche mit getrennten Mitteln (wie Forschung, transeuropäische Netze oder auswärtige Maßnahmen) verzeichnen. Wie der Rechnungshof unter 3.9 erläutert, erfordert die mehrjährige Finanzierung der Kohäsionspolitik ein System der Übertragung offener Mittelbindungen auf darauffolgende Jahre. Die Haushaltsdisziplin wird durch die Regel der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen ($n+2/n+3$ -Regel), auf die der Rechnungshof verweist, durchgesetzt. Dass diese Regel zum Tragen kommt, beweist die Tatsache, dass die noch abzuwickelnden Mittelbindungen vor allem die Jahre 2007 und 2008 betreffen; auf die Mittelbindungen der vorhergehenden Jahre wurde sie bereits angewandt.

Schaubild 3.1 — Entwicklung der kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Bereich der Strukturfonds 2000-2006 und im Themenkreis Kohäsion 2007-2008 ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Einschließlich Kohäsionsfonds seit Beginn des Programmplanungszeitraums 2007-2013.

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

⁽⁹⁾ Zu den Kohäsionsmaßnahmen siehe „Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement — Haushaltsjahr 2008“, S. 41.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.12. Rund 13,4 % der nicht verwendeten Mittelbindungen insgesamt (20,9 Milliarden Euro) betrafen den Kohäsionsfonds ungeachtet der Tatsache, dass auf diesen lediglich etwa 6,2 % des Gesamtbetrags der für 2008 bewilligten Verpflichtungsermächtigungen entfallen. Dies bedeutet einen Anstieg von 2,8 Milliarden Euro oder rund 15,5 % gegenüber 2007. Das hohe Volumen noch abzuwickelnder Mittelbindungen im Bereich des Kohäsionsfonds entspricht bei der Abwicklungsrate 2008 Mittelbindungen von 1,4 Jahren oder Zahlungen von 4,9 Jahren.

3.12. Die Regeln für den Kohäsionsfonds für den Zeitraum 2000-2006 sehen vor, dass die Zahlungen gestoppt werden, sobald das Vorhaben 80 % seiner Etats erreicht (und nicht 95 % wie im Falle anderer Strukturfondsprogramme). Die Mehrzahl der Vorhaben hat diese Obergrenze bereits erreicht, so dass der hohe Umfang der noch abzuwickelnden Mittelbindungen eine natürliche Konsequenz der Rechtsvorschriften ist.

Außerdem sehen die Regeln für den Kohäsionsfonds vor, dass für den Zeitraum 2000-2006 im Gegensatz zu den anderen Strukturfonds keine automatische Aufhebung von Mittelbindungen erfolgt.

Im Zeitraum 2007-2013 gestaltet sich der Kohäsionsfonds parallel zum EFRE, und die Regeln für die automatische Aufhebung von Mittelbindungen gelten für beide Fonds. Dadurch wird sich der Umfang der noch abzuwickelnden Mittelbindungen für den Kohäsionsfonds noch weiter reduzieren.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

3.13. Die Abwicklungsraten sind 2008 unverändert hoch. Im Falle des Themenkreises Kohäsion wurden die ursprünglichen Zahlungsermächtigungen wegen Verzögerungen bei der Ausführung der neuen Programme 2007-2013 im Wege von Berichtigungshaushaltsplänen um 4,5 Milliarden Euro verringert.

3.13. Wie vom Rechnungshof in Ziffer 3.3 festgestellt, zeugt die Kürzung der Mittel für Zahlungen im Wege von Berichtigungshaushaltsplänen von einer vorbildlichen Haushaltsführung.

3.14. Die Mitgliedstaaten konnten ihre Ausgabenprognosen auf dem Gebiet der Strukturfonds verbessern, was zu einer Verringerung des Gesamtausmaßes der überhöhten Vorausschätzungen führte.

3.14. Für den Zeitraum 2000-2006 hatten sich die Zahlungsprognosen verbessert, doch für den Zeitraum 2007-2013 (die Vorausschätzungen für das erste Jahr liegen bereits vor) waren sie um 27 % zu hoch.

3.15. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen zulasten getrennter Mittel sind unverändert hoch und übersteigen das Gesamtvolumen der Verpflichtungsermächtigungen für 2008. Allerdings stammen die meisten noch abzuwickelnden Mittelbindungen nunmehr aus 2007 und 2008 und beziehen sich daher auf den derzeitigen Finanzrahmen. Der Hof empfiehlt der Kommission, darauf hinzuwirken, dass die Mitgliedstaaten die verbleibenden Konformitätsbewertungen zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen baldmöglich und in hinlänglicher Qualität übermitteln, damit zusätzliche Verzögerungen bei den Zwischenzahlungen und ein weiterer Anstieg der noch abzuwickelnden Mittelbindungen verhindert werden.

3.15. Ein großer Teil der Ende 2008 noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL) entspricht lediglich der Differenz zwischen den Mittelbindungen für den neuen Programmzeitraum und den ausbezahlten Vorschüssen. Die Erhöhung der RAL ergibt sich zwangsläufig aus der Tatsache, dass die Zwischenzahlungen begrenzt waren.

Die Kommission hat 2008 und 2009 Schritte unternommen, um eine Verbesserung des Konformitätsbewertungsverfahrens zu erreichen (Erinnerungsschreiben, Kontakte und Zusammenkünfte mit Mitgliedstaaten). Die Regel, nach der Vorfinanzierungsbeträge zurückgezahlt werden müssen, wenn ein Zahlungsantrag nicht innerhalb von 24 Monaten vorgelegt wird, sowie die Regel über die automatische Aufhebung von Mittelbindungen stellen für die Mitgliedstaaten Zwänge dar, die sie zu beachten haben. Siehe auch die Antwort auf Ziffer 3.6.

Zum 30. Juni 2009 entsprach die Gesamtzahl der eingegangenen und genehmigten Berichte 93 % bzw. 58 % der Mittelbindungen für 2007-2013.

KAPITEL 4

Einnahmen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	4.1-4.9
Prüfungsumfang	4.3-4.9
Traditionelle Eigenmittel	4.4-4.6
MwSt.- und BNE-Eigenmittel	4.7-4.9
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.10-4.12
Traditionelle Eigenmittel	4.10-4.11
MwSt.- und BNE-Eigenmittel	4.12
Wirksamkeit der Systeme	4.13-4.28
Traditionelle Eigenmittel	4.13-4.16
MwSt.-Eigenmittel	4.17-4.21
Überwachung der Anwendung der MwSt.-Richtlinien	4.18-4.19
Bericht nach Artikel 12 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates	4.20-4.21
BNE-Eigenmittel	4.22-4.28
Jährliche BNE-Daten	4.22
Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in den Mitgliedstaaten	4.23-4.24
Allgemeine und spezifische Vorbehalte	4.25-4.27
Überprüfung der BNE-Aufstellungen in den Mitgliedstaaten	4.28
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	4.29-4.36
Traditionelle Eigenmittel	4.31-4.32
MwSt.-Eigenmittel	4.33-4.34
BNE-Eigenmittel	4.35-4.36

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

4.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zu den Einnahmen. Die Haushaltseinnahmen der Europäischen Union bestehen aus Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen. Wie in **Tabelle 4.1** dargestellt, bilden die Eigenmittel mit Abstand die Hauptfinanzierungsquelle der Haushaltsausgaben (89,4 %).

Tabelle 4.1 – Einnahmen im Haushaltsjahr 2008

Haushaltstitel	Einnahmenart	Beschreibung	Einnahmen 2008 (Millionen Euro)	%
1	Traditionelle Eigenmittel (TEM)	Agrarzölle (Kapitel 10)	1 278	1,0
		Zucker- und Isoglukoseabgaben (Kapitel 11)	708	0,6
		Zölle (Kapitel 12)	15 297	12,6
1	MwSt.-Eigenmittel	MwSt.-(Mehrwertsteuer)-Eigenmittel laufenden des Haushaltsjahrs (Kapitel 13)	17 966	14,8
1	BNE-Eigenmittel	BNE-(Bruttonationaleinkommen)-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahrs (Kapitel 14)	73 015	60,1
1	Korrektur der Haushaltsungleichgewichte	Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs (Kapitel 15)	385	0,3
		EIGENMITTEL INSGESAMT	108 649	89,4
3		Überschüsse, Salden und Anpassungen	4 174	3,4
4		Einnahmen im Zusammenhang mit den Beamten und Bediensteten der Organe und anderer Gemeinschaftseinrichtungen	977	0,8
5		Einnahmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit der Organe	353	0,3
6		Beiträge und Erstattungen im Rahmen der Abkommen und Programme der Gemeinschaft	5 564	4,6
7		Verzugszinsen und Geldbußen	1 794	1,5
8		Anleihen und Darlehen	34	0,0
9		Sonstige Einnahmen	39	0,0
		SONSTIGE EINNAHMEN INSGESAMT	12 935	10,6
Einnahmen des Jahres insgesamt			121 584	100,0

Quelle: Jahresrechnung 2008.

4.2. Am 26. Januar 2009 verabschiedete der Rat geänderte Vorschriften⁽¹⁾ zur Durchführung des neuen Beschlusses 2007/436/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften⁽²⁾, der am 1. März 2009 rückwirkend zum 1. Januar 2007 in Kraft trat. Da das Ratifizierungsverfahren bis Ende 2008 nicht abgeschlossen war, wurden die erforderlichen Neuberechnungen der MwSt.- und BNE-Beiträge der Mitgliedstaaten für 2007 und 2008 im Jahr 2009 vorgenommen.

⁽¹⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 105/2009 des Rates vom 26. Januar 2009 zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2002 zur Durchführung des Beschlusses 2000/597/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (ABl. L 36 vom 5.2.2009, S. 1).

⁽²⁾ ABl. L 163 vom 23.6.2007, S. 17.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Prüfungsumfang

4.3. Der Hof wählte eine repräsentative statistische Stichprobe von 60 Einziehungsanordnungen aus den Aufzeichnungen der Kommission über sämtliche getätigte Einnahmen aus und prüfte die Ordnungsmäßigkeit von Vorgängen auf Kommissionsebene (siehe **Anhang 4.1**). Die Prüfung umfasste auch die Weiterverfolgung einiger früherer Prüfungsfeststellungen (siehe **Anhang 4.2**). Die Ziffern 4.4-4.8 enthalten Ausführungen zu zusätzlichen Prüfungsarbeiten, die der Hof durchgeführt hat.

Traditionelle Eigenmittel

4.4. 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 bewertete die Überwachungs- und Kontrollsysteme in drei Mitgliedstaaten⁽³⁾ und prüfte deren Buchführungssysteme für traditionelle Eigenmittel. In diesen drei Mitgliedstaaten wurde jeweils eine Zufallsstichprobe von 30 Einfuhranmeldungen untersucht.

4.6. Der Hof bewertete die Überwachungs- und Kontrollsysteme bei der Kommission sowie deren Kontrolltätigkeit in den Mitgliedstaaten. Er untersuchte die Rechnungsführung über die traditionellen Eigenmittel und analysierte die Abgabenströme, um angemessene Gewähr dafür zu erlangen, dass die erfassten Beträge vollständig und korrekt waren. Außerdem wurde die Überwachungsfunktion des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel⁽⁴⁾ bewertet.

MwSt.- und BNE-Eigenmittel

4.7. Die MwSt.- und BNE-Eigenmittel sind Beiträge, die sich aus der Anwendung einheitlicher Sätze auf die fiktiv harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten bzw. auf das nach Gemeinschaftsvorschriften berechnete BNE der Mitgliedstaaten ergeben. Die MwSt.- und BNE-Eigenmittel beruhen auf makroökonomischen Statistiken, deren zugrunde liegende Daten nicht direkt prüfbar sind. Deshalb diente als Ausgangspunkt der Prüfung 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 die endgültige Jahresrechnung bewertet. Die Prüfung des Hofes erstreckte sich somit auf die Aufstellung des Jahreshaushaltsplans und auf die Richtigkeit der Beiträge der Mitgliedstaaten.

⁽³⁾ Tschechische Republik, Griechenland und Niederlande.

⁽⁴⁾ Gemäß Artikel 20 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates (ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.8. Ferner bezog sich die Prüfung auf die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission, die Gewähr dafür liefern sollen, dass diese Eigenmittel korrekt berechnet und erhoben werden, sowie auf die Funktionen des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel und des BNE-Ausschusses ⁽⁵⁾. Außerdem untersuchte der Hof die Überwachungs- und Kontrollsysteme der nationalen Statistikämter für die Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in vier Mitgliedstaaten ⁽⁶⁾.

4.9. Die BNE-Eigenmittel dienen zum Haushaltsausgleich. Die zu niedrige Ausweisung des BNE eines einzelnen Mitgliedstaats hat zwar keinen Einfluss auf die BNE-Eigenmittel als Ganzes, bewirkt jedoch einen Anstieg der Beiträge der übrigen Mitgliedstaaten, bis das Problem festgestellt und behoben wird.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

Traditionelle Eigenmittel

4.10. Die traditionellen Eigenmittel werden von den Mitgliedstaaten festgestellt und erhoben. Drei Viertel dieser Beträge werden an die Gemeinschaft abgeführt, das übrige Viertel wird zur Deckung der Erhebungskosten einbehalten. Jeder Mitgliedstaat übermittelt der Kommission eine Monatsübersicht über die festgestellten Abgaben (Übersicht über die A-Buchführung) sowie eine vierteljährliche Übersicht über die darin nicht erfassten festgestellten Abgaben (B-Buchführung) ⁽⁷⁾.

4.11. Der Hof stellte fest, dass die der Kommission übermittelten Buchführungsübersichten der Mitgliedstaaten insgesamt nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet waren.

MwSt.- und BNE-Eigenmittel

4.12. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten und ihre Entrichtung nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet waren.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

Traditionelle Eigenmittel

4.13. 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.

⁽⁵⁾ Gemäß Artikel 4 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 des Rates („BNE-Verordnung“) (ABl. L 181 vom 19.7.2003, S. 1).

⁽⁶⁾ Belgien, Italien, Luxemburg und Polen.

⁽⁷⁾ 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.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.14. Allerdings stellte der Hof bei seiner Prüfung wie in den Vorjahren Unzulänglichkeiten im Zusammenhang mit Beträgen in der B-Buchführung fest, die zwar nicht so wesentlich sind, dass sie sich auf die Gesamtschlussfolgerung auswirken, aber dennoch behoben werden sollten:

- verspätete Feststellung und Erhebung von Abgaben, obwohl den Zollbehörden⁽⁸⁾ die Höhe der geschuldeten Beträge und die Identität der Schuldner bekannt waren;
- Fehlen nationaler Anweisungen⁽⁹⁾ zur Schätzung der Höhe der voraussichtlich uneinbringlichen Forderungen.

4.15. Außerdem stellte der Hof in einem früheren Jahresbericht⁽¹⁰⁾ eine sehr niedrige Frequenz von Warenkontrollen bei der Einfuhr fest. Die Kommission wies in ihrer Antwort darauf hin, dass dieses Manko später durch „audit-basierte Kontrollen“ kompensiert wird. Der Hof hat allerdings die Häufigkeit solcher auf Betriebsprüfungen beruhender Kontrollen in mehreren Mitgliedstaaten beanstandet⁽¹¹⁾.

4.14. Aufgrund der zahlreichen B-Buchführungen, die häufig lokal in einzelnen Zollstellen angesiedelt sind und in der Regel komplexe Fälle von nachträglicher Erhebung beinhalten, war die Überprüfung von B-Buchführungen zur Aufdeckung und Behebung einzelner Fehler 2008 Gegenstand der Kontrollen der Kommission; dies wird auch 2009 der Fall sein. Bei den Kontrollen, die von der Kommission in den zurückliegenden Jahren durchgeführt wurden, war die Überprüfung der B-Buchführungen ebenfalls ein wichtiges Anliegen. Diese Überprüfung wurde in allen Mitgliedstaaten vorgenommen. 2007 hat die Kommission den Mitgliedstaaten außerdem Leitlinien für die B-Buchführung an die Hand gegeben, um ihnen die korrekte Anwendung dieser Buchführung aufzuzeigen.

- Die Kommission wird diese Feststellungen mit den betreffenden Mitgliedstaaten erörtern. Bei Verzögerungen in der Bereitstellung von Eigenmitteln für den EU-Haushalt werden Verzugszinsen erhoben.
- Die Empfehlung des Rechnungshofs zur Einleitung eines formellen Verfahrens wird mit den beiden betroffenen Mitgliedstaaten erörtert.

4.15. In den Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten ihre Kontrollstrategien zur Wahrung der finanziellen Interessen der EU im Bereich der traditionellen Eigenmittel selbst festlegen. Dabei sollten sie allerdings den Hauptschwerpunkt auf tatsächliche Risiken legen, die sie durch den Einsatz geeigneter Methoden zur Risikoanalyse ermitteln. Auf diese Weise können mit einem optimalen Mitteleinsatz bestmögliche Ergebnisse erreicht werden. Gegenstand der Kontrollen sollten in erster Linie Wirtschaftsteilnehmer und Vorgänge mit hohem Risiko sein, wobei jedoch auch ein angemessener Anteil an Wirtschaftsteilnehmern mit mittlerem und geringem Risiko abgedeckt werden sollte.

Für 2009 hat die Kommission die Kontrollstrategien der Mitgliedstaaten für traditionelle Eigenmittel als allgemeinen Gegenstand ihrer Kontrollen ausgewählt. Im Rahmen dieser Kontrollen untersucht sie die bestehenden Kontrollstrategien, die Anwendung der Risikoanalyse bei der Erstellung der Kontrollprogramme, die Durchführung der Kontrollprogramme und die Qualität der nachträglich durchgeführten Kontrollen.

⁽⁸⁾ Tschechische Republik, Griechenland und Niederlande.

⁽⁹⁾ Tschechische Republik und Griechenland.

⁽¹⁰⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 4.18 (Fußnote 21).

⁽¹¹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2004, Ziffer 3.15; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffer 4.22; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 4.18 (Fußnote 23), und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 4.19.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.16. Im Jahr 2008 veröffentlichte die Oberste Rechnungskontrollbehörde (ORKB) eines Mitgliedstaats einen Bericht ⁽¹²⁾, der Feststellungen, die denen des Hofes ähneln, sowie Beanstandungen zum System der Kontrolle zollpflichtiger Einfuhrwaren in dem betreffenden Mitgliedstaat enthält. Darin werden insbesondere folgende Aspekte angesprochen:

- Die Zollbehörde hatte zwar wirksame Maßnahmen zur Erleichterung des Handelsverkehrs getroffen, muss jedoch die notwendigen Fachkenntnisse und Ressourcen zur Durchführung der ihr obliegenden Belegkontrollen weiter ausbauen.
- Die auf Betriebsprüfungen beruhenden Kontrollen sind trotz des Anstiegs der Anzahl der dabei aufgedeckten Fehler zahlenmäßig rückläufig und von uneinheitlicher Qualität.
- Es bedarf der Festlegung von Zielvorgaben und Normen für Häufigkeit und Qualität dieser Kontrollen zur Gewährleistung der Steueraufsicht und der Integrität des Abgabensystems.

Der Hof stellt fest, dass solche ORKB-Berichte ein zusätzliches Instrument zur Wahrung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft darstellen.

MwSt.-Eigenmittel

4.17 Vorbehalte sind ein Instrument, mit dem die Kommission sich für strittige Elemente in den von den Mitgliedstaaten übermittelten MwSt.-Übersichten die Möglichkeit einer Berichtigung nach Ablauf der in den Rechtsvorschriften festgelegten Vierjahresfrist offenhalten kann. Im Jahr 2008 wurden 41 Vorbehalte geltend gemacht und 15 Vorbehalte aufgehoben, womit sich die Anzahl der zum Jahresende bestehenden Vorbehalte auf 163 erhöhte (siehe **Tabelle 4.2**). 34 davon bezogen sich auf Jahre vor 2000. Von den 15 im Jahr 2008 aufgehobenen Vorbehalten bezog sich keiner auf die am längsten zurückliegenden Jahre 1989, 1993 bzw. 1995. Die Kommission besitzt noch immer keine wirksamen Instrumente, mit denen sie die Mitgliedstaaten dazu veranlassen könnte, angemessene und zeitnahe Informationen zu liefern, die es ihr ermöglichen würden, bestehende MwSt.-Vorbehalte aufzuheben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.16. Die Kommission hat bereits mit dem betreffenden Mitgliedstaat ähnliche Feststellungen im Nachgang zu zwei 2006 durchgeführten Kontrollen und einer 2008 durchgeführten Kontrolle erörtert und verfolgt die Situation. Bei der Kontrolle 2009 soll die gesamte Kontrollstrategie dieses Mitgliedstaats überprüft werden. Dabei werden die Feststellungen im Bericht der Obersten Rechnungskontrollbehörde (ORKB) berücksichtigt und es soll überprüft werden, ob aufgrund dieser Feststellungen Abhilfemaßnahmen eingeleitet wurden.

Die Kommission begrüßt die Maßnahmen der nationalen Rechnungsprüfungsorgane, insbesondere im Bereich der traditionellen Eigenmittel. Bei ihren Kontrollen bezieht die Kommission, soweit vorhanden, nationale Prüfberichte ein, um ihre Bewertung zu vervollständigen.

4.17. 2008 leitet die Kommission eine neue Initiative ein, um ein besseres und auf objektiven Kriterien beruhendes Vorgehen bei Vorbehalten zu erreichen. Die einschlägigen Verwaltungssitzungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten haben sich als wirksames Instrument erwiesen, nicht nur um die Zahl der als wesentlich eingestuften Vorbehalte, insbesondere der seit mehr als fünf Jahren anstehenden, zu verringern, sondern auch um den Informationsaustausch zwischen der Kommission und den beteiligten Mitgliedstaaten zu verbessern. Die bisher erzielten Ergebnisse wirken sich bereits spürbar auf die Zahl der seit langem bestehenden Vorbehalte aus und sprechen für die Weiterverfolgung dieses neuen Ansatzes.

⁽¹²⁾ United Kingdom National Audit Office: HM Revenue and Customs: *The Control and Facilitation of Imports*, 7. November 2008 (http://www.nao.org.uk/publications/0708/hmrc_import_control.aspx).

Tabelle 4.2 — MwSt.-Vorbehalte zum 31. Dezember 2008

Mitgliedstaaten	Anzahl der zum 31.12.2007 bestehenden Vorbehalte	Im Jahr 2008 geltend gemachte Vorbehalte	Im Jahr 2008 aufgehobene Vorbehalte	Anzahl der zum 31.12.2008 bestehenden Vorbehalte	Am längsten zurückliegenden Jahr, auf das sich die Vorbehalte beziehen
Belgien	8	0	0	8	1989
Dänemark	0	0	0	0	
Deutschland	18	0	0	18	1999
Griechenland	10	0	0	10	1998
Spanien	6	1	4	3	2001
Frankreich	4	0	0	4	1993
Irland	12	5	1	16	1998
Italien	14	3	3	14	1995
Luxemburg	1	2	1	2	2004
Niederlande	2	3	0	5	2002
Österreich	8	3	0	11	1995
Portugal	7	2	0	9	1996
Finnland	7	3	2	8	1995
Schweden	9	0	0	9	1995
Vereinigtes Königreich	5	1	2	4	1998
Zypern	3	0	0	3	2004
Tschechische Republik	1	8	1	8	2004
Estland	0	9	1	8	2004
Lettland	1	1	0	2	2004
Litauen	2	0	0	2	2004
Ungarn	5	0	0	5	2004
Malta	6	0	0	6	2004
Polen	3	0	0	3	2004
Slowakei	5	0	0	5	2004
Slowenien	0	0	0	0	
Bulgarien	0	0	0	0	
Rumänien	0	0	0	0	
Insgesamt	137	41	15	163	
EU-15	111	23	13	121	
EU-10	26	18	2	42	

Quelle: Europäische Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Überwachung der Anwendung der MwSt.-Richtlinien

4.18. Die Generaldirektion Steuern und Zollunion ist für die korrekte Anwendung der MwSt.-Richtlinien zuständig und sollte deren Umsetzung sowie die Konformität der von den Mitgliedstaaten eingeführten Durchführungsmaßnahmen überwachen. Im Jahr 2008 traten zwei MwSt.-Richtlinien⁽¹³⁾ in Kraft. Die Generaldirektion Steuern und Zollunion überwachte jedoch nicht alle nationalen Umsetzungsmaßnahmen zu diesen zwei Richtlinien. Eine fehlerhafte oder unvollständige Umsetzung könnte sich auf die Höhe der vereinnahmten MwSt. und somit auf die Höhe des gezahlten Eigenmittelbetrags auswirken. Außerdem könnte es dadurch zu Verzerrungen in der Funktionsweise des Binnenmarkts kommen.

4.19. Kommt ein Mitgliedstaat nach Ansicht der Kommission seinen Verpflichtungen aufgrund der MwSt.-Richtlinie nicht nach, kann die Kommission den Gerichtshof anrufen⁽¹⁴⁾. Im Jahr 2008 gab es drei solcher Klagen⁽¹⁵⁾, von denen eine zur Verringerung der MwSt.-Eigenmittel führen könnte. Bei dieser Rechtssache vergingen mehr als vier Jahre von der Erfassung im zentralen Beschwerderegister bis zur Absendung des Schreibens zur Befassung des Gerichtshofs seitens der Kommission im Jahr 2008 und mehr als 20 Monate von der Erfassung der Beschwerde bis zur Absendung der Aufforderung zur Äußerung⁽¹⁶⁾.

4.18. Die Kommission überwacht regelmäßig die MwSt.-Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten und leitet die gegebenenfalls notwendigen Maßnahmen ein.

Was die beiden 2008 in Kraft getretenen MwSt. Richtlinien angeht, sieht die erste⁽¹⁾ für die Mitgliedstaaten eine Möglichkeit, keine Verpflichtung, vor, auf nationaler Ebene Vorschriften zu erlassen, die zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerumgehung Ausnahmen von den üblichen Bestimmungen der MwSt.-Richtlinie zulassen. Diese Maßnahmen müssen dem MwSt.-Ausschuss mitgeteilt werden und haben, wenn sie angenommen werden, positive Auswirkungen auf die MwSt.-Eigenmittel. Die zweite Richtlinie⁽²⁾ hat keine wesentlichen Änderungen der bestehenden Rechtsvorschriften zur Folge, ihre wichtigsten Neuerungen sind vollständig in Artikel 412 aufgeführt und werden in den betroffenen Mitgliedstaaten umgesetzt.

4.19. Die Kommission räumt ein, dass der erwähnte Fall äußerst langwierig war. Dabei handelt es sich allerdings auch um eine sehr komplexe Angelegenheit.

Der rechtliche Rahmen in den Mitgliedstaaten ist häufig umfangreich und kompliziert, so dass eine gründliche Analyse erforderlich ist. Die Kommission widmet der Vorbereitung von Fällen, bei denen es um die Auslegung der Rechtsvorschriften über die indirekten Steuern geht, besondere Aufmerksamkeit.

Ferner hat die Kommission ihre Verfahren im letzten Jahr geändert, so dass Entscheidungen häufiger getroffen werden und somit — in den Fällen, in denen die 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. Wenn potenzielle Auswirkungen auf die traditionellen Eigenmittel festgestellt werden, trifft die Kommission geeignete Maßnahmen, indem sie Vorbehalte geltend macht.

⁽¹³⁾ Richtlinie 2006/69/EG des Rates (ABl. L 221 vom 12.8.2006, S. 9) und Richtlinie 2006/112/EG des Rates („MwSt.-Richtlinie“) (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

⁽¹⁴⁾ Nach dem Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 226 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

⁽¹⁵⁾ Rechtssache 2004/4282 (Finnland), die zu einer Verringerung der MwSt.-Eigenmittel führen könnte; Rechtssache 2005/4756 (Vereinigtes Königreich) und Rechtssache 2005/5051 (Frankreich), ohne Folgen. Siehe auch **Anhang 4.2** zur Weiterverfolgung einer ähnlichen Bemerkung aus dem Jahr 2007.

⁽¹⁶⁾ Die von der Kommission festgesetzte Höchstfrist beträgt 12 Monate (siehe KOM(2002) 141).

⁽¹⁾ Richtlinie 2006/69/EG des Rates (ABl. L 221 vom 12.8.2006, S. 9).

⁽²⁾ Richtlinie 2006/112/EG des Rates (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1) (MwSt.-Richtlinie).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bericht nach Artikel 12 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates

4.20. Die Kommission legte den Ende 2007 fälligen sechsten Bericht nach Artikel 12 ⁽¹⁷⁾ im November 2008 vor. Dieser Bericht soll es der Kommission hauptsächlich ermöglichen, in Zusammenarbeit mit dem betreffenden Mitgliedstaat zu prüfen, ob gegebenenfalls Verbesserungen der Verfahren für die Erfassung der Steuerpflichtigen und die Ermittlung und Einziehung der MwSt. sowie der Kontrollsysteme auf dem Gebiet der MwSt. in Aussicht genommen werden können, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen.

4.21. Der sechste Bericht enthält eine kritische Beurteilung des Nutzens der vorangegangenen Berichte. Die Schlussfolgerung lautet, dass die Haushaltsbehörde zu keinem der in den vorangegangenen Berichten behandelten Sachverhalte Stellung genommen oder Erörterungen eingeleitet hat, und die Kommission kaum oder keine Anhaltspunkte dafür finden konnte, dass Empfehlungen unmittelbar zu Änderungen in den Mitgliedstaaten geführt hätten. Die erhobene MwSt. dient als Bemessungsgrundlage für die von den Mitgliedstaaten abzuführenden MwSt-Eigenmittel.

BNE-Eigenmittel**Jährliche BNE-Daten**

4.22. Nachdem die Mitgliedstaaten der Kommission ihre BNE-Daten für 2008 übermittelt hatten, gelangte der BNE-Ausschuss zu dem Schluss, dass die Daten der EU-15-Mitgliedstaaten unter gebührender Berücksichtigung der bestehenden Vorbehalte ⁽¹⁸⁾ für Eigenmittelzwecke geeignet waren. Im Falle der EU-12-Mitgliedstaaten konnte sich der BNE-Ausschuss kein Urteil zu den Zahlenangaben bilden, die noch ausstehen oder mit Vorbehalten belegt sind, weil die Analyse der BNE-Aufstellungen ⁽¹⁹⁾ noch andauert (siehe Ziffern 4.25 und 4.26).

4.20. Die Gründe für die Verzögerung bei der Erstellung des Berichts bestanden darin, dass zum einen die Daten von mehreren Mitgliedstaaten nicht rechtzeitig übermittelt wurden und zum anderen strategische Überlegungen im Hinblick auf seinen Inhalt angestellt wurden.

⁽¹⁷⁾ Gemäß Artikel 12 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel (ABl. L 155 vom 7.6.1989, S. 9) hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat alle drei Jahre einen Bericht über die in den Mitgliedstaaten angewandten Verfahren für die Erfassung der Steuerpflichtigen, die Ermittlung und Einziehung der MwSt. sowie die Einzelheiten und Ergebnisse ihrer Kontrollsysteme auf dem Gebiet der MwSt. vorzulegen. Die Mitgliedstaaten haben der Kommission die erforderlichen Angaben zu diesen Verfahren zu übermitteln.

⁽¹⁸⁾ Gemäß Artikel 10 Absatz 7 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates werden nach dem 30. September des vierten auf ein bestimmtes Haushaltsjahr folgenden Jahres die etwaigen Änderungen des BSP/BNE, außer bei den vor diesem Termin von der Kommission oder den Mitgliedstaaten mitgeteilten Punkten, nicht mehr berücksichtigt. Diese Punkte sind als Vorbehalte bekannt.

⁽¹⁹⁾ Gemäß Artikel 3 der BNE-Verordnung übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission (Eurostat) eine Aufstellung der für die Berechnung des BNE und seiner Bestandteile nach dem ESVG 95 verwendeten Verfahren und Basisdaten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in den Mitgliedstaaten

4.23. Der Hof prüfte Kernbestandteile der Überwachungs- und Kontrollsysteme, die bei der Kompilierung der im Jahr 2008 übermittelten BNE-Daten in vier Mitgliedstaaten zum Einsatz kamen, und stellte Unzulänglichkeiten in der Dokumentation der Verfahren zur Erstellung dieser Daten fest. Ferner wurden Kontrollen bezüglich der Qualität statistischer Daten nicht systematisch dokumentiert und/oder die Systeme zur Erstellung von Statistiken nicht immer bewertet.

4.24. Der Hof vertritt weiterhin die Auffassung ⁽²⁰⁾, dass Unterschiede in den Überwachungs- und Kontrollsystemen in den nationalen Statistikämtern die Vergleichbarkeit, Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen beeinträchtigen könnten.

4.23. Die Kommission nimmt die vom Rechnungshof festgestellten Mängel zur Kenntnis, die in vier Mitgliedstaaten bei der Dokumentation und Bewertung in den Überwachungs- und Kontrollsystemen bestehen. Die Kommission wird diese Bemerkungen bei ihren BNE-Überprüfungen dieser Länder berücksichtigen.

4.24. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Zuverlässigkeit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in erster Linie von den verwendeten spezifischen statistischen Quellen und Methoden abhängt und stützt ihren Ansatz der BNE-Validierung auf deren Überprüfung und Verbesserung. Geeignete Überwachungs- und Kontrollsysteme in den nationalen Statistikämtern der Mitgliedstaaten können dazu beitragen, die Fehlerrisiken zu ermitteln und zu verringern.

Die Kommission hat die Bemerkungen des Rechnungshofs über die Überwachungs- und Kontrollsysteme berücksichtigt. Insbesondere im BNE-Ausschuss sind die Überwachungs- und Kontrollsysteme seit 2006 ein Diskussionsthema. Die spezifischen Fragen 3 und 4 zur Beschreibung und Bewertung von Überwachungs- und Kontrollsystemen wurden in den aktualisierten Bewertungsfragebogen der Kommission für das BNE-Inventar (GNI Inventory Assessment Questionnaire, GIAQ) (GIAQ-Dokument GNIC/081 vom April 2007) aufgenommen. In den überarbeiteten Leitlinien zum BNE-Inventar (GNIC/053 rev. 2) wird eine ausführlichere Beschreibung der Verfahren der Mitgliedstaaten verlangt. Die Kommission wird den Austausch zwischen den Ländern über bewährte Verfahren in diesem Bereich weiterhin fördern, insbesondere mit einem Seminar, das im Dezember 2009 stattfinden wird.

Allgemeine und spezifische Vorbehalte

4.25. Ende 2008 bestanden für den Zeitraum 2002-2004 allgemeine Vorbehalte ⁽²¹⁾ zu den BNE-Daten der EU-15-Mitgliedstaaten in Erwartung der Analyse der aktualisierten BNE-Aufstellungen. Im Juni 2008 wurden allgemeine Vorbehalte zu den BNE-Daten der EU-10-Mitgliedstaaten für die Jahre 2004 bis 2006 geltend gemacht.

4.26. Anfang 2008 bestanden 25 spezifische ⁽²²⁾ BNE-Vorbehalte für den Zeitraum 1995-2001. Im Jahr 2008 hob die Kommission 15 Vorbehalte auf, sodass am Jahresende noch 10 Vorbehalte ⁽²³⁾ übrig waren.

4.26. Sechs spezifische Vorbehalte wurden im Juli 2009 aufgehoben, so dass am 10. Juli 2009 noch 4 Vorbehalte bestanden.

⁽²⁰⁾ Siehe Ziffern 3.47-3.49 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2004 sowie Ziffern 4.23-4.25 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2005.

⁽²¹⁾ Ein allgemeiner Vorbehalt bezieht sich auf sämtliche Daten eines Mitgliedstaats.

⁽²²⁾ Ein spezifischer Vorbehalt bezieht sich auf einzelne Bestandteile der BNE-Aufstellung.

⁽²³⁾ Diese offenen Vorbehalte sind entweder auf die Tatsache, dass einige Schätzungen auf veralteten Quellen beruhen, oder aber auf methodische und Berechnungsaspekte zurückzuführen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.27. Bei seiner Vor-Ort-Prüfung der von nationalen Statistikämtern zur Verfügung gestellten Unterlagen stellte der Hof fest, dass bei zwei von der Kommission im Jahr 2008 aufgehobenen Vorbehalten nicht alle Angaben zur Begründung der an der Berechnung der BNE-Eigenmittel vorgenommenen Änderungen vorlagen. In einem Fall war das zur Berechnung eines Bestandteils der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung herangezogene Sachverständigengutachten nicht dokumentiert, und im anderen Fall wurden die der Kommission übermittelten Daten nicht in vollem Umfang durch statistische Angaben gestützt, sodass kein lückenloser Prüfpfad hergestellt werden konnte. Wie im Jahr 2007 ⁽²⁴⁾ stellte der Hof 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 der geänderten Aggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen umfassten.

Überprüfung der BNE-Aufstellungen in den Mitgliedstaaten

4.28. Bis Ende 2008 hatte die Kommission aktualisierte oder neue BNE-Aufstellungen ⁽²⁵⁾ erhalten und in 16 Mitgliedstaaten Kontrollbesuche durchgeführt. In sechs Fällen wurden BNE-Aggregate einer Direktprüfung unterzogen. In Ermangelung gebilligter interner Leitlinien bezüglich der Anwendung dieses Kontrollansatzes, wie etwa Kriterien für die Auswahl der zu prüfenden BNE-Bestandteile, besteht allerdings das Risiko, dass die Direktprüfung in diesen Mitgliedstaaten nicht einheitlich gehandhabt wurde. Außerdem hatte die Kommission die bei den nationalen Statistikämtern eingesetzten Überwachungs- und -kontrollsysteme zur Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen noch nicht bewertet.

4.27. Nach Auffassung der Kommission erhielt sie bei ihren 2008 durchgeführten Dokumentenprüfungen hinreichende Informationen für eine Aufhebung der beiden erwähnten Vorbehalte, zumal es sich um relativ geringe Beträge handelte. Bei diesen Dokumentenprüfungen wurde in einem Fall eine Sachverständigenbewertung herangezogen und im anderen wurden Übereinstimmungskontrollen vorgenommen. In den Fällen, in denen Vorbehalte aufgehoben wurden, ergaben sich aus den Dokumentenprüfungen der Kommission keine Hinweise darauf, dass Vor-Ort-Kontrolle oder Vergleiche mit anderen Quellen oder zugrundeliegenden Statistiken notwendig gewesen wären. Die Kommission wird weiter darauf hinarbeiten, die Dokumentation der von ihr durchgeführten Prüfungen zu verbessern.

4.28. 2007 führte die Kommission Direktprüfungen ein. Auf der Grundlage von Erfahrungswerten und unter Hinzuziehung der einschlägigen Fachkompetenz ihrer Bediensteten wurde im September 2008 der Entwurf eines Leitfadens für die Mitarbeiter vorgelegt. Dieser Leitfaden wurde im April 2009 vom BNE-Ausschuss erörtert und genehmigt. Angesichts der Besonderheiten der Quellen und Methoden, die bei den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten eingesetzt werden, kann der Ansatz der Direktprüfung nur in einer auf die Situation des jeweiligen Landes zugeschnittenen Form angewandt werden. Die einschlägige Fachkompetenz ihrer Bediensteten erlaubte es der Kommission festzustellen, dass es bei der Anwendung ihres Direktprüfungsansatzes keine Widersprüchlichkeiten gibt. Die Kommission bewertet in regelmäßigen Abständen die von den Mitgliedstaaten eingesetzten statistischen Quellen und die Methoden, auf denen ihr Ansatz der Direktprüfung basiert. Zur Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme in den nationalen Statistikämtern setzte die Kommission die in der Antwort zu Ziffer 4.24 beschriebenen Verfahren ein.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

4.29. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass

- die Buchführungsübersichten 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

für das am 31. Dezember 2008 abgeschlossene Haushaltsjahr nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind.

⁽²⁴⁾ Siehe Ziffer 4.35 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007.

⁽²⁵⁾ Mit Ausnahme Bulgariens und Rumäniens, deren Frist bis 31. Dezember 2009 läuft. Luxemburg und Österreich haben ihre Prozesstabellen noch nicht übermittelt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.30. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme die Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen wirksam gewährleisten (siehe **Anhang 4.1**). Der Hof verweist allerdings auf die aufgezeigten Mängel, die zwar für die Wirksamkeit der Systeme als Ganzen nicht wesentlich sind, jedoch wie nachstehend erläutert der Abhilfe bedürfen.

Traditionelle Eigenmittel

4.31. Bei den Prüfungen des Hofes treten weiterhin Unstimmigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung der B-Buchführung zutage. Deshalb empfiehlt der Hof der Kommission, ihre Bemühungen zur Sicherstellung der korrekten Anwendung und ihre Überwachungstätigkeit bezüglich der Abgabefeststellung und -erhebung fortzusetzen (Ziffer 4.14).

4.32. Angesichts der in früheren Jahresberichten bemängelten Unzulänglichkeiten im Bereich der Kontrollstrategie empfiehlt der Hof der Kommission, diese Feststellungen bei ihren Kontrollbesuchen in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Sie sollte insbesondere auf ein angemessenes Verhältnis zwischen Warenkontrollen bei der Einfuhr und Betriebsprüfungen achten. Häufigkeit und Qualität dieser Kontrollen sollten so beschaffen sein, dass der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gewährleistet ist (Ziffern 4.15 und 4.16).

MwSt.-Eigenmittel

4.33. Die Kommission besitzt noch immer keine wirksamen Instrumente, mit denen sie die Mitgliedstaaten dazu veranlassen könnte, angemessene und zeitnahe Informationen zu liefern, die es ihr ermöglichen würden, bestehende MwSt.-Vorbehalte aufzuheben. Der Hof empfiehlt der Kommission, ihre Bemühungen fortzusetzen⁽²⁶⁾, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedstaaten eine Lösung herbeizuführen, damit diese Vorbehalte so zügig wie möglich aufgehoben und die erforderlichen Berichtigungen an den MwSt.-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten vorgenommen werden können (Ziffer 4.17).

4.31. Im Bereich der B-Buchführung sind kontinuierliche Kontrollen erforderlich und daher wird die Kommission ihre Bemühungen um die korrekte Anwendung dieser Buchführung fortsetzen. Die Kommission wird die vom Rechnungshof festgestellten Mängel mit den betroffenen Mitgliedstaaten erörtern und gegebenenfalls Maßnahmen zur Wiedereinzahlung von Eigenmittelbeträgen oder fälligen Zinsen einleiten.

4.32. Die Strategien der Mitgliedstaaten zur zollamtlichen Überwachung werden im Rahmen der 2009 geplanten Kontrollen der traditionellen Eigenmittel (TEM) überprüft, um die Gewähr dafür zu erlangen, dass die von den Zollbehörden durchgeführten Kontrollen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft effizient und wirksam schützen.

4.33. Die Kommission hat vor kurzem Verwaltungssitzungen als effizientes und wirksames Instrument zur Erörterung von Vorbehalten eingeführt, denen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss. Bislang wurden vier dieser Sitzungen durchgeführt und weitere sind geplant. Die Ergebnisse (15 Vorbehalte wurden aufgehoben) werden sich ab 2009 erheblich auf die Zahl der seit langem bestehenden Vorbehalte auswirken und sprechen für eine Weiterverfolgung dieses Ansatzes, der zudem den positiven Nebeneffekt hat, dass der Austausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission verbessert wird.

⁽²⁶⁾ In seiner Empfehlung zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2007 wiederholte der Rat seine an die Kommission gerichtete Aufforderung, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ihre Bemühungen mit dem Ziel fortzusetzen, die Vorbehalte innerhalb angemessener Fristen aufzuheben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.34. Im Zusammenhang mit dem Bericht nach Artikel 12 empfiehlt der Hof der Kommission, bei ihren Kontrollbesuchen auch die Zuverlässigkeit der Aussagen in den von den Mitgliedstaaten vorgelegten Unterlagen zu berücksichtigen. Dadurch würde der Bericht mit dazu beitragen, dass die geschuldete MwSt. tatsächlich in voller Höhe erhoben wird. Die erhobene MwSt. dient als Bemessungsgrundlage für die von den Mitgliedstaaten zu entrichtenden MwSt.-Eigenmittel (Ziffer 4.21). Dieser Aspekt erhält durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-132/06 ⁽²⁷⁾ besondere Relevanz.

BNE-Eigenmittel

4.35. Die Kommission hob im Jahr 2008 15 spezifische Vorbehalte auf, ohne Dokumentenprüfungen zur Erhärtung der Genauigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben oder Kontrollbesuche vor Ort zur Durchführung von Direktprüfungen vorgenommen zu haben (Ziffer 4.27). Nach Ansicht des Hof reicht dies nicht immer aus, um angemessene Gewähr für die Genauigkeit der geänderten Daten zu erlangen.

4.36. Der Hof empfiehlt der Kommission, gesonderte Regeln für die Überprüfung der BNE-Aufstellungen zu erlassen und anzuwenden (Ziffer 4.28); hierzu gehören auch Direktprüfungen sowie die Berücksichtigung der Risiken im Zusammenhang mit der Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, eine Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme in den nationalen Statistikämtern sowie das Kosten-Nutzen-Prinzip.

4.34. Im Zusammenhang mit MwSt.-Eigenmitteln überträgt das Gemeinschaftsrecht der Kommission nicht die Befugnis, MwSt.-Beträge zu bestimmen, die aufgrund einer Steuerhinterziehung durch einzelne Steuerzahler nicht erhoben wurden. Ihre Kontrollen stellen im Wesentlichen darauf ab, sich zu vergewissern, dass die in einem bestimmten Kalenderjahr tatsächlich erhobenen MwSt.-Einnahmen ordnungsgemäß angegeben worden sind, und die Richtigkeit und Vollständigkeit der übrigen Daten, die die Mitgliedstaaten in ihren jährlichen MwSt.-Übersichten übermitteln, zu überprüfen. Die Kommission überwacht die potenziellen Auswirkungen einer Nichtanwendung der MwSt.-Richtlinie auf die MwSt.-Eigenmittel, leitet Berichtigungsmaßnahmen ein, um sicherzustellen, dass die nationale MwSt.-Bemessungsgrundlage um die entgangenen MwSt.-Beträge korrigiert wird, und erhebt gegebenenfalls Zinsen.

4.35. Was die aufgehobenen Vorbehalte anbelangt, ergaben die 2008 von der Kommission durchgeführten Dokumentenprüfungen zur Überprüfung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen keine Hinweise darauf, dass Kontrollbesuche vor Ort zur Durchführung der Direktprüfung oder weitere Maßnahmen zur Bewertung notwendig gewesen wären. Die Kommission ist der Ansicht, dass die übermittelten Informationen zur Aufhebung der Vorbehalte ausreichen (siehe hierzu auch Antwort zu Ziffer 4.27). Die Kommission wird weiter darauf hinarbeiten, die Dokumentation der von ihr durchgeführten Kontrollen zu verbessern.

4.36. Die Kommission hat einen umfassenden Rahmen für die BNE-Validierung geschaffen, der 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 basiert und die Risikoanalyse einschließt. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass dieser Ansatz unverzichtbar ist, um im Einklang mit den Bestimmungen (Kosten-Nutzen-Grundsatz) der BNE-Verordnung Schlussfolgerungen hinsichtlich der Zuverlässigkeit, Vergleichbarkeit und Vollständigkeit des BNE ziehen zu können. Außerdem führte die Kommission 2007 Direktprüfungen ein (siehe Antwort zu Ziffer 4.28). Die Kommission hat die Bemerkungen des Rechnungshofs zu den nationalen Überwachungs- und Kontrollsystemen berücksichtigt und fördert mit den in der Antwort zu Ziffer 4.24 beschriebenen Maßnahmen vor allem die Entwicklung und den Austausch bewährter Verfahren.

⁽²⁷⁾ Im betreffenden Urteil (Randnrn 37-39) heißt es: „Aus den Art. 2 und 22 der Sechsten Richtlinie sowie aus Art. 10 EG geht hervor, dass jeder Mitgliedstaat verpflichtet ist, alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die geeignet sind, die Erhebung der gesamten in seinem Hoheitsgebiet geschuldeten Mehrwertsteuer zu gewährleisten. (...) (Die Mitgliedstaaten) verfügen insoweit insbesondere hinsichtlich der Art des Einsatzes der ihnen zu Gebote stehenden Mittel über einen gewissen Spielraum. Dieser Spielraum wird jedoch durch die Verpflichtung begrenzt, eine wirksame Erhebung der Eigenmittel der Gemeinschaft zu garantieren und bei der Behandlung der Steuerpflichtigen keine bedeutsamen Unterschiede zu schaffen, und zwar weder innerhalb eines der Mitgliedstaaten noch in den Mitgliedstaaten insgesamt. (...) Jede Maßnahme der Mitgliedstaaten, die die Erhebung der Mehrwertsteuer betrifft, muss diesem Grundsatz Rechnung tragen.“

ANHANG 4.1
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN

TEIL 1: WICHTIGSTE MERKMALE DER STICHPROBENGESTÜTZTEN PRÜFUNG DER VORGÄNGE

1.1 — Stichprobengröße (Einnahmenvorgänge auf Kommissionsebene)

Jahr	Anzahl der geprüften Vorgänge (*)
2008	60
2007	66

1.2 — Zusammensetzung der Stichprobe (Einnahmenvorgänge auf Kommissionsebene)

Anteil der geprüften Vorgänge nach ihrer Art	2008			
	TEM (*)	MwSt./BNE	Sonstige	Insgesamt
Einziehungsanordnungen	10 %	78 %	12 %	100 %

(*) Im Zuge der Prüfung wurde auch die Kompilierung der zugrunde liegenden Monatsübersichten und Buchführungsaufzeichnungen der betreffenden Mitgliedstaaten untersucht. In jedem der drei besuchten Mitgliedstaaten wurde zusätzlich eine Zufallsstichprobe von 30 Einfuhranmeldungen geprüft (siehe Ziffer 4.5).

TEIL 2: GESAMTBEWERTUNG DER ÜBERWACHUNGS- UND KONTROLLSYSTEME

2.1 — Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme

Einnahmenart	Wichtigste interne Kontrollen (Kommission)				Wichtigste interne Kontrollen im Bereich der Überwachung durch die nationalen Zollbehörden/Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in den geprüften Mitgliedstaaten	Gesamtbewertung
	Kontrollen der Kommission in den Mitgliedstaaten	Dokumentenprüfungen der Kommission	Verwaltung der Einnahmen	Verwaltung der Vorbehalte		
TEM				n.z.	(2)	
MwSt.					n.z.	
BNE				(1)		

(1) Die Arbeiten der Kommission im Hinblick auf die Aufhebung von BNE-Vorbehalten reichen nicht immer aus, um angemessene Gewähr für die Genauigkeit der geänderten Daten zu erlangen (Ziffern 4.27 und 4.35).

(2) Bei den traditionellen Eigenmitteln besteht das Risiko, dass die Quote der Warenkontrollen bei der Einfuhr zu niedrig ist und dieses Manko durch Betriebsprüfungen nicht kompensiert wird (Ziffern 4.15 und 4.16).

Gesamtbewertung (*)	2008	2007

(*) Siehe Einschränkung des Prüfungsumfangs in den Ziffern 4.4 und 4.7 (Ziffern 4.4 und 4.9 in Bezug auf das Haushaltsjahr 2007).

Legende:

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam
n.z.	Nicht zutreffend oder nicht bewertet

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN IN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
Traditionelle Eigenmittel: Potenzielle Eingangsabgaben, die zwischen der Kommission und Deutschland strittig sind			
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 sind.	Der Restbetrag von 22,7 Millionen Euro war in den Jahren 2007 und 2008 noch immer strittig. Die Kommission forderte Deutschland auf, beispielsweise für 2005 und 2006 eine Aufschlüsselung nach gesicherten und ungesicherten Schulden in der B-Buchführung vorzulegen und anhand dieser Angaben das Ausmaß der Gewähr zu ermitteln, die es für die voraussichtlich beizutreibenden Beträge liefern kann.	Um diese Angelegenheit abzuschließen, sollte der beizutreibende endgültige Betrag umgehend festgestellt werden.	Der Bericht der Kommission über die 2007 durchgeführte Kontrolle in dieser komplexen Angelegenheit wurde im Dezember 2008 im Beratenden Ausschuss für Eigenmittel erörtert. Im Nachgang dazu sollte die Kommission weitere Klarstellungen für einen kleinen Teil der betroffenen Vorgänge verlangen. Sobald die Antwort eingegangen ist, wird die Kommission ihre endgültigen Schlussfolgerungen vorlegen.
MwSt.-Eigenmittel: Verzögerungen im Zusammenhang mit Vertragsverletzungsverfahren			
In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007 wies der Hof darauf hin, dass von drei Fällen aus dem Zeitraum 2003-2005 (von denen einer negative Folgen für die Eigenmittel hatte) bis Ende 2007 keiner Gegenstand einer Anrufung des Gerichtshofs war, obwohl die entsprechende Entscheidung bereits im Juni 2007 ergangen war (Ziffer 4.24).	Zu diesen Fällen wurde der Gerichtshof schließlich im April, Juni bzw. November 2008 angerufen.	Der Hof hält die Kommission erneut dazu an, die Bearbeitung der Fälle und die Abwicklung des Vertragsverletzungsverfahrens zu beschleunigen, um innerhalb der vorgeschriebenen Fristen Klage beim Europäischen Gerichtshof zu erheben.	Die Kommission hat ihre Verfahren im letzten Jahr dahingehend geändert, dass Entscheidungen häufiger getroffen werden und — in den Fällen, in denen die Mitteilungen der Mitgliedstaaten noch kurz vor dem nächsten Verfahrensschritt eingehen — die Verzögerungen weniger gravierend sind, so dass die Fälle weiter bearbeitet werden können, sobald die Analyse der neuen Informationen abgeschlossen ist. Wenn potenzielle Auswirkungen auf die traditionellen Eigenmittel festgestellt werden, trifft die Kommission geeignete Maßnahmen, indem sie Vorbehalte geltend macht. Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten sind häufig sehr detailliert und komplex, so dass eine gründliche Analyse erforderlich ist. Die Kommission widmet der Vorbereitung von Fällen, bei denen es um die Auslegung der Rechtsvorschriften über die indirekten Steuern geht, besondere Aufmerksamkeit.

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
BNE-Eigenmittel: Revisionsstrategie (einschließlich der Weiterverfolgung der Revision in Griechenland)			
In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 legte der Hof einige Bemerkungen zur Revision des griechischen BNE vor (Ziffern 4.24 4.26) und empfahl der Kommission insbesondere, 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; 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. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007 nahm der Hof die von der Kommission erzielten Fortschritte sowie den zusätzlichen Handlungsbedarf in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zur Umsetzung der vorstehenden Empfehlungen zur Kenntnis (Ziffern 4.28 4.32 und Anhang 4.2).	a) Nach Eingang der ersten Vorabmitteilungen zu weitreichenden Revisionen in den Mitgliedstaaten führte die Kommission ein System zur Überwachung der Anwendung der vom Ausschuss für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken vorgeschlagenen Leitlinien ein. b) In der Sitzung des Ausschusses für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken im Juli 2008 schlug Eurostat eine harmonisierte Revisionsstrategie für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen auf europäischer Ebene vor und nannte die wichtigsten Aspekte, die bei der Entwicklung einer gemeinsamen Revisionsstrategie zu berücksichtigen und zu analysieren sind. In der Sitzung des Ausschusses für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken im Februar 2009 legte Eurostat eine erste, auf den Ergebnissen einer von 17 Mitgliedstaaten beantworteten Umfrage beruhende Übersicht über die nationalen Revisionsansätze bei der Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen vor. c) Im Jahr 2008 übermittelte Griechenland einen vollständigen BSP/BNE-Bericht und einen Qualitätsbericht. Da die Überprüfung der zugrunde liegenden Berechnungen nicht abgeschlossen war, hatte die Kommission Ende 2008 die sieben spezifischen Vorbehalte zu BNE-Daten für den Zeitraum 1995-2001 noch nicht aufgehoben.	a) Das von der Kommission eingeführte Überwachungssystem sollte bewertet werden, sobald alle Etappen des Kommunikationsprozesses abgewickelt und die ersten weitreichenden Revisionen an Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen abgeschlossen sind. b) Trotz der erzielten Fortschritte bedarf es zur Umsetzung einer gemeinsamen Revisionsstrategie in der Europäischen Union weiterer Anstrengungen seitens der Kommission und der Mitgliedstaaten. c) Die Kommission sollte im Jahr 2009 ihre Überprüfung der griechischen BNE-Daten in Zusammenarbeit mit den griechischen Behörden abschließen, um die verbleibenden spezifischen Vorbehalte aufheben zu können.	a) Die Kommission überwacht kontinuierlich die Anwendung der Leitlinien des Ausschusses für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsstatistiken (AWFZ) und erinnert die Mitgliedstaaten im BNE-Ausschuss regelmäßig an diese Leitlinien. Die bisher erzielten Ergebnisse sind positiv und daher sollte dieser Ansatz weiterverfolgt werden. Ausgehend von den Bemerkungen des Rechnungshofs wird die Kommission außerdem eine allgemeine Bewertung des Überwachungssystems vornehmen, sobald die ersten weitreichenden Revisionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen durchgeführt worden sind. b) Die Kommission führt ihre Arbeit und ihre Gespräche mit den Mitgliedstaaten über eine gemeinsame Strategie innerhalb der EU für BNE-Revisionen weiter und berücksichtigt dabei die Bemerkungen des Rechnungshofs. c) Sechs der insgesamt sieben Vorbehalte wurden im Juli 2009 aufgehoben. Die Kommission wird weiterhin mit den griechischen Behörden zusammenarbeiten, damit die noch bestehenden spezifischen Vorbehalte aufgehoben werden können.

KAPITEL 5

Landwirtschaft und natürliche Ressourcen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	5.1-5.12
Besondere Merkmale des Themenkreises Landwirtschaft und natürliche Ressourcen	5.3-5.9
Prüfungsumfang	5.10-5.12
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	5.13-5.26
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	5.16-5.22
Umwelt, Fischerei und maritime Angelegenheiten sowie Gesundheit und Verbraucherschutz	5.23-5.26
Wirksamkeit der Systeme	5.27-5.61
Politikbereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	5.27-5.59
Systeme zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	5.27-5.52
Systeme für Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen	5.53-5.59
Politikbereiche Umwelt, Fischerei und maritime Angelegenheiten sowie Gesundheit und Verbraucherschutz	5.60-5.61
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	5.62-5.67

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

5.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung 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. Ausführliche Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten, den Ausgaben des Haushaltsjahrs und der Art der Mittelverwaltung sind **Tabelle 5.1** zu entnehmen.

Tabelle 5.1 — Landwirtschaft und natürliche Ressourcen — Aufschlüsselung der Zahlungen nach Politikbereichen

(Millionen Euro)

Haushaltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen 2008	Art der Mittelverwaltung
5	Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	124	zentral direkt
		Marktbezogene Maßnahmen	5 442	geteilt
		Direktbeihilfen	37 569	geteilt
		Entwicklung des ländlichen Raums	10 527	geteilt
		Heranführungsmaßnahmen	144	geteilt
		Sonstige	– 3	geteilt
		53 803		
7	Umwelt	Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	82	zentral direkt
		Operative Ausgaben	182	zentral direkt/zentral indirekt
		264		
11	Fischerei und maritime Angelegenheiten	Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	38	zentral direkt
		Operative Ausgaben	841	zentral/geteilt
		879		
17	Gesundheit und Verbraucherschutz	Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	102	zentral direkt
		Operative Ausgaben	413	zentral direkt/zentral indirekt
		515		
Verwaltungsausgaben insgesamt			346	
Operative Ausgaben insgesamt			55 115	
Zahlungen des Jahres insgesamt			55 461	
Mittelbindungen des Jahres insgesamt			59 964	

Quelle: Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2008, Anhang B.

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 11 berichtet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.2. Gemäß dem Vertrag trägt die Kommission die Gesamtverantwortung für die Ausführung des EU-Haushaltsplans. Für nahezu alle Ausgaben im Politikbereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums gilt der Grundsatz der geteilten Verwaltung, dem zufolge Durchführungsaufgaben auf die Mitgliedstaaten übertragen werden. In den anderen Politikbereichen – 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 Verwaltung durch die Kommission.

Besondere Merkmale des Themenkreises Landwirtschaft und natürliche Ressourcen

5.3. Die EU-Haushaltsmittel zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik werden im Wesentlichen aus zwei Fonds bereitgestellt ⁽¹⁾, dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (nachstehend „EGFL“) zur Finanzierung der Marktmaßnahmen und Direktbeihilfen, und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (nachstehend „ELER“) zur Finanzierung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum.

5.4. Aus dem EGFL werden vor allem folgende Maßnahmen finanziert:

- „Betriebsprämienregelung“: Diese Direktbeihilferegelung wurde eingeführt, um die Verknüpfung zwischen der Agrarerzeugung und den Zahlungen an die Betriebsinhaber aufzuheben („Entkopplung“). Um in den Genuss der Betriebsprämie zu gelangen, 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 ⁽²⁾. Jeder Anspruch führt zusammen mit je einem vom Betriebsinhaber gemeldeten Hektar beihilfefähiger Fläche ⁽³⁾ zu einer Betriebsprämienzahlung. Auf die Betriebsprämienregelung, die immer mehr an Bedeutung gewonnen hat, entfielen im Jahr 2008 Ausgaben in Höhe von 28 234 Millionen Euro.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ Eine „beihilfefähige Fläche“ ist jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs, die als Ackerland oder Dauergrünland genutzt wird, ausgenommen die für Dauerkulturen, Wälder oder nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten Flächen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- „Regelung für die einheitliche Flächenzahlung“: Im Rahmen dieser Direktbeihilferegelung wird je Hektar beihilfefähiger landwirtschaftlicher Fläche ein einheitlicher Betrag gezahlt. Beihilfefähige Hektarflächen sind definiert als landwirtschaftliche Flächen, die sich am 30. Juni 2003 in gutem landwirtschaftlichen Zustand befanden ⁽⁴⁾. Der Hauptunterschied zur Betriebsprämienregelung besteht darin, dass bei der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung keine „Ansprüche“ festgestellt werden. Auf diese Regelung, die derzeit in zehn der neuen Mitgliedstaaten ⁽⁵⁾ angewandt wird, entfielen im Jahr 2008 Ausgaben in Höhe von 2 974 Millionen Euro.
- Andere Direktbeihilferegelungen (produktionsbezogene Zahlungen) ⁽⁶⁾: Auf diese Regelungen entfielen Ausgaben in Höhe von 6 361 Millionen Euro.
- Marktbezogene Maßnahmen: Die wichtigsten Maßnahmen sind Interventionen in Form der Einlagerung sowie Ausfuhrerstattungen. Die entsprechenden Ausgaben waren in den letzten Jahren rückläufig, was auf politische Entscheidungen im Zuge der jüngsten GAP-Reformen sowie auf die herrschenden Marktbedingungen zurückzuführen war (5 442 Millionen Euro).

5.5. Nur Betriebsinhaber können EU-Direktbeihilfen beziehen. Ein Betriebsinhaber ist definiert als natürliche oder juristische Person, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt. Eine landwirtschaftliche Tätigkeit ist definiert als Erzeugung, Zucht oder Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, Melken, Zucht von Tieren und Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke, oder Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand.

5.6. Nach EU-Recht müssen die Mitgliedstaaten entsprechend dem in den EU-Rechtsvorschriften vorgegebenen Rahmen Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand festlegen. Für Grünland sind in den EU-Rechtsvorschriften Standards aufgeführt, nach denen eine Mindestbesatzdichte und/oder andere geeignete Regelungen vorzusehen sind, um ein Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen zu gewährleisten und die Zerstörung von Lebensräumen zu vermeiden.

5.6. Wie im Rahmen des „GAP-Gesundheitschecks“ beschlossen, ist die Besatzdichte ein fakultativer Standard (seit 1. Januar 2009).

⁽⁴⁾ Für Bulgarien und Rumänien besteht die beihilfefähige Fläche aus der landwirtschaftlich genutzten Fläche, die sich nach Maßgabe nationaler Kriterien in gutem landwirtschaftlichen Zustand befindet.

⁽⁵⁾ Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei.

⁽⁶⁾ Seit Einführung der Betriebsprämienregelung erhalten die meisten Betriebsinhaber Zahlungen, die nicht vom Umfang ihrer tatsächlichen Erzeugung abhängig sind. Bei einigen Beihilferegelungen bleiben die Zahlungen jedoch produktionsgebunden oder können an die Produktion gebunden werden, um Produktionseinstellungen zu verhindern.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.7. Die Verpflichtung zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand fällt unter die Bestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, die sowohl für die Betriebsprämienregelung als auch für die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gelten. Werden die Anforderungen zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand nicht erfüllt, so wird die Direktbeihilfe wegen Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen gekürzt oder gestrichen ⁽⁷⁾.

5.8. Aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) werden Ausgaben für die *Entwicklung des ländlichen Raums* finanziert. Darunter fällt eine große Zahl von Maßnahmen, z. B. Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulagen für die Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten, Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben und Infrastrukturmaßnahmen in ländlichen Gebieten (10 527 Millionen Euro).

5.9. 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 Maßnahmen zugunsten der öffentlichen Gesundheit, Umwelt-, Tierschutz- und Verbraucherschutzmaßnahmen sowie die internationalen Fischereiabkommen und der Europäische Fischereifonds (1 658 Millionen Euro).

Prüfungsumfang

5.10. Um angemessene Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der den EU-Rechnungen zugrunde liegenden *Vorgänge* zu erlangen, prüfte der Hof eine repräsentative statistische Stichprobe von 204 Vorgängen, die alle in diesem Kapitel behandelten Ausgaben abdeckt (siehe Ziffer 5.1), und bewertete die Überwachungs- und Kontrollsysteme. Umfang und Methoden der Prüfung im Hinblick auf die Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung sind in Kapitel 1 beschrieben.

5.11. Zur Bewertung der *Überwachungs- und Kontrollsysteme* prüfte der Hof die Zuverlässigkeit der für Anträge auf Zahlungen aus dem EGFL verwendeten Systeme in ausgewählten Zahlstellen in jeweils vier Mitgliedstaaten, in denen die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung (Bulgarien, Estland, Polen und Rumänien) bzw. die Betriebsprämienregelung (Belgien (Wallonien), Spanien (Katalonien), Slowenien und Vereinigtes Königreich (Schottland)) Anwendung findet. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Jahr 2008 für Bulgarien und Rumänien das erste volle Agrarjahr war, in dem die Regelung angewandt wurde. Im Bereich der Ausgaben für die *Entwicklung des ländlichen Raums* prüfte der Hof die Überwachungs- und Kontrollsysteme in der Tschechischen Republik, Irland, Griechenland, Spanien, Italien, Ungarn und Portugal. Außerdem prüfte er die Überwachungs- und Kontrollsysteme für den *Europäischen Fischereifonds*.

⁽⁷⁾ Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates (ABl. L 270 vom 21.10.2003, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.12. Darüber hinaus unterzog der Hof 62 *Bescheinigungen und Berichte der bescheinigenden Stellen*, die sich auf 57 Zahlstellen⁽⁸⁾ bezogen, einer prüferischen Durchsicht. Im Fall von acht weiteren Zahlstellen, denen eingeschränkte Bescheinigungen erteilt worden waren, wurden die Gründe für die Einschränkungen untersucht.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

5.13. Auf der Grundlage der Ergebnisse seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2008 abgeschlossene Haushaltsjahr im Themenkreis Landwirtschaft und natürliche Ressourcen mit einer geschätzten Gesamtfehlerquote behaftet sind, die knapp unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums ist die Fehlerquote nach wie vor höher als im Bereich des EGFL, liegt allerdings nach Schätzung des Hofes etwas unter dem Niveau der Vorjahre.

5.14. Von den 204 untersuchten Vorgängen waren 66 (32 %) fehlerbehaftet. 45 Fehler (48 %) waren quantifizierbar und betrafen insbesondere die Förderfähigkeit und die Genauigkeit. Das Ergebnis der stichprobengestützten Prüfung der Vorgänge ist **Anhang 5.1** zu entnehmen. Die Fehlerklassifizierung des Hofes wird in Kapitel 1 erläutert. Beispiele für die verschiedenen Arten aufgedeckter Fehler werden im Folgenden angeführt.

5.15. Der Jährliche Tätigkeitsbericht des für die Landwirtschaft zuständigen Generaldirektors enthält Vorbehalte zu den im Rahmen des Programms Sapard in Bulgarien und Rumänien getätigten Ausgaben sowie zu Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen von Schwerpunkt 2 (Verbesserung der Umwelt und der Landschaft)⁽⁹⁾. Der Jährliche Tätigkeitsbericht des für Maritime Angelegenheiten und Fischerei (GD MARE) zuständigen Generaldirektors enthält ebenfalls einen Vorbehalt, der die Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik betrifft⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Zahlstellen und entsprechende Mittel, die unter die zur Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung gezogene Stichprobe fallen (insgesamt betraf dies 57 Bescheinigungen und Berichte für den EGFL und fünf für den ELER).

⁽⁹⁾ Der Vorbehalt zu Sapard betraf erhebliche Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem. Der Vorbehalt zu Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen von Schwerpunkt 2 betraf eine Fehlerquote, die erheblich über der derzeit vom Europäischen Rechnungshof angesetzten Wesentlichkeitsschwelle liegt.

⁽¹⁰⁾ Der Vorbehalt lautet: Im Rahmen der Tätigkeit „Kontrolle und Durchsetzung der GFP Vorschriften (Gemeinsame Fischereipolitik)“ wurde den Mitgliedstaaten ein erhebliches Maß an nicht beihilfefähigen Ausgaben erstattet.

5.13. Die Kommission begrüßt die positive Gesamtbewertung. Sie teilt die Ansicht des Hofes, dass die Fehlerquote bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums höher ist, nimmt jedoch mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Fehlerhäufigkeit in diesem Bereich allgemein zurückgeht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums

5.16. Beim EGFL waren 42 von 151 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgängen fehlerbehaftet (28 %). 30 Fehler (54 %) waren quantifizierbar. Im Bereich des ELER waren 17 von 42 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgängen fehlerbehaftet (40 %). 11 Fehler (55 %) waren quantifizierbar, allerdings in finanzieller Hinsicht relativ geringfügig.

5.17. Bei seiner Prüfung des EGFL stellte der Hof *Förderfähigkeitsfehler*⁽¹⁾ im Zusammenhang mit der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung fest. Dies betraf Zahlungen an Begünstigte, die der Betriebsinhaber-Definition nicht entsprachen, da sie keine landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt und die Flächen auch nicht in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten hatten (siehe Ziffer 5.46).

5.17. Die Kommission hat sich mit der vom Hof angesprochenen Frage nach einer Definition des Begriffs „Betriebsinhaber“ im Rahmen des „GAP-Gesundheitschecks“ befasst. Sie hat vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten natürlichen oder juristischen Personen, deren Geschäftszweck nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht oder deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen, keine Direktzahlungen gewähren. Gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 ist die Anwendung dieser Bestimmung für die Mitgliedstaaten jedoch fakultativ. Gemäß den im Jahr 2008 geltenden Rechtsvorschriften haben natürliche oder juristische Personen, die einer landwirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen oder die Flächen in einem guten landwirtschaftlichen Zustand halten, Anspruch auf einheitliche Flächenzahlungen.

Beispiel

Ein Begünstigter stellte im Namen mehrerer Betriebsinhaber, die Gemeindeland nutzten, einen Antrag auf einheitliche Flächenzahlung. Die Beihilfe wurde an den Antragsteller ausgezahlt, der angab, sie anschließend entsprechend der Zahl der gehaltenen Tiere mit den anderen Betriebsinhabern geteilt zu haben. Acht Parzellen wurden zur Vermessung ausgewählt, die alle im Jahr 2007 als Dauergrünland gemeldet worden waren. Bei keiner dieser Parzellen gab es irgendeinen Anhaltspunkt dafür, dass sie in den letzten Jahren von Tieren beweidet oder aber gemäht worden war. Der größte Teil der Flächen war mit Büschen und Farnen, der restliche Teil mit hohem Gestrüpp bewachsen. Alle besichtigten Parzellen wurden als aufgegeben erachtet; sie kamen nicht für eine Beihilfe infrage.

Gemeinden bezogen einheitliche Flächenzahlungen für Gemeindegrünland, das von örtlichen Betriebsinhabern als Weideland genutzt wurde. Ein Teil der Flächen wurde als Abfalldeponie verwendet.

Beispiel ⁽¹⁾

Aufgrund der Entkopplung der Direktzahlungen ist die Ausübung einer spezifischen landwirtschaftlichen Tätigkeit nicht erforderlich. Der Betriebsinhaber muss lediglich die Flächen in einem guten landwirtschaftlichen Zustand erhalten. Nach den geltenden Rechtsvorschriften bestimmen die Mitgliedstaaten, was unter einem „guten landwirtschaftlichen Zustand“ zu verstehen ist. Der betreffende Mitgliedstaat hat zu diesem Zweck Kriterien festgelegt, die allerdings — wie es die EU-Rechtsvorschriften erlauben — keine Beweidungs- oder Mähpflicht umfassen.

Natürliche oder juristische Personen, die einer landwirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen oder die Flächen in einem guten landwirtschaftlichen Zustand halten, haben Anspruch auf einheitliche Flächenzahlungen. Da die Flächen in einem guten landwirtschaftlichen Zustand gehalten wurden, hatten die entsprechenden Gemeinden Anspruch auf einheitliche Flächenzahlungen.

Wenn sich herausstellt, dass für nicht beihilfefähige Flächen eine Beihilfe gewährt wurde, werden die entsprechenden Fälle im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens weiterverfolgt. Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 5.49.

⁽¹⁾ Der Begünstigte hatte auf die gesamte Zahlung oder einen Teil davon keinen Anspruch.

⁽¹⁾ Die Kommission vertritt die Auffassung, dass es sich bei diesen Einzelstellungen des Hofes nicht um Beispiele für systembezogene Mängel der betreffenden Beihilferegelungen handelt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.18. Beim ELER stellte der Hof in Bezug auf die Förderfähigkeit Fälle folgender Art fest: Die an die Gewährung der Beihilfen für Agrarumwelt- und forstwirtschaftliche Maßnahmen geknüpften spezifischen Bedingungen wurden nicht eingehalten, und im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen wurden nicht beihilfefähige Flächen gemeldet.

Beispiel

In einem Fall wurden Beihilfen für Agrarumweltverpflichtungen gewährt, die die Umzäunung einer Weidefläche und die Entfernung von Sträuchern auf einem Teil dieser Fläche betrafen. Ziel der Maßnahme war die Schaffung größerer Flächen für die extensive Beweidung, da sich die Bestandsdichte der Rinder auf den bestehenden entstrauchten Flächen wegen der schlechten Bodenqualität negativ auf die Erneuerung der Grasdecke auswirkte (Überweidung). Die Prüfer des Hofes stellten fest, dass die von Sträuchern befreite Fläche nicht gänzlich der Fläche entsprach, für die die Beihilfe beantragt worden war, und etwas kleiner war als die im Antrag angegebene Gesamtfläche. Infolgedessen hatte der Begünstigte nur Anspruch auf rund 90 % des an ihn ausgezahlten Betrags. Außerdem ist in einem solchen Fall eine Sanktion von 18 % zu verhängen.

5.19. Bei den vom Hof im Bereich des EGFL festgestellten Genauigkeitsfehlern⁽¹²⁾ handelte es sich in der Mehrzahl der Fälle um überhöhte Flächenangaben in den Beihilfeanträgen, die zu überhöhten Zahlungen führten.

Beispiel

Eine festgestellte überhöhte Flächenangabe (35 %) beruhte im Wesentlichen darauf, dass der Betriebsinhaber seine Gesamtfläche und nicht die tatsächlich genutzte Fläche gemeldet hatte. Außerdem hätten einige kleine nicht beihilfefähige Flächen abgezogen werden müssen. Eine derart große Abweichung (acht von 23 vermessenen Hektar) müsste zur Streichung der einheitlichen Flächenzahlung führen.

5.20. Die Genauigkeitsfehler, die der Hof beim ELER feststellte, betrafen die falsche Berechnung der beihilfefähigen Kosten und des zu zahlenden Betrags, überhöhte Flächenangaben in den Beihilfeanträgen und die Nichteinhaltung des in den Gemeinschaftsvorschriften vorgesehenen Mindestbetrags je Hektar.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.18. Die Feststellungen des Hofes werden in der Regel im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens weiterverfolgt.

5.19.

Beispiel

Die in den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten festgestellten Mängel in Bezug auf einheitliche Flächenzahlungen werden im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens weiterverfolgt.

5.20. Was die überhöhten Angaben anbelangt, stimmt die Kommission den Bemerkungen des Hofes zu.

⁽¹²⁾ Die Zahlung wurde falsch berechnet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiel

Da gemäß dem Finanzierungsplan für das betreffende Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum nur beschränkte Mittel verfügbar waren, konnten die nationalen Behörden den Betriebsinhabern in benachteiligten Gebieten nicht den in den Gemeinschaftsvorschriften festgesetzten Mindestbetrag je Hektar zahlen.

5.21. Im Bereich des *ELER* deckte der Hof einen *Fehler im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Vorhandensein* auf⁽¹³⁾, der darauf zurückzuführen war, dass die finanzierten Arbeiten nicht in ihrer Gesamtheit durchgeführt worden waren.

Beispiel

Einer der im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgänge betraf eine Beihilfe, die einer Gemeinde zur Asphaltierung eines Feldwegs gewährt worden war. Da ein Betriebsinhaber jedoch das Wegerecht für sein Land verweigert hatte, waren rund 8 % des Weges nicht asphaltiert worden. Stattdessen war der Auftragnehmer angewiesen worden, Zufahrtswege zu Parzellen entlang des Weges zu asphaltieren. In Ermangelung einer förmlichen Änderung des Projekts hatte die Gemeinde nach Ansicht des Hofes nur Anspruch auf rund 90 % der an sie gezahlten Gesamtbeihilfe, obwohl sie die Gesamtkosten der durchgeführten Straßenbauarbeiten trug.

5.22. Was sonstige Fehlerarten angeht, die nicht unter die Kategorien Förderfähigkeit, Genauigkeit und tatsächliches Vorhandensein fallen, stellte der Hof im Bereich des *EGFL* fest, dass die von den Erzeugern zu entrichtende Milchabgabe nicht erhoben wurde, Bestandsregister nicht aktualisiert wurden und Datenbanken nicht in Betrieb waren. Ferner wurde eine Ausfuhrerstattungszahlung von dem betroffenen Mitgliedstaat mit dreijähriger Verspätung geleistet. Im Bereich des *ELER* war der Hof in zwei Mitgliedstaaten nicht in der Lage, die Grenzen bestimmter Parzellen, für die EU-Beihilfen gezahlt worden waren, zu ermitteln. Außerdem stellt der Hof fest, dass einige gravierende Fehler, die nicht quantifiziert werden konnten und auf die bereits im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007 hingewiesen wurde, immer noch vorhanden sind (siehe **Anhang 5.2**).

5.22. Der Kommission sind die Probleme hinsichtlich der Bestandsregister und der Datenbank für die Identifizierung und Registrierung von Tieren bekannt. Diese sind Gegenstand von Konformitätsabschlussverfahren.

Das Problem der „Zinszuschüsse“, das der Hof in seinem Jahresbericht 2007 angesprochen hat, wird von der Kommission weiterverfolgt. Der Mitgliedstaat hat ein neues Verwaltungssystem eingeführt, mit dem seit 2008 leichter zurückverfolgt werden kann, welchen Weg ein Bankdarlehen von der Bank bis zum Endbegünstigten geht. Darüber hinaus analysierte die Kommission die Ergebnisse der vom Mitgliedstaat vor kurzem durchgeführten Prüfungen zur Feststellung der finanziellen Folgen für die vorherigen Programmplanungszeiträume.

⁽¹³⁾ Die gemeldeten Kosten oder Maßnahmen existierten nicht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 des Rates ⁽¹⁴⁾ schulden die nationalen Behörden der Gemeinschaft die Milchabgabe und sind verpflichtet, diese bei den Erzeugern zu erheben. Alle eingenommenen Beträge sowie die bei verspäteter Zahlung der Abgabe erhobenen Zinsen werden von den nationalen Behörden einbehalten. Italien zahlte die Abgabe für alle betroffenen Erzeuger (174,5 Millionen Euro), erhob bei diesen jedoch lediglich einen Betrag von 21,5 Millionen Euro. In dem vom Hof geprüften Fall beläuft sich die derzeitige Abgabenschuld des Erzeugers für die Wirtschaftsjahre seit 1995/1996 auf 614 157 Euro zuzüglich Zinsen in Höhe von 5 244 Euro.

Umwelt, Fischerei und maritime Angelegenheiten sowie Gesundheit und Verbraucherschutz

5.23. In den Politikbereichen Umwelt, Fischerei und maritime Angelegenheiten sowie Gesundheit und Verbraucherschutz waren sieben der 11 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgänge fehlerbehaftet (64 %). Vier der Fehler (24 %) waren quantifizierbar.

5.24. Beim Instrument LIFE ⁽¹⁵⁾ deckte der Hof auf, dass die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge Schwachstellen aufwiesen und die Zahlungen aufgrund des Fehlens angemessener Belegunterlagen sowie falsch berechneter Personalkosten fehlerhaft waren.

Beispiel

In einem Fall wurde kein öffentliches Ausschreibungsverfahren durchgeführt. In einem anderen Fall erhielt ein Unternehmen, das an der Erstellung der öffentlichen Ausschreibung für den Begünstigten beteiligt war, später im Rahmen derselben Ausschreibung den Zuschlag, obwohl dem Begünstigten der juristische Rat erteilt worden war, das Unternehmen nicht zuzulassen. Außerdem unterließ es der Begünstigte, die auf die Vorfinanzierung aufgelaufenen Zinsen zu melden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiel

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Milchabgabe als zweckgebundene Einnahme dem Gemeinschaftshaushalt zuzuführen. Italien hat die entsprechenden Beträge entrichtet, und demzufolge entsteht für den Gemeinschaftshaushalt kein Schaden. Italien hat darüber hinaus Einziehungsmaßnahmen gegen jene Erzeuger eingeleitet (einschließlich dem besagten Erzeuger), die die geschuldete Abgabe noch nicht entrichtet haben, und erhebt gemäß den geltenden Gemeinschaftsvorschriften auf die ausstehenden Beträge Zinsen. Das einzuleitende Wiedereinziehungsverfahren erfolgt nach den nationalen Rechtsvorschriften. Italien muss diese einhalten, auch wenn sich dadurch das Wiedereinziehungsverfahren verzögert.

5.23. Was den Bereich Gesundheit und Verbraucherschutz angeht, schließt sich die Kommission nicht der Auslegung des Hofes an (siehe Antwort auf Ziffer 5.26).

In Bezug auf den Bereich Fischerei und maritime Angelegenheiten waren vier der im Rahmen der Stichprobe geprüften sieben Vorgänge fehlerbehaftet. Zwei Fehler waren quantifizierbar.

Zum Bereich Umwelt siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 5.24.

5.24. Die Feststellungen des Hofes betreffen Zahlungen, die nur vorläufigen Charakter haben und bei denen hinreichende Gewähr dafür gegeben werden kann, dass die betreffenden Bedingungen, nach denen diese Zahlungen vorgenommen wurden, erfüllt sind. Belegunterlagen zu den angegebenen Kosten werden in der Regel zu diesem Zeitpunkt nicht geprüft, sondern müssen erst mit dem Abschlussbericht vorgelegt werden. Die Kommission würde daher normalerweise etwaige Fehler vor Leistung der Abschlusszahlung aufdecken und korrigieren.

⁽¹⁴⁾ ABl. L 270 vom 21.10.2003, S. 123.

⁽¹⁵⁾ LIFE – Finanzierungsinstrument für die Umwelt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.25. Beim Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) stellte der Hof nicht erstattungsfähige Kosten für die Modernisierung eines Fischereifahrzeugs und nicht erstattungsfähige Personalkosten im Rahmen von Unteraufträgen fest.

Beispiel

Es wurden Kosten für den Ersatz von Fanggeräten gemeldet, die in der Verordnung ausdrücklich ausgeschlossen wurden ⁽¹⁶⁾.

5.26. Bei der Überwachung von Tieren auf transmissible spongiforme Enzephalopathie (TSE) lagen die Kosten der Tests in einigen Fällen über den in den Rechtsvorschriften festgelegten Obergrenzen. Außerdem war bei einigen Tieren die Altersgrenze noch nicht erreicht.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

Politikbereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums**Systeme zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge**

5.27. Für die Ausgaben im Bereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums ist das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) ⁽¹⁷⁾ das wichtigste Kontrollsystem zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge.

5.28. 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, 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.

5.25. Als die Kommission die Zahlungen an den betreffenden Mitgliedstaat beschloss, waren ihr die vom Hof aufgedeckten Fehler, die auf der Ebene des Endbegünstigten aufgetreten waren, nicht bekannt. Sie hat eine Kontrollstrategie entwickelt und führt Ex-post-Prüfungen durch, um zu überprüfen, ob die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten wirksam genug sind, um solche Fehler zu vermeiden.

Beispiel

Die Kommission zieht nicht förderfähige Beträge von den Beträgen ab, die in später eingereichten Ausgabenerklärungen — sofern noch welche vorgelegt werden müssen — genannt werden, spätestens jedoch vor Abschluss des Programms.

5.26. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Höchstbetrag für die Kosten je Test auf nationaler Ebene angewandt werden sollte.

⁽¹⁶⁾ Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 2792/1999 des Rates (ABl. L 337 vom 30.12.1999, S. 10).

⁽¹⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, aufgehoben und ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 73/2009 (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16), und Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission (ABl. L 141 vom 30.4.2004, S. 18).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.29. Die wichtigsten aus dem EGFL finanzierten Regelungen, die Betriebsprämienregelung und die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, die auf mitgliedstaatlicher Ebene geprüft werden, fallen unter das InVeKoS. 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.

5.30. Im Rahmen seiner Prüfung spezifischer InVeKoS-Überwachungs- und Kontrollsysteme auf Zahlstellenebene bewertete der Hof acht Systeme für den EGFL und sieben Systeme für den ELER (siehe Ziffer 5.11).

5.31. Der Hof prüfte sowohl die Übereinstimmung mit den Vorschriften der einschlägigen Verordnungen als auch die Wirksamkeit der Systeme im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge. Insbesondere wurde Folgendes untersucht:

- I) Verwaltungsverfahren und -kontrollen zur Gewährleistung ordnungsgemäßer Zahlungen, einschließlich der Qualität der Datenbanken;
- II) Kontrollsysteme auf der Grundlage von Vor-Ort-Kontrollen;
- III) System zur Gewährleistung der Durchführung und Kontrolle der Cross-Compliance-Bestimmungen (Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen).

5.32. Generell lassen die Ergebnisse der Prüfungen der unter das InVeKoS fallenden Vorgänge der EGFL-Stichprobe darauf schließen, dass dieses Kontrollsystem wirksam ist. Der Hof stellte bei fünf der acht geprüften Zahlstellen fest, dass die eingerichteten Kontrollsysteme vollständig oder bedingt wirksam waren. Im Vereinigten Königreich (Schottland), Bulgarien und Rumänien wurden bei der Anwendung wesentlicher Bestandteile des Systems gravierende Mängel aufgedeckt. Daher ist der Hof der Ansicht, dass das InVeKoS in diesen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen nicht wirksam ist. In Bulgarien und Rumänien stimmen die nationalen Kontrollergebnisse, die der Kommission gemeldet wurden ⁽¹⁸⁾, mit der Bewertung des Hofes überein.

5.32. Die Kommission räumt ein, dass das InVeKoS im Vereinigten Königreich (Schottland) Unzulänglichkeiten aufweist. Sie ist jedoch aus den nachstehenden Gründen nicht der Ansicht, dass dadurch die Wirksamkeit des Systems beeinträchtigt ist:

- Die Überschneidungen bei den Referenzparzellen im Flächenidentifizierungssystem sind kaum nennenswert, da nur 0,3 % der förderfähigen Flächen betroffen sind (rund 15 000 ha der insgesamt gemeldeten 4,5 Mio. ha). Es wird eine Analyse der möglichen finanziellen Folgen — einschließlich der Wiedereinziehung zu Unrecht getätigter Zahlungen — für den vorherigen Planungszeitraum durchgeführt (siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 5.36).
- In anderen Mitgliedstaaten wurden ähnliche Mängel bei der Berechnung der Sanktionen aufgedeckt. Diese werden von der Kommission im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren geprüft.

⁽¹⁸⁾ Die nationalen Kontrollergebnisse in Bezug auf vor Ort kontrollierte Anträge mit Fehlern lauten: Bulgarien – 6,20 %, Rumänien – 12,57 % (Quelle: Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Was die mögliche Überschreitung der nationalen Obergrenze für die Zuweisung der Zahlungsansprüche im Vereinigten Königreich anbelangt, werden im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens Maßnahmen ergriffen.

In Bezug auf das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) in Bulgarien und Rumänien war das Haushaltsjahr 2008 — wie der Hof unter Ziffer 5.11 feststellte — das erste volle Jahr nach dem Beitritt dieser Mitgliedstaaten, in dem die Regelung angewandt wurde. Die vom Hof festgestellten Mängel wurden bereits bei den von der Kommission im Jahr 2008 durchgeführten Prüfungen aufgedeckt und betreffen in erster Linie die Qualität des Flächenidentifizierungssystems sowie die Qualität und die Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen. Diese Mängel wurden bereits im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2008 der Generaldirektion Landwirtschaft erwähnt und sind Gegenstand von Konformitätsabschlussverfahren.

Darüber hinaus haben die beiden Mitgliedstaaten im Jahr 2009 auf Antrag der Kommission Aktionspläne ausgearbeitet, um auf diese Unzulänglichkeiten rechtzeitig und umfassend reagieren zu können.

5.33. Bei seiner Prüfung der sieben Überwachungs- und Kontrollsysteme im Bereich des ELER gelangte der Hof zu dem Ergebnis, dass die Systeme im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bedingt wirksam sind.

5.34. Die wichtigsten Prüfungsfeststellungen des Hofes werden in den folgenden Ziffern dargelegt. Eine Übersichtstabelle in **Anhang 5.1** enthält die Bewertung des Hofes für die einzelnen Mitgliedstaaten.

l) Verwaltungsverfahren und -kontrollen zur Gewährleistung ordnungsgemäßer Zahlungen, einschließlich der Qualität der Datenbanken

5.35. Gemäß den Rechtsvorschriften⁽¹⁹⁾ werden alle Anträge auf Fördermittel und Zahlungsanträge einer Verwaltungskontrolle unterzogen, die sich auf alle Elemente bezieht, deren Überprüfung mit verwaltungstechnischen Mitteln möglich und angemessen ist. Im Rahmen der Verwaltungskontrollen sind, soweit möglich und angebracht, auch Gegenkontrollen u. a. mit den Daten aus dem InVeKoS durchzuführen. Bei der Prüfung des Hofes wurden die Qualität der Datenbanken und die Angemessenheit der Verwaltungskontrollen im Hinblick auf die Aufdeckung von Unstimmigkeiten und die Veranlassung von Abhilfemaßnahmen untersucht. Die wichtigsten aufgedeckten Systemschwächen werden im Folgenden beschrieben.

⁽¹⁹⁾ Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 74) und Artikel 24 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EGFL

5.36. Das Flächenidentifizierungssystem ist eine Datenbank, in der alle landwirtschaftlichen Nutzflächen des Mitgliedstaats erfasst sind. Die Wirksamkeit der Verwaltungskontrollen zur Feststellung der Beihilfefähigkeit von Flächen beruht auf der Qualität der im Flächenidentifizierungssystem gespeicherten Informationen. Der Hof deckte in zwei Mitgliedstaaten erhebliche Unzulänglichkeiten im Flächenidentifizierungssystem auf, die die Wirksamkeit der Verwaltungsgegenkontrollen erheblich beeinträchtigen (BG, UK). Außerdem stellte der Hof in einem Mitgliedstaat fest, dass keine angemessene Deckelung der Zahlungen auf der Grundlage von Orthobildern stattfand (PL). In einem anderen Mitgliedstaat (ES) wurden nicht beihilfefähige Flächen (teilweise bewaldet und/oder steinigtes Bergweideland) durch die Anwendung großzügiger Koeffizienten für Zahlungen akzeptiert.

Beispiel

In Bulgarien enthält das Flächenidentifizierungssystem keine genauen Angaben zu den beihilfefähigen Flächen der Referenzparzellen. Jede Referenzparzelle wird je nach dem Anteil der Beihilfefähigkeit in eine von fünf Kategorien eingestuft. Bei den Vor-Ort-Kontrollen der Prüfer des Hofes zeigte sich, dass die im Flächenidentifizierungssystem angegebenen, nach Beihilfefähigkeitsanteilen abgestuften Kategorien nicht zuverlässig waren. Außerdem hat die Berechnung der beihilfefähigen Höchstfläche auf der Grundlage der im Flächenidentifizierungssystem angegebenen Beihilfefähigkeitsanteile keine Deckelungswirkung in Bezug auf die für Zahlungen zugelassene Gesamtfläche. Im Übrigen wurde festgestellt, dass die mitgliedstaatlichen Behörden nach dem Antragsjahr 2007 Referenzparzellen aus den Kategorien „sonstige landwirtschaftliche Nutzung“ und „nichtlandwirtschaftliche Nutzung“ in andere Flächennutzungskategorien mit höheren Beihilfefähigkeitsanteilen umstuften.

Im Vereinigten Königreich (Schottland) gelangten die Prüfer zu der Feststellung, dass das Flächenidentifizierungssystem mehr als 12 000 Referenzparzellen enthielt, die sich überschnitten. Dies führte zu doppelten Betriebsprämienzahlungen für rund 15 000 Hektar.

5.36. In Bezug auf das Vereinigte Königreich (Schottland) verweist die Kommission auf Ihre Antwort auf Ziffer 5.32. Sie trifft die geeigneten Folgemaßnahmen im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens.

Der Kommission sind die in Polen und Spanien aufgedeckten Mängel bekannt. Diese werden im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt.

Was Bulgarien anbelangt, siehe nachstehendes Beispiel.

Beispiel

Die Kommission teilt die Auffassung, dass das Flächenidentifizierungssystem in Bulgarien verbesserungswürdig ist. Der Aktionsplan, der in der Antwort der Kommission auf Ziffer 5.32 erwähnt wird, enthält Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Schwachstellen.

Dieses Problem ist von sehr geringer Bedeutung. Es wird eine Analyse der möglichen finanziellen Folgen — einschließlich der Wiedereinziehung zu Unrecht getätigter Zahlungen — für den vorherigen Planungszeitraum durchgeführt (siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 5.32).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.37. Eine zuverlässige Datenbank über die Zahlungsansprüche ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass die einzelnen Begünstigten im ersten Jahr und in allen Folgejahren korrekte Betriebsprämienzahlungen erhalten. Der Gesamtwert aller den Betriebsinhabern zugewiesenen Ansprüche darf die in den EU-Rechtsvorschriften festgelegte nationale Obergrenze nicht überschreiten⁽²⁰⁾. Der Hof stellte Fälle fest, in denen auf nationaler und regionaler Ebene unterschiedliche Daten hinsichtlich des jeweiligen Anteils im Rahmen der nationalen Obergrenze erfasst waren (ES). Außerdem enthielt eine Datenbank über Zahlungsansprüche unvollständige, ungenaue und veraltete Angaben (UK).

5.37. Die Kommission verweist auf ihre Antwort auf Ziffer 5.32.

Beispiel

Das Vereinigte Königreich unterteilte seine nationale Obergrenze für die Zuweisung der Zahlungsansprüche in vier Teilobergrenzen, für jede regionale Zahlstelle eine. Eine der regionalen Zahlstellen überschritt ihre Teilobergrenze um mehr als 25 Millionen Euro; dies entsprach 4 % der schottischen Teilobergrenze. Die Behörden meldeten, die nationale Obergrenze sei nur um 2,8 Millionen Euro überschritten worden, da eine andere regionale Zahlstelle erheblich unter ihrer Teilobergrenze geblieben sei. Der Hof war nicht in der Lage, den Gesamtwert der dieser regionalen Zahlstelle zugewiesenen Zahlungsansprüche zu überprüfen, da die Datenbank unzuverlässig ist. Die Daten sind unvollständig, ungenau und veraltet, und in mehr als 1 200 Fällen bestehen bei den Ansprüchen Unstimmigkeiten, die noch geklärt werden müssen.

Beispiel

Die von den britischen Behörden gemeldete Überschreitung der Obergrenze um 2,8 Mio. EUR macht 0,1 % der nationalen Obergrenze aus. Diese Angelegenheit ist Gegenstand des Konformitätsabschlussverfahrens.

⁽²⁰⁾ Siehe Artikel 41 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.38. Was die *Richtigkeit der Zahlungen* angeht, deckte der Hof in einem Mitgliedstaat erhebliche Unzulänglichkeiten auf, die dazu führten, dass Gemeinden im eigenen Namen Beihilfen für bestimmte Flächen beantragten und diese Beihilfen dann nicht an diejenigen weiterverteilten, deren Tiere auf diesen Flächen weideten und die die Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhielten (RO). Außerdem kam es zu doppelten und überhöhten Zahlungen sowie zur fehlerhaften Anwendung des Konzepts des „offensichtlichen Irrtums“⁽²¹⁾ (RO). Der Hof stellte überdies fest, dass Beihilfen systematisch falsch berechnet wurden, wenn Antragsteller weniger stillgelegte Flächen meldeten, als dies ihren Zahlungsansprüchen bei Flächenstilllegung entsprach, oder wenn Antragsteller über weniger beihilfefähige Hektarflächen verfügten als geltend gemacht und Zahlungsansprüche von unterschiedlichem Wert besaßen (BE, UK, ES, SI).

Beispiel

In Rumänien erhielten mehr als 5 500 Betriebsinhaber Doppelzahlungen/überhöhte Zahlungen, die sich auf insgesamt 2,2 Millionen Euro beliefen. In manchen Fällen, in denen der Betriebsinhaber Flächenkürzungen oder die Rücknahme seines Antrags in Bezug auf Parzellen beantragte, bei denen die Verwaltungsgegenkontrollen Überschreitungen der Referenzparzellenfläche ergeben hatten, wurden diese Anträge entgegen den EU-Rechtsvorschriften ohne Verhängung von Sanktionen angenommen. Der Mitgliedstaat wandte auch das Konzept des offensichtlichen Irrtums fehlerhaft an, indem er akzeptierte, dass Flächen bei Überschreitungen der Referenzparzellenfläche auf andere Referenzparzellen übertragen werden konnten. Solche Berichtigungen offensichtlicher Irrtümer wurden in 64 000 Fällen vorgenommen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.38. In Bezug auf die Gemeinden, die einheitliche Flächenzahlungen erhalten, verweist die Kommission auf ihre Antwort unter Ziffer 5.17.

Was das Problem der Doppelzahlungen/überhöhten Zahlungen in Rumänien anbelangt, hat die nationale Zahlstelle das Problem beziffert. Die entsprechenden Abhilfemaßnahmen werden im Rahmen des Aktionsplans ergriffen. Darüber hinaus ist die Kommission der Ansicht, dass Rumänien im Jahr 2007 das Konzept des „offensichtlichen Irrtums“ ordnungsgemäß angewandt hat.

Die Probleme bei der Berechnung von Zahlungen in Spanien, Slowenien und dem Vereinigten Königreich sind der Kommission bekannt. Sie sind bereits Gegenstand von Konformitätsabschlussverfahren.

Was Belgien anbelangt, geht aus den vorliegenden Angaben hervor, dass das angewandte Verfahren zur Beihilfenberechnung in den vom Hof angesprochenen Fällen dazu geführt hat, dass unterschiedlich hohe Beihilfezahlungen gewährt wurden. Dies hatte jedoch keine finanziellen Folgen für den Gemeinschaftshaushalt.

Beispiel

Die nationale Zahlstelle in Rumänien hat das Problem selbst erkannt und ergreift im Rahmen des Aktionsplans die entsprechenden Abhilfemaßnahmen.

⁽²¹⁾ Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004. Ein offensichtlicher Irrtum ist ein Irrtum, der im Antragsformular klar als solcher zu erkennen ist. In einem solchen Fall wird keine Sanktion verhängt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ELER

5.39. Für alle im Programmplanungszeitraum 2007-2013 genehmigten Arten von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums wurden durch die Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission⁽²²⁾ Kontrollsysteme auf der Grundlage von Verwaltungskontrollen festgelegt. Ähnliche Systeme gelten für die im vorangegangenen Programmplanungszeitraum verabschiedeten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

5.40. Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) umfasst zwar ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen, bezieht jedoch Waldstücke oder bewaldete Parzellen nicht ein. Solche Parzellen können allerdings für besondere Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums infrage kommen. Die Verwaltungskontrollen auf der Grundlage des genannten Identifizierungssystems erwiesen sich in einigen Fällen, in denen Aufforstungsflächen im InVeKoS immer noch als landwirtschaftliche Parzellen geführt wurden, nicht als durchgängig zuverlässig (ES). In anderen Fällen, in denen bewaldete oder anderweit nicht bebaute Flächen für Fördermittel zur Entwicklung des ländlichen Raums infrage kamen, wurde die Unzulänglichkeit dieser Kontrollen festgestellt (IT).

5.41. Außerdem stießen die Prüfer auf folgende Schwachstellen: unzulängliche Belegdokumente (HU, PT), ungenaue oder unzureichend dokumentierte Verwaltungskontrollen (PT, IT, IE) und fehlerhafte Dateneingabe sowie Rechenfehler (IT, PT).

II) Kontrollsysteme auf der Grundlage von Vor-Ort-Kontrollen

5.42. In den Rechtsvorschriften⁽²³⁾ ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten jährliche Vor-Ort-Kontrollen durchführen, die sich auf mindestens 5 % aller Begünstigten erstrecken. Werden bei den Vor-Ort-Kontrollen bedeutende Unregelmäßigkeiten festgestellt, so wird die Zahl dieser Kontrollen erhöht. Der Schwerpunkt der Prüfung des Hofes lag auf der Angemessenheit der Risikoanalyseverfahren zur Auswahl von Begünstigten für diese Kontrollen, auf der Qualität der Kontrollen sowie auf der Angemessenheit der vorgenommenen Korrekturmaßnahmen. Bei der Analyse der Verfahren und der Wiederholung von Kontrollen stellte der Hof bestimmte Schwachstellen der Vor-Ort-Kontrollen fest.

⁽²²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 vom 7. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.

⁽²³⁾ Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 und Artikel 26 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004.

5.40. *Gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 müssen geeignete alternative Regelungen für die eindeutige Identifizierung von Flächen festgelegt werden, etwa Waldflächen oder Flächen, für die Agrarumweltzahlungen gewährt werden.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.43. Beim EGFL ermittelte der Hof nicht beihilfefähige Flächen oder Parzellen, die von den nationalen Kontrolleuren hätten ausgeschlossen werden müssen; außerdem stellte er fest, dass der obligatorische Kontrollsatz nicht eingehalten wurde (BG). Da im Rahmen der ursprünglichen Kontrollstichprobe von 5 % ein hoher Anteil von Unregelmäßigkeiten aufgedeckt wurde, musste Bulgarien seine Stichprobe um das Fünffache erhöhen ⁽²⁴⁾, erreichte jedoch nur eine Abdeckung von 10,1 %. Es akzeptierte die Ergebnisse der Fernerkundung ohne Durchführung einer Qualitätsprüfung. Ferner gelangte der Hof bei der Vor-Ort-Kontrolle von 34 Parzellen, die von den lokalen Dienststellen des Landwirtschaftsministeriums als beihilfefähig gemeldet worden waren, zu dem Ergebnis, dass 12 dieser Parzellen entweder in ihrer Gesamtheit mit Büschen und Bäumen bewachsen und daher nicht landwirtschaftlich nutzbar waren oder vor vielen Jahren aufgegeben wurden oder aber als Abfalldeponie dienten.

5.44. Beim ELER stellte der Hof Schwachstellen bei der Ziehung der Stichproben der vor Ort zu kontrollierenden Begünstigten fest, die auf einer unzulänglichen oder nicht aktualisierten Risikoanalyse beruhten (CZ, IT, ES, PT). Außerdem ist es aufgrund der in manchen Mitgliedstaaten (IT, PT) beobachteten Konzentration der Kontrollen auf einen beschränkten Zeitraum nicht möglich, die Einhaltung bestimmter Verpflichtungen, die während anderer Zeiträume des Agrarjahrs erfüllt werden müssen, zu überprüfen.

5.45. Bei weiteren Schwachstellen handelte es sich um Fälle, in denen trotz eines hohen Prozentsatzes von Unregelmäßigkeiten die Zahl der Kontrollen nicht erhöht worden war (ES) oder in denen die vorgenommenen Überprüfungen in den Kontrollberichten nur unvollständig aufgeführt oder beschrieben waren (IE).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.43. Die Kommission erkennt an, dass im Jahr 2007 Bulgarien 10,1 % der Anträge auf einheitliche Flächenzahlungen, also mehr als der obligatorische Mindestkontrollsatz von 5 % vor Ort geprüft hat; allerdings hätten noch mehr Anträge geprüft werden sollen. Bulgarien verfolgt die vom Hof festgestellten Probleme im Rahmen seines Aktionsplans weiter. Darüber hinaus wird der Sachverhalt von der Kommission im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens geprüft.

Was die Beihilfefähigkeit der geprüften Parzellen anbelangt, legen die Mitgliedstaaten fest, was unter einem „guten landwirtschaftlichen Zustand“ zu verstehen ist. Entsprechend der von den bulgarischen Behörden für das Antragsjahr 2007 festgelegten Definition beinhalten die Standards für den guten landwirtschaftlichen Zustand keine Verpflichtung zur landwirtschaftlichen Erzeugung oder Tierhaltung und auch keine Mähpflicht.

5.44-5.45. Die Kommission hat im Zuge ihrer eigenen Prüfungen ähnliche Schwachstellen festgestellt, die im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens weiterverfolgt werden.

⁽²⁴⁾ Gemäß dem Arbeitsdokument der Kommission über die Erhöhung der Prozentsätze der zu kontrollierenden Flächenbeihilfeanträge im Fall der Aufdeckung bedeutender Unregelmäßigkeiten (DS/2006/24 Rev. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

III) *System zur Gewährleistung der Durchführung und Kontrolle der Cross-Compliance-Bestimmungen (Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen)*

5.46. Nach Maßgabe der Cross-Compliance-Bestimmungen (Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen) werden die Direktzahlungen und bestimmte Weinbaubeihilfen aus dem EGFL sowie einige Zahlungen aus dem ELER davon abhängig gemacht, dass verbindliche Vorschriften im Bereich der Umwelt, der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie des Tiereschutzes eingehalten werden und dass die landwirtschaftlichen Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten bleiben. Diese verbindlichen Vorschriften werden als Grundanforderungen an die Betriebsführung und als Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand bezeichnet. Erfüllt ein Betriebsinhaber diese Verpflichtungen nicht, so können seine Zahlungen gekürzt werden. Bei seiner Prüfung untersuchte der Hof, ob die Gemeinschaftsvorschriften in nationales Recht umgesetzt, die einschlägigen Bestimmungen von den ausgewählten Begünstigten eingehalten und im Falle der Nichteinhaltung Sanktionen verhängt wurden.

5.47. Um für Beihilfen infrage zu kommen, müssen die Betriebsinhaber eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Eine landwirtschaftliche Tätigkeit ist definiert als Erzeugung, Zucht oder Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, Melken, Zucht von Tieren und Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke, oder Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand.

5.48. Die Gemeinschaftsstandards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand⁽²⁵⁾ sehen u. a. angemessene Maßnahmen gegen Bodenerosion und für die Erhaltung von Grünland, die Vermeidung unerwünschter Vegetation sowie Mindestbesatzdichten und/oder geeignete andere Regelungen vor. Die Mitgliedstaaten müssen die Mindestanforderungen für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand auf nationaler oder regionaler Ebene festlegen.

5.49. Der Hof stellte Mängel hinsichtlich der von den Mitgliedstaaten festgelegten Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand fest. Diese Mängel hatten zur Folge, dass einige Begünstigte im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung Beihilfen erhielten, ohne sich in irgendeiner Weise um die betreffenden Flächen zu kümmern.

5.46. Die Einhaltung der Cross-Compliance-Bestimmungen durch die Betriebsinhaber ist kein Förderfähigkeitskriterium. Betriebsinhaber, die diese Kriterien nicht beachten, haben Anspruch auf Direktzahlungen. Die Zahlungen werden jedoch je nach Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit des Verstoßes sowie bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit des betreffenden Begünstigten gekürzt.

5.49. Die Kommission hat sich mit dem vom Hof angesprochenen Thema „landwirtschaftliche Tätigkeit“ im Rahmen des „GAP-Gesundheitschecks“ befasst. Sie hat vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten natürlichen oder juristischen Personen, deren Geschäftszweck nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht oder deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen, keine Direktzahlungen gewähren. Gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 ist die Anwendung dieser Bestimmung für die Mitgliedstaaten jedoch fakultativ.

⁽²⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, insbesondere Anhang IV; die Verordnung wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 73/2009 aufgehoben und ersetzt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Entgegen der vom Rechnungshof in den Beispielen aus dem Vereinigten Königreich (Schottland), Bulgarien und Rumänien zum Ausdruck gebrachten Auffassung müssen die Mitgliedstaaten keine Beweidungs- bzw. Mähpflicht festlegen. Die Mitgliedstaaten legen auf der Grundlage des in der geltenden Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 vorgegebenen Rahmens Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand fest. Diese nationalen Standards sollten keine Verpflichtung zur Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit beinhalten, da dies nicht mit den WTO-Vorschriften vereinbar wäre.

Beispiel

In Schottland akzeptierten die Behörden, dass Betriebsprämienzahlungen für (hauptsächlich mit Heide- und Farnkraut bewachsene) Naturweiden beantragt werden können, deren Erhaltung in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand keinerlei landwirtschaftliche Tätigkeit oder sonstige Arbeit des Begünstigten erfordert ⁽²⁶⁾. Infolgedessen pachten Antragsteller, die Ansprüche von hohem Wert erworben haben, aber keine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben, für bestimmte Zeiträume jedes Jahres große Flächen Land zu sehr niedrigen Sätzen (in den vom Hof geprüften Fällen zwischen 2 und 18 Euro/ha), um Ansprüche (im Wert von bis zu mehreren Hundert Euro/ha) zu aktivieren. Solche Flächen werden auf natürliche Weise – oft durch Rehwild – „instand gehalten“, wobei die einzige Tätigkeit in der gelegentlichen Jagd auf dieses Wild besteht.

In Bulgarien und Rumänien erhielten Begünstigte einheitliche Flächenzahlungen für Grünflächen, obwohl sie auf diesen Flächen nichts erzeugten und nicht einmal für ihre Erhaltung sorgten. Außerdem fanden die Prüfer des Hofes aufgegebene, mit Büschen und Bäumen bewachsene Flächen vor.

Beispiel

Aufgrund der Entkopplung der Direktzahlungen muss der Begünstigte — um eine Beihilfe erhalten zu können — lediglich darauf achten, dass die landwirtschaftliche Parzelle in einem guten landwirtschaftlichen Zustand erhalten wird. Beide Mitgliedstaaten haben dafür Standards festgelegt. Diese beinhalten allerdings — wie es die EU-Rechtsvorschriften erlauben — keine Beweidungs- oder Mähpflicht (siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 5.17).

⁽²⁶⁾ Für Naturweiden bestehen die Verpflichtungen zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand darin, dass bestimmte Tätigkeiten verboten sind, beispielsweise neue Entwässerungsarbeiten, Umbruch, Rodung usw. Eine Beweidungs- oder Mähpflicht besteht für diese Flächen jedoch nicht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.50. Auf derartige Begünstigte trifft die Definition eines „Betriebsinhabers“ nicht zu. Gemäß den Gemeinschaftsvorschriften⁽²⁷⁾ „erhalten Betriebsinhaber keine Zahlungen, wenn feststeht, dass sie die Voraussetzungen für den Erhalt solcher Zahlungen künstlich geschaffen haben, um einen den Zielen der betreffenden Stützungsregelung zuwiderlaufenden Vorteil zu erwirken“.

5.51. Die im Bereich des EGFL für das Antragsjahr 2007 wegen Nichteinhaltung anderweitiger Verpflichtungen verhängten Sanktionen beliefen sich auf 17,5 Millionen Euro. In den Mitgliedstaaten, in denen der Hof Systemprüfungen durchführte, lag der durchschnittliche Anteil der wegen Nichteinhaltung mit Sanktionen belegten Antragsteller bei beiden Fonds (EGFL und ELER) bei 27 %, wobei die Spanne von 0 % in Rumänien bis 86 % in Slowenien reichte.

5.52. Bei den Hauptproblemen, die der Hof bei seiner Zahlstellenprüfung feststellte, handelte es sich darum, dass häufig wegen Nichteinhaltung der Standards zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand eine pauschale Sanktion von 1 % verhängt wurde, während generell eine Kürzung der Zahlungen um 3 % vorgeschrieben ist (SI); außerdem fehlten Belegdokumente für die Berechnung der Sanktionen im Zusammenhang mit der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (PL).

Systeme für Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen

Rechnungsabschlussverfahren der Kommission

5.53. 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 Rechnungsabschlussentscheidung sowie auf mehrere Jahre bezogene Konformitätsentscheidungen der Kommission.

5.50. Die Kommission hat sich mit der vom Hof angesprochenen Frage nach einer Definition des Begriffs „Betriebsinhaber“ im Rahmen des „GAP-Gesundheitschecks“ befasst. Sie hat vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten natürlichen oder juristischen Personen, deren Geschäftszweck nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht oder deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen, keine Direktzahlungen gewähren. Gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 ist die Anwendung dieser Bestimmung für die Mitgliedstaaten jedoch fakultativ. Gemäß den im Jahr 2008 geltenden Rechtsvorschriften haben natürliche oder juristische Personen, die einer landwirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen oder die Flächen in einem guten landwirtschaftlichen Zustand halten, Anspruch auf einheitliche Flächenzahlungen.

5.51. Aus den der Kommission vorliegenden Zahlen, die im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2008 veröffentlicht wurden, geht hervor, dass der Anteil der wegen Nichteinhaltung der Vorschriften mit Sanktionen belegten Zuwendungsempfänger, deren Anträge auf Beihilfen im Rahmen der ersten und zweiten Säule der GAP geprüft wurden, im Durchschnitt der gesamten EU 16,25 % betrug.

5.52. Die Kommission hat in bestimmten Mitgliedstaaten ähnliche Unzulänglichkeiten aufgedeckt und verfolgt diese im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens weiter.

5.53. Die Erstattungen der Kommission an die Mitgliedstaaten sind nach den Rechtsvorschriften als monatliche Zahlungen und nicht als Vorschusszahlungen definiert⁽²⁾.

⁽²⁷⁾ Artikel 29 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003.

⁽²⁾ Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Rechnungsabschluss

5.54. Am 29. April 2009 erließ die Kommission drei Rechnungsabschlussentscheidungen in Bezug auf die Ausgaben zu Lasten 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 in erster Linie auf Bescheinigungen, die von unabhängigen Prüfern (bescheinigenden Stellen) vorgelegt werden. Der Hof ermittelte bei seiner Prüfung keine Ausgaben, die von der Kommission in die Rechnungsabschlussentscheidungen aufgenommen wurden, jedoch hätten ausgeschlossen (abgetrennt) werden müssen.

5.55. Die Rechnungsabschlussentscheidungen 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 Rechnungsabschlussentscheidungen bedeutet also nicht, dass die „abgeschlossenen“ Ausgaben keinerlei vorschriftswidrige Zahlungen umfassen.

5.55. 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 zufriedenstellend funktionierte. In diesem Zusammenhang werden auch Vor-Ort-Kontrollen bewertet.

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

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.56. Für das Haushaltsjahr 2006 führte die Kommission neue Regeln für die Ausweisung der ausstehenden Forderungen (Debitorenkonten) ein und nahm anschließend eine Änderung dieser Regeln vor, die ab dem Haushaltsjahr 2008 in Kraft trat ⁽²⁸⁾. Diese Änderungen müssen von den Zahlstellen umgesetzt werden und bedeuten, dass innerhalb eines kurzen Zeitraums eine erhebliche Arbeitsbelastung entsteht. Daher sind sie mit dem Risiko von Falschaussagen in den Debitorenkonten verbunden. Auf der Grundlage seiner Prüfung der Arbeit der bescheinigenden Stellen und der von der Kommission vorgenommenen Analyse dieser Arbeit meldet der Hof erneut Zweifel an der Zuverlässigkeit der Debitorenkonten an ⁽²⁹⁾. Die Kommission verwies bei einem Viertel der Zahlstellen auf Schwachstellen in den Debitorenkonten ⁽³⁰⁾ und schlug Finanzkorrekturen ⁽³¹⁾ in Höhe von 25,3 Millionen Euro vor. Diese Korrekturen machen rund 1,95 % des zum Ende des Haushaltsjahrs 2008 wieder einzuziehenden Betrags von 1 295 Millionen Euro aus. Sie liegen zwar knapp unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %, sind jedoch ein Indiz dafür, dass hinsichtlich der Debitorenkonten generell das Risiko eines wesentlichen Fehlers besteht.

5.56. Mit den neuen Vorschriften und den späteren Änderungen soll die Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Kommission verbessert werden, um die finanziellen Interessen der Gemeinschaft besser schützen zu können. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Änderungen rechtzeitig vorgenommen wurden, damit sich die Zahlstellen an die neuen Bestimmungen anpassen können. Das Risiko von Falschaussagen in den Debitorenkonten ist somit nicht gegeben.

Die Kommission hat für die Zwecke der Abrechnung und Buchführung genügend Informationen über die Debitoren erhalten. In keinem Fall wurden auf der Ebene der Gesamtbuchführung (und damit in Bezug auf die Entscheidung) wesentliche finanzielle Folgen festgestellt.

Die Finanzkorrekturen in Höhe von 25,3 Mio. EUR wurden von der Kommission auf der Grundlage ihrer Bewertung der in den Berichten der bescheinigenden Stellen angeführten Informationen und ihrer Berechnung der wahrscheinlichsten Fehlerquoten (und Beträge) im Zusammenhang mit Außenständen in bestimmten Zahlstellen vorgeschlagen. Außenstände werden nach demselben Prinzip behandelt (und gegebenenfalls korrigiert) wie Fehler, die im Rahmen einer eingehenden Prüfung der Ausgaben der Fonds aufgedeckt werden.

Die den finanziellen Fehlern entsprechenden Beträge werden im Rahmen der üblichen Rechnungsabschlussverfahren wiedereingezogen.

⁽²⁸⁾ Vor dem Haushaltsjahr 2006 mussten die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 Absatz 6a der Verordnung (EG) Nr. 296/96 der Kommission (ABl. L 39 vom 17.2.1996, S. 5) die sogenannte Tabelle 105 vorlegen, aus der die Summe aller Forderungen zum Ende des Haushaltsjahrs hervorging. In den Haushaltsjahren 2006 und 2007 mussten sie die in Artikel 6 Buchstabe f der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission (ABl. L 171 vom 23.6.2006, S. 90) vorgesehenen Übersichten vorlegen, wobei sie zwischen dem EGFL und dem ELER und bei beiden Fonds zwischen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zu unterscheiden hatten. Seit dem Haushaltsjahr 2008 sind sie verpflichtet, die in den Artikeln 6 Buchstaben h und i der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 vorgesehenen, als Anhang III und Anhang IIIa bezeichneten Tabellen vorzulegen, in denen zwischen Unregelmäßigkeiten und geschuldeten Beträgen, die weder auf Unregelmäßigkeiten noch auf Verwaltungsfehler zurückzuführen sind, unterschieden wird.

⁽²⁹⁾ Siehe Ziffer 5.61 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006 und Ziffer 5.44 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007.

⁽³⁰⁾ Gemäß Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006, dem zufolge die Kommission den Mitgliedstaaten die Ergebnisse der Überprüfung der übermittelten Informationen mitteilt.

⁽³¹⁾ Finanzkorrekturen gemäß Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Konformitätsabschluss

5.57. 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“⁽³²⁾.

5.58. In früheren 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⁽³³⁾. Da diese Beschränkungen systemimmanent sind, bestanden sie im Jahr 2008 fort, was in der Entschließung des Europäischen Parlaments zur Entlastung für 2007 unterstrichen wurde.

5.58. Der Rechnungshof schildert Bedingungen als Beschränkungen, die der Regelung inhärent sind und die er bei der Verabschiedung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 nicht beanstandet hatte.

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 Zahlungen an Begünstigte zu Unrecht 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.

Die Finanzkorrekturen werden anhand der Art und Schwere des Verstoßes sowie des der Gemeinschaft entstandenen finanziellen Schadens festgesetzt. Der Betrag wird auf der Grundlage des tatsächlichen Verlustes oder anhand einer Extrapolation bestimmt. Sofern dies nicht möglich ist, werden Pauschalsätze angewendet. Dabei wird der Schweregrad der Mängel in den nationalen Kontrollsystemen berücksichtigt, damit das finanzielle Risiko für die Gemeinschaft erkennbar wird. Nach Ansicht der Kommission besteht also durchaus ein Bezug zwischen dieser Art der Berichtigung und der Höhe der vorschriftswidrigen Zahlungen an Endbegünstigte.

Der Gerichtshof erkennt die Anwendung von Pauschalsätzen als mit den Rechtsvorschriften über die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Konformitätsabschluss übereinstimmend an. Das Europäische Parlament hat die Anwendung von Pauschalsätzen in seiner Entschließung zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2007 unter bestimmten Voraussetzungen gebilligt (Ziffer 83).

⁽³²⁾ Artikel 31 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005.

⁽³³⁾ Siehe Ziffer 5.63 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006 und Ziffer 5.47 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Im Rahmen des InVeKoS durchgeführte Kontrollen der Mitgliedstaaten und Kontrollergebnisse

5.59. 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 meisten bescheinigenden Stellen nehmen jedoch keine Überprüfung und Validierung der InVeKoS-Statistiken vor, die sich bis zur Ebene der Endbegünstigten erstreckt. Außerdem hat sich die Kommission zwar zu einer Validierung der Statistiken verpflichtet, deckt diesen Bereich aber noch nicht vollständig ab.

5.59. Die bescheinigenden Stellen wurden aufgefordert, für die einzelnen Populationen eine Stichprobe von mindestens zehn Vor-Ort-Kontrollen zu prüfen (beispielsweise insgesamt 40, wenn sie sämtliche Ausgabenarten verwaltet) und die einzelnen Statistiken mit den in den Datenbanken und Aufzeichnungen enthaltenen Informationen zu mindestens 20 Berichten über Vor-Ort-Kontrollen abzustimmen (beispielsweise insgesamt 60, wenn sie sämtliche Ausgabenarten verwaltet).

Eine Analyse der Bescheinigungsberichte hat ergeben, dass in ungefähr 75 % der Fälle die statistischen Angaben über direkte Beihilfen und über die Entwicklung des ländlichen Raums von den bescheinigenden Stellen hinsichtlich der Qualität der zugrundeliegenden Vor-Ort-Kontrollen und der Richtigkeit der Kontrollstatistiken überprüft wurden, wobei die Arbeit nicht immer so vollständig war wie von der Kommission gefordert (die Richtigkeit der Kontrollstatistiken über die Entwicklung des ländlichen Raums und die Qualität der Vor-Ort-Kontrollen von Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, die nicht dem InVeKoS unterliegen, wurde in ungefähr 60 % der Fälle geprüft). In mehr als 90 % dieser Fälle (80 % der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die nicht dem InVeKoS unterliegen), kamen die bescheinigenden Stellen hinsichtlich der Qualität der Vor-Ort-Kontrollen zu einem positiven Ergebnis, und in ungefähr 65 % der Fälle wurde die Genauigkeit der Kontrollstatistiken positiv beurteilt.

Die Kommission räumt jedoch ein, dass weitere Anstrengungen unternommen werden können und sollten. Darüber hinaus finden zu diesem Zweck laufend Gespräche mit den Mitgliedstaaten statt. Sie gelangt zu der Schlussfolgerung, dass diese Statistiken — abgesehen vom Verbesserungsbedarf — ein nützliches Instrument zur Bewertung der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit von Agrarausgaben darstellen.

Politikbereiche Umwelt, Fischerei und maritime Angelegenheiten sowie Gesundheit und Verbraucherschutz

5.60. Die Bereiche Umwelt, Fischerei und maritime Angelegenheiten sowie Gesundheit und Verbraucherschutz werden auf der Grundlage besonderer Kontrollsysteme von der Kommission verwaltet. Die Prüfung bezog sich auf die Errichtung des EFF für den Zeitraum 2007-2013.

Genehmigung der nationalen operationellen Programme und Bewertung der nationalen Prüfstrategien für den Europäischen Fischereifonds

5.61. Die Prüfung des Hofes bezog sich auf zwei interne Kontrollsysteme der Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei, von denen das erste die Genehmigung der operationellen Programme des Europäischen Fischereifonds (EFF) und das zweite die Bewertung der diesbezüglichen Prüfstrategien betraf. Das Vorhandensein und die ordnungsgemäße Anwendung von Schlüsselkontrollen wurden hinsichtlich der Programme und Prüfstrategien geprüft, deren Genehmigung bzw. Billigung im Laufe des Jahres 2008 abgeschlossen worden war. Die Prüfung des Hofes gab keinen Anlass zu besonderen Bemerkungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

5.62. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2008 abgeschlossene Haushaltsjahr im Themenkreis Landwirtschaft und natürliche Ressourcen – mit Ausnahme des Bereichs Entwicklung des ländlichen Raums ⁽³⁴⁾ – nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind. Bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums ist die Fehlerquote nach wie vor höher als im Bereich des EGFL, liegt allerdings nach Schätzung des Hofes etwas unter dem Niveau der Vorjahre.

5.63. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof für die in diesem Kapitel behandelten Politikbereiche zu der Schlussfolgerung, dass die meisten Überwachungs- und Kontrollsysteme im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bedingt wirksam sind ⁽³⁵⁾.

5.64. Wie in den vorangegangenen Jahren stellt der Hof auf der Grundlage der bei seiner Prüfung von Vorgängen ermittelten Fehlerquote sowie auf der Grundlage seiner Systembewertung erneut fest, dass das InVeKoS allgemein ein wirksames Kontrollsystem ist, mit dem das Fehlerrisiko oder das Risiko vorschriftswidriger Ausgaben eingedämmt wird. Dennoch zeigte sich bei der Prüfung, dass in ausgewählten Zahlstellen in drei Mitgliedstaaten erhebliche Verbesserungen erforderlich sind (siehe Ziffer 5.32).

5.65. Bei seiner Prüfung gelangte der Hof zu dem Ergebnis, dass im Rahmen der Betriebsprämienregelung und der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung folgende Maßnahmen zur Beseitigung von Mängeln getroffen werden sollten:

- a) Beseitigung der Systemschwächen, die zu Fehlern im Zusammenhang mit überhöhten Flächenangaben oder fehlerhaften Zahlungsansprüchen führen, indem insbesondere sichergestellt wird, dass die Datenbanken zuverlässig sind;

5.62. Die Kommission begrüßt die positive Gesamtbewertung, wonach sich die geschätzte Höhe der Gesamtfehlerquote für den gesamten Themenkreis, einschließlich dem Politikbereich „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“, leicht unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % bewegt. Sie teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Fehlerhäufigkeit bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums höher ist, nimmt jedoch mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Fehlerhäufigkeit in diesem Bereich zurückgeht.

5.63. Die Ergebnisse der vertieften Prüfungen zu den in diesem Kapitel genannten Politikbereichen waren in den vergangenen Jahren relativ konstant, und die Fehlerquote liegt ungefähr bei der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Dies bestätigt, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme im Allgemeinen wirksam sind.

5.64. Die Kommission räumt ein, dass das InVeKoS im Vereinigten Königreich (Schottland) Unzulänglichkeiten aufweist. Sie ist jedoch nicht der Ansicht, dass dadurch die Wirksamkeit des Systems beeinträchtigt wird (siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 5.32).

Die Mängel im InVeKoS in Bulgarien und Rumänien werden im Rahmen von detaillierten und umfassenden Aktionsplänen behandelt, die die Kommission 2009 von den beiden Mitgliedstaaten gefordert hat. Darüber hinaus werden diese Mängel im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens weiterverfolgt. Diese Mängel werden auch im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2008 der Generaldirektion Landwirtschaft ordnungsgemäß erwähnt.

5.65.

- a) Die meisten der vom Rechnungshof angesprochenen Schwachstellen sind bekannt und werden im Rahmen des Konformitätsabschlusses behandelt. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, ihre Systeme zu verbessern und bei den betreffenden Problemen eng mit den Dienststellen der Kommission zusammenzuarbeiten.

⁽³⁴⁾ Auf den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums entfallen rund 19 % der Zahlungen für die in diesem Kapitel behandelten Politikbereiche.

⁽³⁵⁾ Dies liegt in erster Linie an den Überwachungs- und Kontrollsystemen im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) weitere Verschärfung der Regeln, damit keine EU-Direktbeihilfen an Antragsteller ausgezahlt werden, die die Flächen weder landwirtschaftlich genutzt noch aktiv in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten haben;

- b) Die Kommission hat sich mit der vom Rechnungshof angesprochenen Frage nach einer Definition des Begriffs „Betriebsinhaber“ im Rahmen des „GAP-Gesundheitschecks“ befasst. Sie hat vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten natürlichen oder juristischen Personen, deren Geschäftszweck nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht oder deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen, keine Direktzahlungen gewähren. Gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 ist die Anwendung dieser Bestimmung für die Mitgliedstaaten jedoch fakultativ.

Die Kommission ist der Ansicht, dass das gegenwärtige System angemessen ist und in ausreichendem Maße garantiert, dass die Verwaltung der Flächen nach dem Grundsatz der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erfolgt. Die Einführung noch komplizierter Vorschriften würde zu einem überaus komplexen Kontrollsystem führen, dessen Umsetzung hohe Kosten verursachen und den Vereinfachungsbemühungen der Kommission zuwiderlaufen würde. Davon abgesehen würde dies erneut zu einer Art Kopplung der Zahlungen führen.

- c) Durchsetzung von Mindestvoraussetzungen, die bei Grünland für die Zahlung von EU-Direktbeihilfen erfüllt sein müssen.

- c) Die vorliegenden Vorschriften enthalten Mindestanforderungen, die die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand berücksichtigen müssen. Die Kommission prüft die Einhaltung dieser Anforderungen im Rahmen des Konformitätsabschlusses.

5.66. Der Hof weist außerdem erneut darauf hin, dass im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums weitere Anstrengungen erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die Begünstigten ihre Verpflichtungen einhalten, und um die Vorschriften und Bedingungen noch stärker zu vereinfachen.

5.66. Die Kommission stellt mit Zufriedenheit fest, dass die Fehlerquote bei der Entwicklung des ländlichen Raums zurückgeht. Sie führt dies — zumindest zum Teil — auf den neuen Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 zurück, der vereinfachte Vorschriften und Bedingungen sowie strengere Kontrollen vorsieht. So enthält die Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 nun umfassende Kontrollvorschriften für sämtliche Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, und die Kommission hat Maßnahmen getroffen, damit die Mitgliedstaaten diese Vorschriften wirksam und effizient umsetzen. Die Kommission räumt jedoch ein, dass es hierbei zusätzlicher Anstrengungen bedarf.

5.67. Schließlich müssen wirksame Maßnahmen getroffen werden, um die in den Politikbereichen Umwelt, Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz ermittelten Probleme zu beseitigen.

5.67. Die Kommission verfolgt die vom Hof festgestellten Mängel ordnungsgemäß weiter und wird im Bedarfsfall finanzielle Berichtigungen vornehmen.

ANHANG 5.1

TEIL 1: WICHTIGSTE MERKMALE DER STICHPROBENGESTÜTZTEN PRÜFUNG DER VORGÄNGE

1.1 — Stichprobengröße

Jahr	Anzahl der geprüften Vorgänge
2008	204
2007	196

1.2 — Zusammensetzung der Stichprobe

Anteil der geprüften Vorgänge nach ihrer Art	2008				2007
	EGFL	Entwicklung des ländl. Raums	SANCO, ENV, MARE	Insgesamt	
Abschluss-/Zwischenzahlungen	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %
Vorschüsse	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Insgesamt	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %

1.3 — Häufigkeit und geschätzte Auswirkungen der Fehler

Fehler	2008				2007
	EGFL	Entwicklung des ländl. Raums	SANCO, ENV, MARE	Insgesamt	
Häufigkeit der mit Fehlern behafteten geprüften Vorgänge	28 % {42}	40 % {17}	64 % {7}	32 % {66}	31 % {61}
Häufigkeit der quantifizierbaren Fehler	54 % {30}	55 % {11}	24 % {4}	48 % {45}	49 % {39}
Auswirkungen der quantifizierbaren Fehler: Wahrscheinlichste Fehlerquote (*)	unter 2 %				zwischen 2 % und 5 %

(*) Der Hof unterscheidet bei der wahrscheinlichsten Fehlerquote drei Spannen: unter 2 %, zwischen 2 % und 5 % und über 5 %. Die Zahlen in geschweiften Klammern entsprechen der absoluten Zahl der Vorgänge.

1.4 — Fehlerarten in der Stichprobe

Anteil der Fehler in den geprüften Vorgängen in Bezug auf	2008				2007
	EGFL	Entwicklung des ländl. Raums	SANCO, ENV, MARE	Insgesamt	
Förderfähigkeit	5 %	15 %	18 %	10 %	18 %
Tatsächliches Vorhandensein	0 %	5 %	0 %	1 %	1 %
Genauigkeit	50 %	35 %	12 %	40 %	31 %
Sonstige Aspekte ohne finanzielle Auswirkungen	45 %	45 %	70 %	49 %	50 %
Insgesamt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

TEIL 2: GESAMTBEWERTUNG DER ÜBERWACHUNGS- UND KONTROLLSYSTEME

2.1 — Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme — InVeKoS-Überwachungselemente — Betriebsprämienregelung/Regelung für die einheitliche Flächenzahlung

Mitgliedstaat	Regelung	Ausgaben (Millionen Euro)	Verwaltungsverfahren und -kontrollen zur Gewährleistung korrekter Zahlungen, einschl. Qualität der Datenbanken	Methoden für Vor-Ort-Kontrollen, Auswahl, Durchführung, Qualitätskontrolle und Berichterstattung über die jeweiligen Ergebnisse	Durchführung und Kontrolle: guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand/Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (*)	Gesamtbeurteilung (**)
Belgien Wallonien	Betriebsprämie	230	1, 2			
VK Schottland	Betriebsprämie	579	1, 2, 3, 4		a	
Spanien Katalonien	Betriebsprämie	178	1, 2, 5		b	
Slowenien	Betriebsprämie	49	1			
Estland	einheitl. Flächenz.	40				
Bulgarien	einheitl. Flächenz.	166	6, 7, 8	A, B, C	b	
Rumänien	einheitl. Flächenz.	421	8, 9, 10		b	
Polen	einheitl. Flächenz.	1 123	11, 12		c	

(*) Gemäß Artikel 143b Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sind die neuen Mitgliedstaaten bis 31. Dezember 2008 (Bulgarien und Rumänien bis 31. Dezember 2011) nicht verpflichtet, die Grundanforderungen an die Betriebsführung (Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen) anzuwenden. Daher wurde in den neuen Mitgliedstaaten nur die Einhaltung der Bestimmungen in Bezug auf den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand der Flächen geprüft.

(**) Die Gesamtbewertung kann nicht besser ausfallen als die Beurteilung der Verwaltungsverfahren und -kontrollen.

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam

- 1 Fehlerhafte Beihilfeberechnung in Fällen, in denen die ermittelte Fläche nicht ausreicht, um alle gemeldeten Ansprüche zu aktivieren, oder in denen der Betriebsinhaber nicht alle seine Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung meldete.
- 2 Fehlerhafte Bestimmung der an die nationale Reserve abzutretenden Zahlungsansprüche.
- 3 Überschreitung der Teilobergrenze für Schottland um 25,4 Millionen Euro; die Einhaltung der nationalen Obergrenze des Vereinigten Königreichs konnte nicht bewertet werden, da die Datenbank für England unzuverlässig war.
- 4 Das Flächenidentifizierungssystem enthält mehr als 12 000 Referenzparzellen, die sich überschneiden; dies führte im Antragsjahr 2007 zu Doppelzahlungen für rund 15 000 Hektar.
- 5 Abweichungen zwischen der regionalen und der nationalen Datenbank über die Zahlungsansprüche.
- 6 Das Flächenidentifizierungssystem enthält keine genauen Angaben zu den beihilfefähigen Flächen.
- 7 Die im Flächenidentifizierungssystem erfasste beihilfefähige Fläche erwies sich als unzuverlässig; außerdem ergab sich keine Deckelungswirkung in Bezug auf die für Zahlungen zugelassene Fläche.
- 8 Eine natürliche Person oder eine Gemeinde reichte Anträge in Bezug auf Flächen ein, die tatsächlich von anderen bewirtschaftet wurden.
- 9 Eine erhebliche Zahl von Anträgen wurde berichtet, ohne dass Sanktionen verhängt wurden.
- 10 5 500 Betriebsinhaber erhielten doppelte oder überhöhte Zahlungen.
- 11 Es wurden Zahlungen für Flächen geleistet, die größer waren als die im Flächenidentifizierungssystem erfassten beihilfefähigen Flächen.
- 12 Die Vektorisierung war noch nicht für alle Referenzparzellen abgeschlossen.
- A Nicht überprüfte Fernerkundungsergebnisse wurden als Zahlungsgrundlage zugelassen.
- B Der obligatorische Kontrollsatz wurde nicht erreicht.
- C Nicht beihilfefähige Flächen wurden für einheitliche Flächenzahlungen akzeptiert.
- a Bei im Rahmen der Betriebsprämienregelung zugelassenen Naturweideflächen erheblichen Ausmaßes war keine landwirtschaftliche Tätigkeit und keine Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erforderlich.
- b Die nationalen Anforderungen für Grünland (Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand und Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen) sind unzulänglich.
- c Bei den Sanktionen im Zusammenhang mit der Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand fehlte der Prüfpfad.

2.2 — Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme — Entwicklung des ländlichen Raums

Mitgliedstaat	Verwaltungsverfahren und -kontrollen zur Gewährleistung korrekter Zahlungen, einschl. Qualität der Datenbanken	Methoden für Vor-Ort-Kontrollen, Auswahl, Durchführung, Qualitätskontrolle und Berichterstattung über die jeweiligen Ergebnisse	Durchführung und Kontrolle: guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand/Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen	Gesamtbewertung
Tschechische Republik			n.a.	
Griechenland				
Ungarn			n.a.	
Irland			n.a.	
Italien			n.a.	
Portugal			n.a.	
Spanien				

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam
n.a.	Nicht anwendbar (geprüfte Zahlungen unterliegen nicht der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen)

2.3 — Gesamtbewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

Gesamtbewertung	2008	2007

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam

WEITERVERFOLGUNG DER WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN IN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG (*) (**)

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
Entwicklung des ländlichen Raums			
Zinszuschüsse: Die geltenden Verfahren gewährleisten keinen angemessenen Prüfpfad, sodass nicht überprüft werden kann, ob die Zahlung der EU-Zuschüsse an die Endbegünstigten ordnungsgemäß war (Frankreich) (5.15 (*)).	Frankreich erkennt an, dass das bestehende System unzulänglich ist, und beabsichtigt die Einrichtung eines neuen Systems, das die Abstimmung der Datenbanken der Verwaltung mit denen der Bank ermöglicht. Sobald dieses System in Betrieb ist, wird es einfacher sein, das Darlehen von der Bank bis zum Endbegünstigten weiterzuverfolgen.	Das vom Hof festgestellte Problem wird noch mindestens bis zur vollen Betriebsfähigkeit des neuen Systems fortbestehen.	Diese Angelegenheit wird von der Kommission weiterverfolgt. Der Mitgliedstaat hat ein neues Verwaltungssystem eingeführt, mit dem seit 2008 leichter zurückverfolgt werden kann, welchen Weg ein Bankdarlehen von der Bank bis zum Endbegünstigten geht. Darüber hinaus analysierte die Kommission die Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten vor kurzem durchgeführten Prüfungen zur Feststellung der finanziellen Folgen für die vorherigen Programmplanungszeiträume.
Entwicklung des ländlichen Raums			
Die ungenaue Bestimmung einiger Beihilfevorsatzungen 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 (5.32 (*)).	Im Jahr 2008 wurden keine spürbaren Maßnahmen zur Vereinfachung der Vorschriften im Bereich der Ausgaben zur Entwicklung des ländlichen Raums getroffen. Nach Ansicht der Kommission besteht aufgrund der den Agrarumweltmaßnahmen innewohnenden Komplexität nur sehr wenig Spielraum, diese Maßnahmen zu vereinfachen, ohne ihre Ziele zu gefährden (Jährlicher Tätigkeitsbericht 2008 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, S. 117).	Eine Vereinfachung der komplexen Vorschriften, insbesondere im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen, ist nach wie vor wünschenswert.	Konkrete Maßnahmen, die bereits eingeleitet wurden und/oder geplant sind: — eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1775/2006, um für mehr Klarheit bei einigen Aspekten zu sorgen und um die darin enthaltenen Vorschriften besser an die im Bereich der ersten Säule geltenden Vorschriften anzugleichen; — die Fortsetzung der Vereinfachungspolitik, die zu einer Reihe von Vorschlägen zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften auch im Bereich der zweiten Säule geführt hat; — die Einführung eines weiterentwickelten Verfahrens, damit die Mitgliedstaaten die bei der Durchführung und Kontrolle der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums aufgetretenen Probleme erörtern können. Dadurch soll der Austausch und die Weitergabe von Erfahrungen und Fachwissen zwischen den Mitgliedstaaten gefördert werden. Auf der Grundlage der bei diesen Zusammenkünften erzielten Ergebnisse könnten dann die bestehenden Leitlinien weiterentwickelt und aktualisiert werden, mit dem Ziel, die Festlegung, Durchführung und Kontrolle der entsprechenden Maßnahmen zu verbessern.

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
InVeKoS			
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.	Gemäß dem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2008 des für die Landwirtschaft zuständigen Generaldirektors sind ab dem Antragsverfahren 2009 alle Bestandteile des InVeKoS in Griechenland eingerichtet und einsatzfähig, sodass der Vorbehalt aufgehoben werden kann. Dies gilt unbeschadet der laufenden Konformitätsabschlussverfahren, die sich auf die finanziellen Risiken aufgrund der Unzulänglichkeiten des InVeKoS in den Jahren 2006–2008 beziehen. Im Rahmen dieser Verfahren sind insbesondere die Folgen der anhaltenden Mängel im Flächenidentifizierungssystem/GIS zu bewerten.	Im Jahr 2009 wird der Hof eine Prüfung der Betriebsprämienregelung und des InVeKoS/Flächenidentifizierungssystems in Griechenland vornehmen.	Die Kommission wird die Situation in Griechenland genau beobachten. Für den Herbst 2009 ist ein erneuter Prüfbesuch der Kommission geplant.
Betriebsprämienregelung			
Bei der Prüfung wurden systematische Mängel bei der Berechnung der Ansprüche festgestellt (5.22 (*))-5.26 (*)). 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 (*)).	Den in den Jahresberichten 2006 und 2007 aufgeführten Problemen wird in der Regel bereits im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren nachgegangen.	Der Hof stellte Fälle fest, in denen auf nationaler und regionaler Ebene unterschiedliche Daten im Rahmen der nationalen Obergrenze erfasst waren (Spanien); außerdem enthielt eine Datenbank über Zahlungsansprüche unvollständige, ungenaue und veraltete Angaben (Vereinigtes Königreich) (5.37 (**)). Der Hof stellte überdies fest, dass Beihilfen systematisch falsch berechnet wurden, wenn Antragsteller weniger Flächen meldeten, als dies ihren Zahlungsansprüchen entsprach, und wenn sie über Zahlungsansprüche von unterschiedlichem Wert verfügten (5.38 (**)).	Was die mögliche Überschreitung der nationalen Obergrenze für die Zuweisung der Zahlungsansprüche im Vereinigten Königreich betrifft, werden im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens entsprechende Maßnahmen ergriffen. Was die Berechnung der Zahlungen anbelangt, ist der Kommission die Situation in Spanien Slowenien und dem Vereinigten Königreich bekannt. Im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens wurden bereits Maßnahmen eingeleitet. In Bezug auf Belgien geht aus den vorliegenden Angaben hervor, dass das angewandte Verfahren zur Beihilfenberechnung in den vom Hof angesprochenen Fällen dazu geführt hat, dass unterschiedlich hohe Beihilfezahlungen gewährt wurden. Dies hatte jedoch keine finanziellen Folgen für den Gemeinschaftshaushalt.
Olivenerzeugnisse			
Die Auswirkungen der Genauigkeit des GIS für den Olivenanbau im Zusammenhang mit der Integration der Erzeugungsbeihilferegelung 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 (*)).	Nach Angaben der Kommission wurden in den Jahren 2007 und 2008 weitere finanzielle Berichtigungen der Beihilfe für die Erzeugung von Olivenöl angewandt.	Der Hof stellte erneut Fehler fest, die auf der unsachgemäßen Berechnung von Ansprüchen im Zusammenhang mit der Olivenölerzeugung beruhten (Griechenland).	Die Kommission bestätigt, dass die vom Rechnungshof angeführten Unzulänglichkeiten Gegenstand von Konformitätsabschlussverfahren sind.

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
Nachgängige Prüfung			
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 (*)).	Hinsichtlich der Überprüfung und Berichterstattung der Zahlstellen zur Weiterverfolgung potenzieller Unregelmäßigkeiten nahmen die bescheinigenden Stellen eine Bewertung von 90 % der Fälle vor (die allerdings nicht immer so umfassend war wie von der Kommission gefordert) und gaben in 74 % der Fälle eine positive Stellungnahme zur Weiterverfolgung durch die Zahlstellen ab.	Die von der Kommission vorgenommenen Korrekturen deuten darauf hin, dass hinsichtlich der Debitorenkonten generell das Risiko eines wesentlichen Fehlers besteht. Daher meldet der Hof erneut Zweifel an der Zuverlässigkeit der Debitorenkonten an.	<i>Die Kommission hat für die Zwecke der Abrechnung und Buchführung genügend Informationen über die Debitoren erhalten. In keinem Fall wurden auf der Ebene der Gesamtbuchführung (und damit in Bezug auf die Entscheidung) wesentliche finanzielle Folgen festgestellt. Die den finanziellen Fehlern entsprechenden Beträge werden im Rahmen der üblichen Konformitätsabschlussverfahren wiedereingezogen.</i>
(*) Ziffer im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007. (**) Ziffer im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2008.			

ANHANG 5.3

FÜR 2008 ABGETRENNTE ZAHLSTELLENRECHNUNGEN

(Millionen Euro)

Mitgliedstaat	Zahlstelle	Abgetrennte Rechnungen ⁽¹⁾		
		EGFL	ELER	TRDI
Belgien	ALV	274	29	
Frankreich	ODARC		7	
Deutschland	Baden-Württemberg	421		
Deutschland	Bayern		127	
Deutschland	Brandenburg		47	
Deutschland	Niedersachsen		70	
Deutschland	Schleswig-Holstein		29	
Griechenland	OPEKEPE	2 461	224	
Italien	ARBEA	102	18	
Malta	MRRA	2		3
Portugal	IFAP	720	253	
Rumänien	PIAA	462		
Slowakei	APA		98	
Spanien	Galicien		40	
Insgesamt		4 442	942	3

⁽¹⁾ Rechnungen, die aus Gründen, die dem betreffenden Mitgliedstaat anzulasten sind, nach Auffassung der Kommission nicht im Rahmen ihrer Entscheidungen vom 29. April 2009 abgeschlossen werden konnten und ergänzende Nachforschungen erfordern.

Quelle: Entscheidungen 2009/366/EG, 2009/367/EG und 2009/373/EG der Kommission (ABl. L 111 vom 5.5.2009 und ABl. L 116 vom 9.5.2009).

KAPITEL 6

Kohäsion

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	6.1-6.15
Besondere Merkmale der Kohäsionspolitik	6.2
Politische Ziele und Instrumente	6.3-6.5
Verwendung der Mittel	6.6-6.8
Überwachungs und Kontrollsysteme	6.9-6.11
Finanzkorrekturen	6.12-6.15
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	6.16-6.20
Wirksamkeit der Systeme	6.21-6.34
Systeme zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	6.23-6.28
Zeitraum 2000-2006	6.23
Zeitraum 2007-2013	6.24-6.28
Systeme für Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen	6.29-6.34
Mitgliedstaaten (Zeitraum 2000-2006)	6.29-6.30
Aufsicht durch die Kommission (Zeitraum 2000-2006)	6.31-6.34
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	6.35-6.37
Schlussfolgerungen	6.35-6.36
Empfehlungen	6.37

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

6.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zum Themenkreis Kohäsion, der folgende Politikbereiche umfasst: 04 – Beschäftigung und Soziales und 13 – Regionalpolitik⁽¹⁾. Ausführliche Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten, den Ausgaben des Haushaltsjahrs und der Art der Mittelverwaltung sind **Tabelle 6.1** zu entnehmen.

6.1. Die Kommission stellt fest, dass der Geltungsbereich der Haushaltstitel 4 und 13 weit über die Kohäsionspolitik hinausreicht. Diese Haushaltstitel umfassen auch den sozialen Dialog, die Politik der Gleichstellung der Geschlechter, die Heranführungshilfe und Betriebskostenzuschüsse für europäische Agenturen.

Tabelle 6.1 — Im Jahr 2008 getätigte Zahlungen in den Politikbereichen 04 und 13

Haushalts- titel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen 2008 (Millionen Euro)	Art der Mittelverwaltung
4	Beschäftigung und Soziales	Verwaltungsausgaben	25,93	zentral direkt
		Europäischer Sozialfonds	8 788,53	geteilt
		Arbeitsorganisationen und Arbeitsbedingungen in Europa sozialer Dialog und Mobilität	56,63	zentral direkt
		Beschäftigung, soziale Solidarität und Gleichstellung der Geschlechter	105,14	zentral direkt
		Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisie- rung	49,04	geteilt
		Heranführungsinstrument	0,00	dezentral
13	Regionalpolitik	Verwaltungsausgaben	15,64	zentral direkt
		Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und sonstige regionale Maßnahmen	21 455,21	geteilt
		Kohäsionsfonds (einschließlich ehem. ISPA)	5 826,46	geteilt
		Heranführungsmaßnahmen im Bereich der Strukturpolitik	42,71	dezentral
		Solidaritätsfonds	273,19	geteilt
Verwaltungsausgaben insgesamt (1)			41,57	
Operative Ausgaben insgesamt			36 596,91	
Zahlungen des Jahres insgesamt			36 638,48	
Mittelbindungen des Jahres insgesamt			48 189,59	

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 11 berichtet.

Besondere Merkmale der Kohäsionspolitik

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. Die EU stellt die Mittel für Kohäsionsmaßnahmen im Wege der Kofinanzierung bereit. Das Hauptaugenmerk liegt in diesem Kapitel auf den Ausgaben im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2000-2006; im Haushaltsjahr 2008 wurden nur wenige Erstattungen (Zwischenzahlungen) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 geleistet (siehe Ziffer 6.8).

6.2. Die Kommission stellt fest, dass sich die Bemerkungen des Hofes lediglich auf Zahlungen aus Mitteln der Struktur- und Kohäsionsfonds für den Zeitraum 2000-2006 beschränken, was etwa 68 % der Zahlungen für die Kohäsionspolitik im Jahr 2008 entspricht. Die Vorschusszahlungen für den Zeitraum 2007-2013 machten 32 % der Zahlungen aus.

⁽¹⁾ Über die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Fischerei wird im Rahmen der Politikbereiche 05 – Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums und 11 – Fischerei berichtet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Politische Ziele und Instrumente

6.3. 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);
- 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, die Stadterneuerung oder die Förderung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zum Ziel hatten.

6.4. Die EU-Mittel stammen in erster Linie aus zwei Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds ⁽²⁾:

- a) Aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) werden Fördermittel für die Ziele 1 und 2 bereitgestellt, die zur Finanzierung von Investitionen im Infrastrukturbereich, Maßnahmen zur Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen, lokalen Entwicklungsinitiativen und der Tätigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen eingesetzt werden.
- b) Aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) werden die Ziele 1, 2 und 3 unterstützt. Die ESF-Fördermittel sind für Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, zur Entwicklung von Humanressourcen und zur Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt bestimmt.
- c) Der Kohäsionsfonds unterstützt die Verbesserung der Umweltqualität und der Verkehrsinfrastruktur in den Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt unter 90 % des Unionsdurchschnitts liegt.

⁽²⁾ Aus diesen drei Fonds stammten 97 % der im Jahr 2008 geleisteten Zahlungen zulasten der Titel 4 und 13 des Gesamthaushaltsplans. Die restlichen 3 % entfielen auf die anderen in **Tabelle 6.1** aufgeführten Instrumente.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.5. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 sind für den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds drei Ziele vorgegeben (Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie europäische territoriale Zusammenarbeit). Die Programme sollen Innovation, Unternehmergeist, Beschäftigung und eine wissensbasierte Wirtschaft fördern, die Regionalwirtschaften entwickeln sowie neue und bessere Arbeitsplätze schaffen.

Verwendung der Mittel

6.6. Aus den Strukturfonds werden **Projekte** kofinanziert, die im Rahmen mehrjähriger **operationeller Programme** durchgeführt werden. Auch die Mitgliedstaaten müssen einen Beitrag zu den geförderten Projekten leisten. 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. Im Zeitraum 2000-2006 wurden aus dem Kohäsionsfonds Einzelprojekte kofinanziert, d. h., es gab keine operationellen Programme. In diesem Zeitraum wurden 1 170 Kohäsionsfondsprojekte durchgeführt, deren Finanzvolumen zwischen 50 000 Euro und über einer Milliarde Euro lag. Die Erstattungen, die im Rahmen sämtlicher Fonds und Maßnahmen in beiden in **Tabelle 6.1** genannten Politikbereichen geleistet wurden, beliefen sich im Jahr 2008 auf insgesamt 24,8 Milliarden Euro.

6.7. Im Allgemeinen erfolgt die Kofinanzierung eines Projekts mit Strukturfonds oder Kohäsionsfondsmitteln in Form der **Erstattung** von Kosten ⁽³⁾ auf der Grundlage von **Ausgabenerklärungen**, die von den Projektträgern ⁽⁴⁾ ausgestellt wurden. Diese Erklärungen werden zu Zahlungsanträgen zusammengefasst, welche die Zahlstelle/bescheinigende Stelle bei der Kommission einreicht. Die Projektträger erhalten gewöhnlich eine Vorschusszahlung und reichen eine oder mehrere Ausgabenerklärungen für Zwischenzahlungen sowie nach Ablauf des Projekts eine abschließende Ausgabenerklärung ein.

6.8. Die Finanzierungsverfahren für 2007-2013 wurden gegenüber dem vorangehenden Zeitraum nicht erheblich verändert. Die Programme sind nur schleppend angelaufen. Im Jahr 2008 beliefen sich die Zahlungen auf 11,8 Milliarden Euro, wobei es sich bei 11,7 Milliarden Euro um Vorschusszahlungen handelte.

6.8. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Finanzierungsverfahren im Zeitraum 2007-2013 erheblich verändert wurden, da nunmehr die Prioritätsachsen die Grundlage für die Kofinanzierung bilden. Mit dieser Vereinfachung sollte den in früheren Programmplanungszeiträumen aufgetretenen Fehlern in Verbindung mit den auf Projektebene festgelegten Sätzen für die gemeinschaftliche Kofinanzierung entgegengewirkt werden.

⁽³⁾ Je nach Art und Komplexität des Projekts können einem Erstattungsantrag viele Kostenelemente und -arten zugrunde liegen.

⁽⁴⁾ Projektträger sind Begünstigte, 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 Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Bereich der Kohäsionspolitik liegt zunächst bei den Mitgliedstaaten, 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 (Aufsicht) durch die Kommission. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten den Anforderungen entsprechend eingerichtet wurden und funktionieren, sodass das Risiko von Kontrollmängeln eingedämmt wird.

6.11. In den Verordnungen für den neuen Programmplanungszeitraum 2007-2013 ⁽⁵⁾ werden die Kontrollvorschriften verschärft und die jeweiligen Aufgaben der Kommission und der Mitgliedstaaten genauer festgelegt. Die Prüfungsbestimmungen wurden erheblich erweitert. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission für jede Systembeschreibung eines operationellen Programms einen von einer unabhängigen Prüfbehörde erstellten Bericht über die Bewertung der Konformität der Systeme mit einer Stellungnahme sowie eine Prüfstrategie zur Genehmigung vorlegen. Außerdem sind jährliche Kontrollberichte zu übermitteln, die die Ergebnisse der Systemprüfungen und der Prüfung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen enthalten und zu einem jährlichen Prüfungsurteil führen.

Finanzkorrekturen

6.12. Im Bereich der Kohäsionspolitik sind Ausgaben, die nicht den Förderbedingungen entsprechen, durch Anwendung der Finanzkorrekturverfahren von der EU-Finanzierung auszuschließen.

6.9. Den Mitgliedstaaten obliegt es aufgrund der Sektorverordnung, die Ordnungsmäßigkeit der für die Kofinanzierung an die Kommission gemeldeten Ausgaben zu gewährleisten. Die Kommission hat nach den Vorschriften über die geteilte Mittelverwaltung eine Aufsichtsfunktion wahrzunehmen: Um in der Lage zu sein, die Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans übernehmen zu können (Artikel 53 Buchstabe b Ziffer 4 der Haushaltsordnung) vergewissert sie sich, ob die mitgliedstaatlichen Kontrollsysteme wirksam sind, und ergreift Berichtigungsmaßnahmen, wenn sie zu der Schlussfolgerung gelangt, dass dies nicht der Fall ist. Die Kommission übt ihre Aufsicht über ihre Prüfungstätigkeit, aber auch über Programmverhandlungen, Überwachungsausschüsse, jährliche Sitzungen mit den Verwaltungs- und Prüfbehörden, Beratung und Seminare aus.

6.11. Eine wichtige Neuerung im Zeitraum 2007-2013 ist die Errichtung einer Prüfbehörde für jedes Programm, die die Aufgabe hat zu überprüfen, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem eingerichtet wurde und während der gesamten Laufzeit des Programms auch wirksam funktioniert. Der Kontrollbericht und die Stellungnahme, die die Prüfbehörde jährlich abgeben, werden die Gewähr, dass die nationalen Kontrollsysteme zuverlässig funktionieren, wesentlich verbessern. Die Prüfbehörde ist außerdem verpflichtet, über die Fehlerquoten zu berichten, die sich aus ihren Prüfungen der statistischen Stichproben von Vorgängen ergeben.

⁽⁵⁾ 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).

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.13. Es obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, bei vorschriftswidrigen Ausgaben, die der Kommission bescheinigt wurden, Finanzkorrekturen vorzunehmen. Wenn durch die nationalen Kontrollsysteme Fehler in bescheinigten Ausgaben aufgedeckt werden, muss der Mitgliedstaat für die Wiedereinzahlung der zu Unrecht an die Endbegünstigten geflossenen Zahlungen sorgen und dementsprechend die nicht zuschussfähigen Ausgaben aus seinem Antrag herausnehmen ⁽⁶⁾.

6.14. Stellt die Kommission bei ihren Prüfungen fest, dass die Mitgliedstaaten vorschriftswidrige Ausgaben nicht berichtigt haben oder dass bei den Verwaltungs und Kontrollsystemen beträchtliche Mängel vorliegen, „setzt (sie) die ausstehenden Zwischenzahlungen aus“ ⁽⁷⁾ und fordert den Mitgliedstaat auf, für eine Behebung der schwerwiegenden Systemmängel zu sorgen und/oder Finanzkorrekturen vorzunehmen. Bei Vornahme der geforderten Finanzkorrekturen haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die ausgeschlossenen Ausgaben gegen andere Ausgaben, die zuschussfähig sind, auszutauschen.

6.15. Setzt der Mitgliedstaat die verlangten Abhilfemaßnahmen und/oder Finanzkorrekturen nicht um, kann die Kommission per Kommissionsentscheidung Finanzkorrekturen vornehmen, die eine Nettokürzung der bereitgestellten Mittel bedeuten.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

6.16. Eine Zusammenfassung der Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Zusammenhang mit der EU-Finanzierung von Kohäsionsmaßnahmen ist den **Tabellen 1.3 und 1.4** in **Anhang 6.1** zu entnehmen.

6.17. Im Jahr 2008 waren erneut bei einer großen Zahl von Erstattungen für Kohäsionsprojekte Fehler festzustellen, d. h., für eine große Zahl von Projekten wurden überhöhte Erstattungen geleistet. Der Anteil der fehlerbehafteten Projekte in der repräsentativen statistischen Stichprobe (siehe Ziffern 1.9–1.12) beläuft sich auf 43 % ⁽⁸⁾. Nach Schätzung des Hofes hätten mindestens 11 % ⁽⁹⁾ des Gesamterstattungsbetrags ⁽¹⁰⁾ nicht ausbezahlt werden dürfen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.13. Es obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, Unregelmäßigkeiten aufzudecken, und zwar sowohl bevor sie ihre Ausgaben bescheinigen als auch im Zusammenhang mit bereits bescheinigten Ausgaben.

6.17. Die Kommission stellt fest, dass sich die meisten Projekte mit hohen quantifizierbaren Fehlern auf lediglich drei Mitgliedstaaten beschränken. Die Kommission war sich bereits der Mängel bei fünf von sechs der betroffenen Programme bewusst und hat Abhilfemaßnahmen ergriffen. So hat sie Aktionspläne durchgeführt und Aussetzungsverfahren eingeleitet, die 2008 in zwei Entscheidungen mündeten, die drei Programme betrafen.

⁽⁶⁾ Diese Finanzkorrekturen werden der Kommission von den Mitgliedstaaten als „herausgenommene Beträge“, „wiedereingezogene Beträge“ oder „noch ausstehende Wiedereinzahlungen“ gemeldet.

⁽⁷⁾ Artikel 39 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 1).

⁽⁸⁾ Siehe **Anhang 6.1, 1.3**. Im Jahr 2007 belief sich dieser Anteil auf 54 %.

⁽⁹⁾ Im Jahr 2007 lag der entsprechende Anteil bei 11 % (Ziffer 6.27 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007) und im Jahr 2006 bei 12 % (Ziffer 6.39 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006).

⁽¹⁰⁾ Dieser Anteil bezieht sich auf den im letzten Satz von Ziffer 6.6 genannten Erstattungsbetrag von 24,8 Milliarden Euro.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission hebt ferner hervor, dass 58 % der Fehler nicht quantifizierbar sind (u. a. die Fehler, die die Einhaltung von Vorschriften betreffen) und viele davon keinerlei Auswirkungen auf die Erstattung von Ausgaben hätten, selbst wenn sie im Voraus aufgedeckt würden. Beispiele für die letztgenannten Fehler umfassen Verzögerungen bei der Veröffentlichung von Bekanntmachungen über vergebene Aufträge, Schwachstellen im Prüfpfad oder unzulängliche Publizität auf Projektebene.

Von den 73 Projekten, die mit den in **Anhang 6.1** genannten Fehlern behaftet sind, geht die Kommission in sechs Fällen nicht davon aus, dass die vom Hof ermittelten Umstände eine Grundlage dafür bilden, Finanzkorrekturen vorzunehmen, zumindest nicht in dem vorgeschlagenen Umfang. Dies betrifft insbesondere vier Fehler im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, die zur Fehlerquote insgesamt beitragen.

Die Kommission nimmt darüber hinaus Bezug auf ihre Antwort auf Punkt 6.2.

6.18. Ein großer Teil der geschätzten Fehlerquote ist auf Förderfähigkeitsfehler zurückzuführen, die häufigste Art von quantifizierbaren Fehlern in der geprüften Stichprobe. Förderfähigkeitsfehler wurden bei 41 geprüften Erstattungen festgestellt und hatten folgende Ursachen:

a) Die Projekte oder Begünstigten erfüllten nicht die jeweiligen Fondsbedingungen;

b) schwerwiegender Verstoß gegen die Auftragsvergebervorschriften;

c) Einbeziehung von Kosten, die nicht erstattungsfähig waren.

6.18. Die Kommission wird sämtlichen Ergebnissen nachgehen, um zu gewährleisten, dass geeignete Maßnahmen getroffen werden.

b) Die Kommission stellt ferner als eine der Hauptursachen der Unregelmäßigkeiten Verstöße gegen die Auftragsvergebervorschriften fest; aus diesem Grunde hat sie ihre eigene Prüfungstätigkeit auf diesen Risikobereich ausgerichtet und weitere Schritte unternommen, etwa die Erstellung von Anleitungen für die Mitgliedstaaten über den Umfang der anzuwendenden Finanzkorrekturen. Die Kommission bezieht sich allerdings auch auf ihre Antwort in Ziffer 6.17 in Bezug auf die Quantifizierung solcher Fehler.

Auf die beiden ersten der drei vorstehend genannten Ursachen für Förderfähigkeitsfehler entfallen nahezu 80 % der geschätzten Fehlerquote.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiele

- a) Bei einem EFRE-Projekt bezogen sich die gemeldeten Ausgaben ausschließlich auf den Grundstückserwerb. Gemäß den für den EFRE geltenden Zuschussfähigkeitsregeln dürfen jedoch auf den Erwerb von Grundstücken nicht mehr als 10 % der gesamten zuschussfähigen Ausgaben entfallen. Dennoch hatte die Verwaltungsbehörde die Erstattung für dieses Projekt genehmigt. Die geltend gemachten Kosten in Höhe von 25 Millionen Euro kommen für eine Kofinanzierung aus den Strukturfonds nicht infrage.
- b) Gegenstand eines anderen EFRE-Projekts war die Entwicklung eines IT-Systems. Die auftraggebende Behörde war verpflichtet, einen Dienstleistungsauftrag im Wert von über 236 000 Euro in Anwendung der vorgeschriebenen Ausschreibungsverfahren zu vergeben. Die regionalen Behörden, die die Endbegünstigten für dieses Projekt waren, vergaben einen Auftrag direkt ohne Ausschreibung an ein Unternehmen. Infolgedessen waren die für dieses Projekt gemeldeten Ausgaben in Höhe von 1,8 Millionen Euro nicht zuschussfähig.
- c) Um zuschussfähig zu sein, müssen sich Ausgaben auf die kofinanzierten Operationen beziehen. Bei einem ESF-Projekt wurden das Gehalt eines Verwaltungsbediensteten, mehrere Lieferantenrechnungen und einige Käufe von Ausrüstungsgütern für dieses Projekt geltend gemacht, obwohl sich diese Ausgaben auch auf die anderen Tätigkeiten des Begünstigten bezogen. Zudem ist beim Kauf von Ausrüstungsgütern nur die Abschreibung zuschussfähig; gemeldet wurde aber der gesamte Kaufpreis. Dies führte zu einer um 88 705 Euro bzw. 13,5 % überhöhten Ausgabenerklärung.

6.19. Bei zwei operationellen Programmen des EFRE, die zur Stichprobe des Hofes gehörten, meldeten die nationalen Behörden sieben Projekte, die ursprünglich mit nationalen Mitteln finanziert worden waren. Diese Projekte waren bereits abgeschlossen, als für sie EU-Kofinanzierungsmittel beantragt wurden, um entweder zusätzliche neue Ausgaben zu schaffen oder nicht zuschussfähige Ausgaben zu ersetzen. Der Hof gelangte zu dem Ergebnis, dass diese Projekte fehlerträchtiger waren als die auf normalem Wege ausgewählten Projekte⁽¹¹⁾. Sie waren von den nationalen Behörden keiner wirksamen Ex-ante-Überprüfung unterzogen worden, um die Übereinstimmung mit den EU-Förderregeln sicherzustellen⁽¹²⁾. Da der Programmplanungszeitraum 2000-2006 nahezu abgeschlossen ist, stehen die nationalen Behörden hinsichtlich der Inanspruchnahme der von der EU gebundenen Mittel unter Druck. Dadurch erhöht sich das Risiko, dass für nicht zuschussfähige Projekte Erstattungszahlungen aus dem EU-Haushalt geleistet werden.

6.19. 2005 hat die Kommission Anleitungen vorgelegt, wonach derartige Projekte nur dann in Programme aufgenommen werden konnten, wenn sie alle Voraussetzungen erfüllten, einschließlich der Erfüllung der Auswahlkriterien des Programms, der Durchführung von Kontrollen, der Publizitätsvorschriften usw. Kommissionsvertreter haben die Behörden der Mitgliedstaaten an diese Anforderungen erinnert, als die Aufnahme solcher Projekte auf Sitzungen der Überwachungsausschüsse erörtert wurde. Die Kommission hat in bestimmten Fällen, in denen sie die Auffassung vertrat, dass die Voraussetzungen nicht erfüllt waren, Finanzkorrekturen vorgenommen.

In Bezug auf vier der fünf Projekte, die vom Hof als nicht zuschussfähig erachtet wurden, weil sie nicht operationell waren, ist die Kommission der Auffassung, dass die Vorschriften einen Entschluss in dieser Frage erst nach Abschluss des Programms zulassen. Falls sich die Umstände nicht ändern, werden die Projekte nicht kofinanziert. In dem anderen Fall haben die nationalen Behörden einer Herausnahme des Projekts zugestimmt.

⁽¹¹⁾ Von den sieben Projekten kamen fünf in ihrer Gesamtheit nicht für eine Kofinanzierung infrage, und ein Projekt war mit gravierenden Fehlern behaftet.

⁽¹²⁾ Fondsspezifische Zuschussfähigkeitsregeln und andere Gemeinschaftsvorschriften, wie beispielsweise die EU-Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen und die Vorschriften für staatliche Beihilfen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel

Bei einem EFRE-Projekt wurde der Bau von drei Druckausgleichstürmen an einer Wasserleitung zur Verteilung des Wassers eines örtlichen Stausees finanziert. Das Projekt wurde im Zeitraum 2000-2004 durchgeführt. Die Wasserleitung wurde nie in Betrieb genommen, da der Staudamm nie mit Wasser gefüllt wurde.

Die Verwaltungsbehörde wusste, dass die spezifischen Ziele des Projekts nicht erreicht werden konnten und das Projekt daher nicht zuschussfähig war. Dennoch beschloss sie, das Projekt in das operationelle Programm aufzunehmen, um ein anderes von der Kommission abgelehntes Projekt zu ersetzen. Für das Projekt wurden bei der Kommission Ausgaben in Höhe von 5,7 Millionen Euro geltend gemacht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiel

Die Kommission wird bei Abschluss des Programms überprüfen, ob dieses Projekt operationell ist, und, sofern dies nicht der Fall ist, die erforderliche Finanzkorrektur vornehmen.

6.20. 58 % der in der geprüften Stichprobe aufgedeckten Fehler sind nicht quantifizierbar und wurden daher bei der Schätzung der Fehlerquote nicht berücksichtigt. Es handelt sich in den meisten Fällen um Fehler im Zusammenhang mit der Einhaltung der Rechtsvorschriften, d. h.

- a) Schwachstellen in den Ausschreibungs und Auftragsvergabeverfahren;
- b) Nichteinhaltung der Publizitätsvorschriften.

6.20.

Beispiel

Bei der Ausschreibung von zwei Aufträgen für ein EFRE-Projekt wurde eine Durchschnittspreisformel zur Bewertung der finanziellen Angebote verwendet. Durch diese Formel werden die niedrigsten Angebote benachteiligt, ohne dass den Bietern die Möglichkeit gegeben wird, ihr Angebot zu begründen.

Gemäß dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Rechtssache SECAP SpA, C-147/06) ist die vorstehend genannte Vorgehensweise diskriminierend.

Außerdem wird bei dieser Vorgehensweise möglicherweise nicht das Angebot mit dem niedrigsten Preis ausgewählt, was in einigen Fällen der Richtlinie 93/37/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge⁽¹³⁾ zuwiderlaufen würde, insbesondere was die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots angeht.

Beispiel

Die Kommission ist bei ihren eigenen Prüfungen auf diese Fehlerart gestoßen und hat bei Bedarf Korrekturmaßnahmen ergriffen.

⁽¹³⁾ ABl. L 199 vom 9.8.1993, S. 54.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

6.21. Da der Abschluss des Programmplanungszeitraums 2000-2006 bevorsteht, war der Hof der Ansicht, dass eine zusätzliche umfassende Bewertung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten für 2000-2006 keinen zusätzlichen Nutzen erbringen würde. In Anbetracht der Tatsache, dass für den Zeitraum 2007-2013 nahezu keine Zwischenzahlungen geleistet wurden (siehe Ziffer 6.8), konzentrierte sich der Hof bei seiner Bewertung auf den Teil der mitgliedstaatlichen Systeme, der der Behandlung aufgedeckter Fehler und der Berichterstattung über Finanzkorrekturen an die Kommission gewidmet ist.

6.22. Außerdem prüfte der Hof die Überwachung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durch die Kommission. Diese Prüfung war zweigliedrig:

- a) Zum einen untersuchte der Hof die Prüfungen der Kommission in Bezug auf die Funktionsweise der mitgliedstaatlichen Systeme für den Programmplanungszeitraum 2000-2006.
- b) Zum anderen prüfte er die Genehmigung der von den Mitgliedstaaten für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 konzipierten Kontrollsysteme durch die Kommission. Diese Untersuchung bezog sich unter anderem auf die Genehmigung der von den Mitgliedstaaten für den laufenden Programmplanungszeitraum erstellten Konformitätsbewertungen und Prüfstrategien durch die Kommission.

Systeme zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

Zeitraum 2000-2006

6.23. Für das Jahr 2007 bewertete der Hof die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten als bedingt wirksam. Im Jahr 2008 erfuhren der rechtliche Rahmen und damit auch die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten keine wesentlichen Änderungen. Außerdem liegt die im Jahr 2008 aufgedeckte Fehlerquote wie in den Vorjahren weiterhin erheblich über der Wesentlichkeitsschwelle.

6.21. Das System der Meldung von Finanzkorrekturen durch die Mitgliedstaaten an die Kommission wurde für den Zeitraum 2007-2013 durch die Benennung einer zuständigen Behörde und die Bereitstellung einer jährlichen Berichtstabelle (Artikel 61 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission) sehr viel übersichtlicher gestaltet und gestärkt.

6.22. Neben den beiden vom Hof geprüften Elementen im Rahmen ihrer Überwachung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten umfasst die Aufsichtsfunktion der Kommission auch ein breites Spektrum von Aktivitäten, wie sie im Aktionsplan der Kommission zur Stärkung ihrer Aufsichtsfunktion bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen (KOM(2008) 97) beschrieben sind.

Die Kommission nimmt darüber hinaus Bezug auf ihre Antwort in Ziffer 6.9.

6.23. Die Kommission ist der Auffassung, dass 2008 wesentliche Verbesserungen bei der Umsetzung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme einiger Programme zu verzeichnen waren, was auf ihre Maßnahmen in den Vorjahren zurückzuführen ist, insbesondere auf den Aktionsplan 2008 zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen.

Die Generaldirektionen Regionalpolitik sowie Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit haben die Ergebnisse der Bewertungen der wirksamen Funktionsweise der Systeme im Rahmen von 545 operationellen Programmen in ihren jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten für 2008 dargelegt. Die Analyse der Gesamtzahlen weist auf eine ausgeprägte Abstufung hin, die sich wie folgt gestaltet:

- 31 % der Systeme funktionieren gut (31 % im Jahr 2007);
- 47 % der Systeme funktionieren zwar, sind jedoch verbesserungsbedürftig (Mängel mit geringfügigen Auswirkungen) (26 % im Jahr 2007);
- 16 % der Systeme funktionieren zwar, sind jedoch verbesserungsbedürftig (Mängel mit erheblichen Auswirkungen) (29 % im Jahr 2007);
- 6 % der Systeme sind unwirksam (14 % im Jahr 2007).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Zeitraum 2007-2013

6.24. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden (wie in Ziffer 6.11 beschrieben) neue Elemente in die Kontrollsysteme aufgenommen, um das Risiko fehlerbehafteter Vorgänge von vornherein zu vermindern. Vor der ersten Zwischenzahlung für ein Programm oder spätestens binnen 12 Monaten nach der Genehmigung des Programms müssen die Mitgliedstaaten der Kommission eine Systembeschreibung zur Genehmigung vorlegen, der eine von einer unabhängigen Prüfbehörde erstellte Konformitätsbewertung beiliegt. Ferner müssen die Prüfbehörden der Kommission binnen neun Monaten nach Genehmigung des Programms eine Prüfstrategie vorlegen.

6.25. Die Prüfung des Hofes zeigte, dass die Kommission die Genehmigungsverfahren sowohl für die Konformitätsbewertungen als auch für die Prüfstrategien innerhalb der vorgegebenen Fristen durchführte. Die Genehmigung von Systembeschreibungen und Konformitätsbewertungen wurde begründet; Fälle, in denen eine Ablehnung erfolgte, beruhten eindeutig auf Mängeln der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Unterlagen (unvollständig und daher nicht vorschriftskonform und/oder von unzulänglicher Qualität).

6.26. Bis Ende 2008 hatte die Kommission Systembeschreibungen und Konformitätsbewertungen für 282 (65 %) der 432 genehmigten Programme erhalten und 88 (20 %) gebilligt. In 38 % der Fälle hatten die Mitgliedstaaten der Kommission die Unterlagen verspätet zur Genehmigung vorgelegt.

6.27. Hinsichtlich der Prüfstrategien der Mitgliedstaaten war die Lage ähnlich. Bis Ende 2008 waren bei der Kommission die Prüfstrategien für 363 (84 %) der 432 genehmigten Programme eingegangen. 206 Strategien (47 %) waren genehmigt worden. Die Mitgliedstaaten hatten 39 % dieser Unterlagen verspätet vorgelegt.

6.28. Die Durchführung der Projekte des Zeitraums 2007-2013 ist bereits angelaufen. Die Projektausgaben werden von den Begünstigten an die nationalen Behörden oder von den nationalen Behörden an die Kommission gemeldet, noch ehe die Kontrollsysteme genehmigt sind⁽¹⁴⁾. Nach Ansicht des Hofes besteht insofern ein Risiko, als sich durch verspätete Genehmigungen der Systembeschreibungen, Konformitätsbewertungen und Prüfstrategien der Mitgliedstaaten die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Kontrollsysteme Fehler in der Anlaufphase nicht verhindern und aufdecken.

6.26. Zum 30. Juni 2009 waren die Konformitätsbewertungsberichte für 88 % aller Programme bei der Kommission eingegangen, und die Kommission hatte die Berichte nach einer Überprüfung innerhalb der vorgegebenen Fristen für 48 % aller Programme genehmigt.

6.27. Zum 30. Juni 2009 waren bei der Kommission die Prüfstrategien für 91 % aller Programme eingegangen, und sie hatte die Prüfstrategien nach einer Überprüfung innerhalb der vorgegebenen Fristen für 85 % aller Programme gebilligt.

6.28. Die Kommission hat ihre Genehmigungsverfahren innerhalb der vorgegebenen Fristen durchgeführt. Das vom Hof festgestellte Risiko ist auf die Zeitspanne für die Einreichung und Genehmigung der Konformitätsbewertungsberichte und der Prüfstrategien gemäß den Verordnungen für die Programme 2007-2013 zurückzuführen. Die Kommission hält dies für ein beschränktes Risiko, da die Kontrollsysteme mit den Anforderungen übereinstimmen und auch dann wirksam funktionieren können, wenn die Konformitätsbewertungsberichte noch nicht genehmigt worden sind. Die Prüfbehörden eines jeden Programms müssen der Kommission Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Prüfung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen vorlegen, die sich auf die 2008 und in den Folgejahren geltend gemachten Ausgaben sowie auf eine Stellungnahme zur Funktionsweise der Systeme erstreckt.

Die Kommission hat auch dieses Risiko in ihrer eigenen Prüfstrategie für 2009 berücksichtigt.

⁽¹⁴⁾ Die Genehmigung der Systembeschreibungen und der Erklärungen über die Konformität der Systeme ist eine Voraussetzung für die erste Zwischenzahlung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Systeme für Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen**Mitgliedstaaten (Zeitraum 2000-2006)**

6.29. Der Hof bewertete die mitgliedstaatlichen Systeme für die Erfassung und Berichtigung der bei den verschiedenen nationalen Ex-post-Kontrollen aufgedeckten Fehler sowie die Berichterstattung über Finanzkorrekturen an die Kommission. Ziel dieser Bewertung war es, die Zuverlässigkeit der der Kommission vorliegenden Informationen über die von den Mitgliedstaaten vorgenommenen Finanzkorrekturen zu überprüfen. Der Hof überprüfte, ob die von den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten bereits aufgedeckten Fehler auf mitgliedstaatlicher Ebene genau und vollständig aufgezeichnet und innerhalb angemessener Fristen berichtigt werden und ob diese Korrekturen ordnungsgemäß⁽¹⁵⁾ in den nationalen Systemen erfasst und der Kommission gemeldet wurden⁽¹⁶⁾.

6.30. Aus **Teil 2** von **Anhang 6.1** geht hervor, dass die Berichterstattung über die Korrekturen an die Kommission der am wenigsten zufriedenstellende Aspekt der geprüften Systeme für Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen ist. Bei vier der geprüften operationellen Programme war diese Berichterstattung nicht zufriedenstellend und bei sechs anderen teilweise zufriedenstellend. In einigen Fällen wurden der Kommission überhaupt keine Informationen über Finanzkorrekturen übermittelt, während die Informationen in anderen Fällen nicht entsprechend den Anweisungen der Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) vorgelegt wurden und daher nicht davon ausgegangen werden konnte, dass die übermittelten Zahlen zuverlässig waren. Dies bedeutet, dass die Kommission nicht für alle Mitgliedstaaten über vollständige und zuverlässige Informationen bezüglich der Finanzkorrekturen verfügt.

Aufsicht durch die Kommission (Zeitraum 2000-2006)

6.31. Der Hof untersuchte die wichtigsten Überwachungstätigkeiten der Kommission. Dazu gehören die Ex-post-Prüfungen der Kommission⁽¹⁷⁾ und die Anwendung der Verfahren für die Aussetzung von Zahlungen und für Finanzkorrekturen.

6.30. Die Kommission stellt fest, dass für elf von sechzehn vom Hof geprüften Systemen alle Aspekte zufrieden stellend oder teilweise zufrieden stellend sind. Die Kommission hat erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität der von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten unternommen. 2008 hat sie im Rahmen des Aktionsplans der Kommission Prüfungen ähnlich denjenigen durchgeführt, wie sie vom Hof in zehn Mitgliedstaaten durchgeführt wurden. Sie unternimmt nach wie vor Anstrengungen zur Verbesserung der Berichterstattung, damit vollständige und zuverlässige Daten für alle Mitgliedstaaten vorliegen. Die Kommission nimmt darüber hinaus Bezug auf ihre Antwort in den Ziffern 6.21 und 6.36.

6.31. Die Kommission nimmt Bezug auf ihre Antwort in den Ziffern 6.9 und 6.22.

⁽¹⁵⁾ Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission über ihre eigenen Finanzkorrekturen Bericht erstatten und dabei zwischen „herausgenommenen Beträgen“, „wiedereingezogenen Beträgen“ und „noch ausstehenden Wiedereinziehungen“ unterscheiden (siehe Ziffer 6.13).

⁽¹⁶⁾ Die Bewertung des Hofes bezog sich nicht auf die Wirksamkeit der Mitgliedstaaten bei der Aufdeckung von Fehlern.

⁽¹⁷⁾ Die Ergebnisse der vom Hof vorgenommenen Weiterverfolgung seiner Prüfungsberichte sind in **Anhang 6.2** zusammengefasst.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.32. Im Laufe des Jahres 2008 leitete die Kommission 52 Verfahren für die förmliche Aussetzung von Zahlungen ein und erließ 10 ⁽¹⁸⁾ Entscheidungen über die Aussetzung von Zahlungen ⁽¹⁹⁾ für den Zeitraum 2000-2006. Infolgedessen erhöhte sich das Ausmaß der Finanzkorrekturen für die EFRE-, ESF- und Kohäsionsfonds Programme des Zeitraums 2000-2006 von 220 Millionen Euro ⁽²⁰⁾ im Jahr 2007 auf 1 169 Millionen Euro ⁽²¹⁾ im Jahr 2008 ⁽²²⁾. Rund 60 % der gemeldeten Finanzkorrekturen wurden im Jahr 2008 tatsächlich umgesetzt (d. h. Herausnahme von Beträgen, Rückzahlung oder Aufhebung von Mittelbindungen). Die Mitgliedstaaten nahmen 94 % der Finanzkorrekturen vor, indem sie nicht zuschussfähige Ausgaben zurückzogen. Anstelle dieser Ausgaben konnten sie zusätzliche neue Ausgaben melden, die zuschussfähig waren. Dies deutet darauf hin, dass die Mitgliedstaaten bereit sind, Unregelmäßigkeiten selbst zu korrigieren, um eine Kommissionsentscheidung zu vermeiden, die zu einer Nettokürzung der gebundenen Mittel führt.

6.33. Der Hof verweist darauf, dass der Austausch nicht zuschussfähiger Ausgaben gegen neue Ausgaben (Herausnahme) ohne wirksame Ex-ante-Überprüfung durch die Mitgliedstaaten nicht gewährleistet, dass bis zum Programmabschluss alle vorschriftswidrigen Ausgaben von der EU-Finanzierung ausgeschlossen werden.

6.34. Hinsichtlich des „Aktionsplans zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen“ ⁽²³⁾ berichtet die Kommission, sie habe 28 von 37 Maßnahmen umgesetzt. Die fünf wichtigsten Maßnahmen mit potenziellen Auswirkungen auf die Fehler betreffen Ex-post-Prüfungen, Finanzkorrekturen, die Aussetzung von Zahlungen und Pläne für Abhilfemaßnahmen. Diese Maßnahmen laufen weiter, da sie einen inhärenten Bestandteil der Kontrollaufgaben der Kommission bilden. Die Wirkung des Aktionsplans lässt sich noch nicht beurteilen, da die Fehler aus den vorangegangenen Jahren noch immer Auswirkungen auf die von der Kommission erstatteten Ausgaben haben.

6.33. Die Kommission hat dieses Problem ebenfalls erkannt und wird sich damit in ihrer Strategie für den Abschluss der Programme 2000-2006 speziell befassen. Die Kommission nimmt darüber hinaus Bezug auf ihre Antwort in Ziffer 6.19.

6.34. Die Kommission pflichtet der Auffassung bei, dass die Auswirkungen des Aktionsplans im Hinblick auf den Zeitraum 2000-2006 noch nicht vollständig bewertet werden können. Daher hat sich die Kommission zur Vorlage eines Berichts über die ersten Auswirkungen ihres Aktionsplans im Februar 2010 verpflichtet.

Gleichwohl zeigt die Kommission in ihrem Abschlussbericht über die Durchführung des Aktionsplans (KOM(2009) 42) auf, dass aufgrund der Durchführung des Aktionsplans der Kommission im Jahr 2008 wichtige Ergebnisse erzielt worden sind, etwa die Annahme von zehn Aussetzungsentscheidungen und die Durchführung von vierzehn nationalen Aktionsplänen. Darüber hinaus wurde 2008 ein Betrag in Höhe von 1,527 Mrd. EUR aus dem kumulierten Betrag der für 2000-2006 beantragten Zahlungen (und abschließende Anträge aus früheren Zeiträumen) berichtigt, während weitere 2,832 Mrd. EUR gerade wieder eingezogen wurden.

⁽¹⁸⁾ Demgegenüber wurde für 2007 eine Entscheidung angenommen.

⁽¹⁹⁾ Die Einleitung eines Verfahrens für die Aussetzung von Zahlungen ist während der Programmdurchführung der erste Schritt in Richtung einer möglichen Finanzkorrektur seitens der Kommission. Wenn ein Mitgliedstaat selbst nicht die erforderlichen Abhilfemaßnahmen und Finanzkorrekturen vornimmt, kann die Kommission die Zahlungen aussetzen und eine Entscheidung über Finanzkorrekturen erlassen.

⁽²⁰⁾ Beim Gesamtbetrag von 220 Millionen Euro handelt es sich um Finanzkorrekturen ohne Kommissionsentscheidung.

⁽²¹⁾ 1 109 Millionen Euro ohne Kommissionsentscheidung und weitere 60 Millionen Euro mit Kommissionsentscheidung.

⁽²²⁾ Der kumulierte Betrag der als Ergebnis der Aufsichtsmaßnahmen der Kommission vorgenommenen Finanzkorrekturen für den Zeitraum 2000-2006 beläuft sich auf 3 313 Millionen Euro.

⁽²³⁾ KOM(2008) 97 endg. vom 19.2.2008 und abschließender Durchführungsbericht KOM(2009) 42/3.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

6.35. Auf der Grundlage seiner Prüfungen (siehe Ziffer 6.17) gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen (Ausgabenerstattungen) für das am 31. Dezember 2008 abgeschlossene Haushaltsjahr im Themenkreis Kohäsion in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

6.36. Der Hof stellte fest, dass die von den Mitgliedstaaten eingerichteten Systeme zur Berichtigung von bei nationalen Kontrollen aufgedeckten Fehlern in den meisten Fällen zumindest teilweise zufriedenstellend waren.

Empfehlungen

6.37. Der Hof empfiehlt der Kommission,

- a) den Schwerpunkt der den Mitgliedstaaten an die Hand gegebenen Anleitungen auf die fehlerträchtigsten Bereiche zu legen, d. h. auf Fragen der Zuschussfähigkeit und auf die Auftragsvergabe;
- b) eine wirksame Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern auf mitgliedstaatlicher Ebene – einschließlich wirksamer Wiedereinziehungsverfahren und Berichterstattung an die Kommission – sicherzustellen;
- c) weiterhin risikoorientierte Prüfungen der operationellen Programme durchzuführen, die sich auf die fehlerträchtigsten Fragen und Programme konzentrieren;
- d) bei operationellen Programmen, bei denen Probleme aufgedeckt wurden, für die strikte Anwendung der Korrekturverfahren zu sorgen und dabei sicherzustellen, dass dieser Prozess nicht zu neuen Fehlern führt.

6.35. Die meisten der vom Hof festgestellten erheblichen Fehler sind auf wenige Mitgliedstaaten beschränkt. Die Kommission war sich der Systemmängel in den meisten Fällen bereits bewusst und hatte 2008 entsprechende Abhilfemaßnahmen im Rahmen dieser Programme vorgenommen. Im Laufe des Jahres 2008 konnten mit der Durchführung des Aktionsplans zur Stärkung ihrer Aufsichtsfunktion bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen wirksame Ergebnisse erzielt werden. Verschärfte Kontrollregelungen für den Zeitraum 2007-2013 und die Anstrengungen der Kommission in der Anlaufphase des Zeitraums sollten sich auf die Fehlerquoten bei den Zahlungen der Gemeinschaft für den neuen Zeitraum auswirken.

6.36. Die Kommission stellt fest, dass die meisten der vom Hof geprüften Korrektursysteme zufrieden stellend bzw. teilweise zufrieden stellend funktionierten. Sie ist der Auffassung, dass bei der Vorlage zuverlässiger Belege für die wirksame Funktionsweise der mehrjährigen Korrekturverfahren Fortschritte erzielt worden sind. Sie bemüht sich nach wie vor um die Verbesserung der Qualität der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten und wird 2009 erneut Prüfungen vor Ort ähnlich denjenigen des Hofes durchführen, wie sie bereits im Rahmen des Aktionsplans 2008 stattgefunden haben.

6.37.

- a) Die Kommission hat ihre Maßnahmen in ihrem Aktionsplan 2008 auf diese Empfehlung ausgerichtet und setzt ihre Bemühungen auch 2009 fort. Sie hat Anleitungen zu wichtigen Fragen der Zuschussfähigkeit vorgelegt, etwa Einnahmen schaffende Investitionen und vereinfachte Kostenoptionen (etwa Pauschalregelungen und Einheitssätze), die sie mit den aktuellen Änderungen der Vorschriften für 2007-2013 eingeführt hat. Die Kommission hat Workshops zu Fragen des öffentlichen Auftragswesens veranstaltet und wird weiterhin aktiv an Fortbildungsmaßnahmen für die Behörden der Mitgliedstaaten mitwirken.
- b) Die Kommission hat in mehreren Maßnahmen ihres Aktionsplans 2008 ihr Hauptaugenmerk auf dieses Thema gelegt. Sie wird ihre Bemühungen fortsetzen und hat die Mitgliedstaaten gebeten, 2009 die Wiedereinziehungsverfahren und die Berichterstattung im Hinblick auf den Abschluss der Programme 2000-2006 zu stärken.
- c) Die Kommission hat Maßnahme 1.1 ihres Aktionsplans 2008 auf diese Empfehlung ausgerichtet. 2009 wird sie weiterhin dieses Ziel verfolgen, wie sie in ihrer gemeinsamen Prüfstrategie für den Strukturfonds für den Zeitraum 2009-2011 dargelegt hat.
- d) Die Kommission hat die Maßnahmen 8.1 und 8.2 ihres Aktionsplans 2008 auf diese Empfehlung ausgerichtet und wird auch weiterhin — bis zum Abschluss einschließlich — überprüfen, dass herausgenommene vorschriftswidrige Ausgaben durch zuschussfähige Ausgaben ausgetauscht werden.

ANHANG 6.1

TEIL 1: WICHTIGSTE MERKMALE DER STICHPROBENGESTÜTZTEN PRÜFUNG DER VORGÄNGE

1.1 — Stichprobengröße

Haushaltsjahr	Anzahl der geprüften Vorgänge
2008	170 (*)
2007	180

(*) Die 170 Zwischenzahlungen bilden 180 Stichprobenbestandteile. Bei dem vom Hof verwendeten wertbezogenen Stichprobenverfahren können Erstattungen mehr als einmal ausgewählt werden, wenn ihr Wert über die Größe des Stichprobenintervalls hinausgeht.

1.2 — Zusammensetzung der Stichprobe

Anteil der geprüften Vorgänge nach ihrer Art	2008				2007
	ESF	EFRE	Kohäsionsfonds	Insgesamt	
Abschluss-/Zwischenzahlungen	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %
Vorschüsse	—	—	—	—	—
Insgesamt	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %

1.3 — Häufigkeit und geschätzte Auswirkungen der Fehler

Fehler	2008				2007
	ESF	EFRE	Kohäsionsfonds	Insgesamt	
Häufigkeit der mit Fehlern behafteten geprüften Vorgänge	18 % {9}	51 % {48}	59 % {16}	43 % {73}	54 % {97}
Häufigkeit der quantifizierbaren Fehler	44 % {4}	47 % {37}	21 % {4}	42 % {45}	43 % {63}
Auswirkungen der quantifizierbaren Fehler Wahrscheinlichste Fehlerquote (*)	über 5 %				über 5 %

(*) Der Hof unterscheidet bei der wahrscheinlichsten Fehlerquote drei Spannen: unter 2 %, zwischen 2 % und 5 % und über 5 %. Die Zahlen in geschweiften Klammern entsprechen der absoluten Zahl der Vorgänge.

1.4 — Fehlerarten in der Stichprobe

Anteil der Fehler in den geprüften Vorgängen in Bezug auf	2008				2007
	ESF	EFRE	Kohäsionsfonds	Insgesamt	
Förderfähigkeit	22 %	46 %	16 %	38 %	34 %
Tatsächliches Vorhandensein	0 %	0 %	0 %	0 %	5 %
Genauigkeit	33 %	10 %	10 %	12 %	18 %
Sonstige Aspekte (Einhaltung der Rechtsvorschriften, ohne Auswirkungen auf die Zahlung)	45 %	44 %	74 %	50 %	43 %
Insgesamt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

TEIL 2: GESAMTBEWERTUNG DER ÜBERWACHUNGS- UND KONTROLLSYSTEME

2.1 — Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme — Systeme für Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen auf der Ebene der Mitgliedstaaten

	Aufzeichnung von Fehlern	Berichtigung von Fehlern	Aufzeichnung von Korrekturen	Berichterstattung über Korrekturen an die Kommission	Berichterstattung über Unregelmäßigkeiten an das OLAF
EFRE — Griechenland — Epirus					
EFRE — INTERREG Deutschland/Polen — System Deutschland					
EFRE — INTERREG Deutschland/Polen — System Polen					
EFRE — INTERREG Spanien/Portugal					
EFRE — Italien — Kalabrien					
EFRE — Italien — Apulien					
EFRE — Spanien — Andalusien					
EFRE — Polen — Wettbewerbsfähigkeit					
EFRE — Portugal — Erschließung und Verkehr					
EFRE — Spanien — Ziel 1					
EFRE — Vereinigtes Königreich — Cornwall Ziel 1					
ESF — Belgien — Hennegau					
ESF — Frankreich — Ziel 3					
ESF — Griechenland — Wettbewerbsfähigkeit					
ESF — Niederlande — Ziel 3					
ESF — Schweden — Ziel 3					

Legende:

	zufriedenstellend
	teilweise zufriedenstellend
	nicht zufriedenstellend

WEITERVERFOLGUNG 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			
Der Hof ermittelte bei Kohäsionsprojekten wiederholt eine wesentliche Fehlerquote. Er 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 2007, Ziffern 6.22-6.32, 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 endg. vom 19.2.2008).	Die Kommission ist dabei, den Aktionsplan umzusetzen; im Jahr 2008 wurden 28 von 37 Maßnahmen als abgeschlossen gemeldet. Die Wirkung der Kommissionstätigkeit kann jedoch erst in den nächsten Jahren beurteilt werden, wenn die Ergebnisse der getroffenen Maßnahmen verfügbar sind.	<i>Die Kommission hat sich zur Vorlage eines Berichts über die ersten Auswirkungen ihres Aktionsplans im Februar 2010 verpflichtet.</i>
2. Zuverlässigkeitserklärung 2006: Weiterverfolgung der Bemerkungen des Hofes durch die Kommission			
Für das Jahr 2006 stellte der Hof bei allen geprüften Programmen eine wesentliche Fehlerquote bei den gemeldeten Projektausgaben fest. Bei 77 der 177 geprüften Projekte des Programmplanungszeitraums 2000-2006 waren wesentliche Fehler zu verzeichnen. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffern 6.13-6.15 und 6.26-6.28.)	Die Kommission hat die Weiterverfolgung der Prüfungsbemerkungen weiter verbessert, u. a. durch die Aussetzung von Zahlungen und durch Finanzkorrekturen.	Der Hof hat geprüft, wie die Kommission den Bemerkungen nachgegangen ist, die infolge von 20 Prüfungen des Hofes im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 2006 vorgelegt wurden. Die Analyse des Hofes ergab, dass in allen Fällen Folgemaßnahmen getroffen wurden.	<i>Die Kommission hat ihre Überwachung und Weiterverfolgung der Prüfergebnisse einschließlich der Feststellungen des Hofes aufgrund der Durchführung ihres Aktionsplans 2008 zur Stärkung ihrer Aufsichtsfunktion verbessert.</i>

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
3. Weiterverfolgung der wichtigsten Feststellungen zur Prüfungstätigkeit der Kommission			
Für den Jahresbericht 2006 wurden 15 Prüfungen der Generaldirektion Regionalpolitik und der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit bewertet. Etwas mehr als die Hälfte dieser Kommissionsprüfungen wies alle Merkmale eines wirksamen Überwachungsinstruments auf. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffern 6.23 und 6.36 sowie Tabelle 6.3; siehe auch Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 6.30.)	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. (Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Antwort der Kommission auf Ziffer 6.30.)	Für seine Weiterverfolgungsprüfung wählte der Hof eine neue Stichprobe von 15 Kommissionsprüfungen aus, bei denen er den Prüfpfad und die Dokumentation signifikanter Sachverhalte bewertete und die Prüfungsarbeit untersuchte. Der Hof gelangte hinsichtlich dieser 15 Fälle zu der Schlussfolgerung, dass die Generaldirektion Regionalpolitik und die Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit angemessene Prüfverfahren eingesetzt haben, um die Funktionsweise der Verwaltungs und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten zu bewerten. Hinsichtlich der Dokumentation der durchgeführten Prüfungsarbeit sind jedoch noch einige Verbesserungen erforderlich, was insbesondere die Vollständigkeit der Prüfverfahren betrifft.	<i>Die Kommission ist der Auffassung, dass die Dokumentation in den meisten Fällen vollständig war. Sie hat sich verpflichtet, weiterhin hohe Standards bei der Qualitätsprüfung und Dokumentation anzulegen.</i>

KAPITEL 7

Forschung, Energie und Verkehr

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	7.1-7.10
Verwendung der Mittel	7.6-7.10
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	7.11-7.16
Wirksamkeit der Systeme	7.17-7.39
Systeme zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	7.18-7.34
Ex-ante-Dokumentenprüfungen von Kostenaufstellungen	7.18-7.20
Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen	7.21-7.27
Ex-post-Prüfungsstrategie der Kommission	7.28-7.34
Systeme für Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen	7.35-7.39
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	7.40-7.42
Schlussfolgerungen	7.40-7.41
Empfehlungen	7.42

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

7.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zum Themenkreis Forschung, Energie und Verkehr, der folgende Politikbereiche umfasst: 06 – Energie und Verkehr, 08 – Forschung, 09 – Informationsgesellschaft und Medien sowie 10 – Direkte Forschung. Ausführliche Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten, den Ausgaben des Haushaltsjahrs und der Art der Mittelverwaltung sind **Tabelle 7.1** zu entnehmen.

7.2. Die Energie- und Verkehrspolitik dient der Bereitstellung wettbewerbsfähiger Systeme im Energie- und Verkehrsbereich für die europäischen Bürger und Unternehmen sowie einer nachhaltigeren Ausrichtung der Energieerzeugung und des Energieverbrauchs. Außerdem sollen die Voraussetzungen für dauerhafte und sichere Energieversorgungs- und Verkehrsdienstleistungen in der EU geschaffen und die Sicherheit in den Bereichen Energie und Verkehr verbessert werden. Schließlich sollen die politischen Maßnahmen der Union für Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Sicherheit in den Bereichen Energie und Verkehr international verbreitet werden.

7.3. Die Forschungspolitik dient der Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums. Zusammen mit der Vollendung des Binnenmarkts stellt der Europäische Forschungsraum ein wesentliches Element für die Umsetzung der in Lissabon beschlossenen Strategie für Beschäftigung, internationale Wettbewerbsfähigkeit, wirtschaftliche Reformen und sozialen Zusammenhalt dar. Dies geschieht insbesondere durch die Ausgestaltung eines Raums der allgemeinen und beruflichen Bildung, Forschung und Innovation.

7.4. Im Mittelpunkt der Politik im Bereich Informationsgesellschaft und Medien steht die strategische Initiative i2010 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. Ausgaben für die direkte Forschung fließen in Forschung und forschungsverwandte Tätigkeiten der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS), einer Generaldirektion der Kommission. Die GFS soll nachfrageorientierte wissenschaftlich-technische Unterstützung für die Konzipierung, Entwicklung, Durchführung und Überwachung der EU-Politiken bereitstellen.

Tabelle 7.1 — Aufschlüsselung der Zahlungen nach Politikbereichen

Haushaltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen 2008 (Millionen Euro)	Art der Mittelverwaltung
6	Energie und Verkehr	Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	128	zentral direkt
		Land-, Luft- und Seeverkehrspolitik	278	zentral direkt
		Transeuropäische Netze (TEN)	888	zentral direkt
		Konventionelle und erneuerbare Energien	72	zentral direkt
		Kerntechnische Inspektionen	215	zentral direkt zentral indirekt dezentral und gemeinsam
		Forschung im Energie- und Verkehrsbereich (RP7)	108	zentral direkt
		Abschluss früherer Rahmenprogramme (RP5 und RP6)	92	zentral direkt
		Sicherheit und Schutz der Energieverbraucher und Verkehrsnutzer	3	zentral direkt
			1 784	
8	Forschung	Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	241	zentral direkt
		RP7	2 223	zentral direkt
		ITER	96	zentral indirekt
		Abschluss früherer Rahmenprogramme (RP5 und RP6)	1 836	zentral direkt
		Sonstige	42	zentral direkt
			4 438	
9	Informationsgesellschaft und Medien	Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	129	zentral direkt
		RP7	749	zentral direkt
		Medien	82	zentral direkt
		CIP und andere	141	zentral direkt
		Abschluss früherer Programme	607	zentral direkt
			1 708	
10	Direkte Forschung	Personal, Betriebskosten und Investitionen ⁽²⁾	306	zentral direkt
		RP7	38	zentral direkt
		Altlasten aus kerntechnischen Tätigkeiten der GFS im Rahmen des Euratom Vertrags	23	zentral direkt
		Abschluss früherer Rahmenprogramme (RP5 und RP6)	22	zentral direkt
			389	

Verwaltungsausgaben insgesamt 804

RP7 insgesamt ⁽²⁾ 3 214

Frühere RP insgesamt 2 557

Transeuropäische Netze insgesamt 888

Sonstige insgesamt 857

Operative Ausgaben insgesamt 7 516

Zahlungen des Jahres insgesamt 8 320**Mittelbindungen des Jahres insgesamt 9 157**⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 11 berichtet.⁽²⁾ Das Siebte Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (RP7) ist das Hauptinstrument der Europäischen Union für die Forschungsförderung im Zeitraum 2007-2013. Unter „Abschluss früherer Rahmenprogramme“ ausgewiesene Ausgaben betreffen Zwischen- und Abschlusszahlungen für Projekte, die im Zuge früherer Rahmenprogramme (d. h. RP6 (2002-2006) oder RP5 (1998-2002)) ausgewählt wurden. Siehe auch Ziffer 7.6.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verwendung der Mittel

7.6. Rund 80 % der operativen Ausgaben dieses Themenkreises entfallen auf Forschungsprojekte. Die Mittel werden über mehrjährige Rahmenprogramme (RP) bereitgestellt, die in Form vielfältiger Förderregelungen Unterstützung für verschiedene Themenbereiche und Projektarten vorsehen.

7.7. Die Kommission leistet Zahlungen an Zuwendungsempfänger in der Regel ohne Einbindung nationaler, regionaler oder lokaler Behörden in den Mitgliedstaaten. Seit 2008 wird der EU-Beitrag zu bestimmten Forschungsgroßvorhaben wie etwa dem Aufbau der ITER-Anlage für Fusionsenergie über gemeinsame Unternehmen bereitgestellt. Bei gemeinsamen Unternehmen handelt es sich um Gemeinschaftseinrichtungen, die von der Kommission sowie von anderen öffentlichen und privaten Partnern zur Verfügung gestellte Mittel verwalten.

7.8. Zuwendungsempfänger können Forschungseinrichtungen, Hochschulen, öffentliche Verwaltungen, Unternehmen oder Einzelpersonen sein. Die Zuwendungsempfänger oder Partner ⁽¹⁾ arbeiten an einem Projekt in der Regel als Konsortium in mehreren Mitgliedstaaten oder assoziierten Staaten. Projekte sind gewöhnlich auf mehrere Jahre angelegt. Die Förderung erfolgt auf der Grundlage einer Finanzhilfvereinbarung mit der Kommission. Die Finanzhilfen bewegen sich in einer Größenordnung von rund 20 000 Euro für Einzelforscher bis zu 30 Millionen Euro für große Verbundprojekte. Die 240 größten der über 15 000 Zuwendungsempfänger erhalten etwa 50 % der Gesamtzahlungen.

7.9. Eine weitere große Ausgabenkategorie (etwa 12 % der Gesamtausgaben) stellen Großprojekte im Bereich Energie und Verkehr im Rahmen des Programms für die transeuropäischen Netze ⁽²⁾ dar. Die Begünstigten sind gewöhnlich Behörden der Mitgliedstaaten, es befinden sich darunter aber auch öffentliche oder private Unternehmen.

7.10. Sowohl bei Forschungsprojekten als auch bei Projekten im Bereich Energie und Verkehr werden die Finanzhilfen in Teilbeträgen ausgezahlt: Bei Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung wird eine Vorauszahlung geleistet, auf die Zwischen- und Abschlusszahlungen zur Erstattung der von den Begünstigten in regelmäßig vorgelegten Kostenaufstellungen gemeldeten zuschussfähigen Ausgaben folgen.

7.6-7.10. *In den Forschungsrahmenprogrammen werden technisch und finanziell komplexe Projekte durchgeführt. Das Kontrollumfeld ist durch eine große Zahl von Zuwendungsempfängern gekennzeichnet, die alle ihre eigenen Kontrollsysteme einsetzen.*

Die Verwaltung der Forschungsrahmenprogramme kann in vier Stufen eingeteilt werden: Bewertung der Vorschläge; Vorschlagsauswahl und Vertragsverhandlung; Projekt- und Vertragsverwaltung sowie Finanzprüfungen und andere Ex-post-Kontrollen.

Ein großer Teil der von den Zuwendungsempfängern gemachten Fehler kann von der Kommission nicht aufgedeckt werden, bevor Zahlungen geleistet werden. Aus diesem Grund verfolgt die Kommission eine Prüfungsstrategie, die darauf abstellt, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen über einen Mehrjahreszeitraum hinweg zu gewährleisten. Die Strategie basiert auf einer systematischen Feststellung und Korrektur aller Fehler, die nicht vor der Anweisung einer Zahlung aufgedeckt werden konnten. Konkret bedeutet dies eine Ausweitung der Ex-post-Prüfungen, die ein zentrales Element der Prüfungsstrategie sind, und die Wiedereinziehung aller zu viel gezahlten Beträge bei den geprüften Zuwendungsempfängern.

Darüber hinaus wurden für das RP7 andere Kontrollen verschärft. Die für Forschung zuständigen Generaldirektionen haben „vereinbarte Verfahren“ zur Verbesserung der Prüfungsbescheinigungen sowie die Ex-ante-Bescheinigung der Berechnungsmethode des Zuwendungsempfängers für die Verwendung durchschnittlicher Personalkosten und/oder der Berechnungsmethode der Gesamtkosten (einschließlich indirekter Kosten) eingeführt.

Bei den anderen Programmen, auf die dieses Kapitel sich bezieht, wie zum Beispiel den Transeuropäischen Netzen und den Fonds für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen, weichen die eingesetzten Prüfungsstrategien in unterschiedlichem Ausmaß von denen des RP ab, da es gilt, die besonderen Merkmale dieser Programme zu berücksichtigen.

⁽¹⁾ Im Durchschnitt zählt ein Projekt rund 20 Partner, es können aber auch zwischen vier und 95 Partner beteiligt sein. Partner können an mehreren Projekten teilnehmen.

⁽²⁾ Im Jahr 2008 liefen 434 Verkehrsprojekte (TEN V) mit einer durchschnittlichen Finanzhilfe in Höhe von 16,43 Millionen Euro sowie 53 Energieprojekte (TEN E) mit einer durchschnittlichen Finanzhilfe in Höhe von 1,34 Millionen Euro.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

7.11. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 7.1, Teil 1** zusammengefasst. Der Hof stellte fest, dass 33 der 150 in der Stichprobe erfassten Zahlungen mit Fehlern behaftet waren. In den 63 Vorauszahlungen zum RP7 sowie in der Zwischenzahlung, die geprüft wurden, wurden keine Fehler festgestellt. Die vom Hof ermittelte wahrscheinlichste Fehlerquote liegt zwischen 2 % und 5 %.

7.12. Die meisten Fehler waren darauf zurückzuführen, dass bei Zwischen- und Abschlusszahlungen zu Forschungsprojekten des RP6 nicht zuschussfähige Kosten erstattet wurden. In diesen Fällen hat die Kommission entweder die nicht zuschussfähigen Kosten vor Leistung der Zahlung nicht aufgedeckt oder den für eine Erstattung infrage kommenden Betrag nicht korrekt berechnet.

7.13. Diese Feststellungen stehen in Einklang mit den von der Kommission aufgrund ihres eigenen Prüfungsprogramms getroffenen Feststellungen sowie mit den von den Generaldirektoren der für Forschung zuständigen Generaldirektionen in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten geäußerten Vorbehalten bezüglich der Richtigkeit der Kostenaufstellungen zum RP6.

7.14. Die häufigste Fehlerart ist nach wie vor die Erstattung nicht zuschussfähiger Personal- und indirekter Kosten. Zuwendungsempfänger verstoßen nämlich häufig gegen die Vorschrift, die für das Projekt tatsächlich entstandenen Kosten geltend zu machen, indem sie insbesondere unzutreffende Stundensätze für die an dem Projekt beteiligten Mitarbeiter abrechnen. Dies lässt sich am folgenden Beispiel veranschaulichen.

7.12-7.14. Der größte Teil der Fehler ist auf nicht korrekte Angaben zu den Personal- und Gemeinkosten zurückzuführen. Viele dieser Fehler können nur bei einer Prüfung in den Räumlichkeiten der Zuwendungsempfänger aufgedeckt werden. Die Kommission hat daher eine Prüfungsstrategie eingeführt und Ex-post-Prüfungen entwickelt. Die vorgenommenen Korrekturmaßnahmen haben dazu beigetragen, dass die Fehlerquote in den letzten Jahren reduziert werden konnte. Für das RP7 wurden weitere Korrekturmaßnahmen eingeleitet, die insbesondere die Prüfungsbescheinigung betreffen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel – Nicht erstattungsfähige Personal- und indirekte Kosten

Die vom Hof gezogene Stichprobe von Vorgängen umfasste ein RP6-Projekt zu Forschung und Entwicklung im Bereich von Verkehrssystemen, an dem mehr als 30 Partner in mehreren Mitgliedstaaten beteiligt waren. Das Projekt mit einem EU-Förderanteil von über 10 Millionen Euro ist auf mehrere Jahre angelegt.

Der Hof prüfte eine Kostenaufstellung eines beteiligten Partners für den Zeitraum Januar-Dezember 2006, die Grundlage für Erstattungsleistungen der Kommission im Jahr 2008 war.

In den Standardbedingungen für die Erstattungsfähigkeit gemäß der zwischen der Kommission und dem Zuwendungsempfänger abgeschlossenen Finanzhilfevereinbarung heißt es, dass erstattungsfähige Kosten tatsächlich getätigt, wirtschaftlich und für die Durchführung des Projekts erforderlich sein müssen. Sie müssen außerdem in der Buchhaltung des Vertragspartners (d. h. des Projektteilnehmers) erfasst sein, und die Buchhaltungsverfahren müssen die unmittelbare Abstimmung zwischen den für die Durchführung des Projekts angefallenen Kosten und Einnahmen und der Gesamtabrechnung für die gesamte Geschäftstätigkeit des Vertragspartners ermöglichen.

Der Zuwendungsempfänger kalkulierte die dem Projekt zurechenbaren Personalkosten anhand der Stundensätze der zwei mit dem Projekt befassten Kategorien von Personal (leitender Ingenieur/Projektleiter und Ingenieur/Techniker). Der Hof stellte fest, dass die verwendeten Sätze nicht den Kosten entsprachen, die dem Zuwendungsempfänger bei der Durchführung der in der Finanzhilfevereinbarung festgelegten Projektaktivitäten tatsächlich entstanden waren.

Die Prüfer des Hofes rechneten die Personalkosten auf der Grundlage der in der Buchhaltung des Zuwendungsempfängers erfassten tatsächlichen Gehaltskosten nach. Diese erneute Berechnung ergab, dass der Zuwendungsempfänger die Personalkosten für das Projekt um mehr als 13 000 Euro zu hoch angegeben hatte. Aufgrund dieser Berechnung müssen auch die dem Projekt zurechenbaren erstattungsfähigen indirekten Kosten anteilig gekürzt werden.

Insgesamt waren die vom Zuwendungsempfänger abgerechneten erstattungsfähigen Kosten um mehr als 16 000 Euro zu hoch angesetzt, und die von der Kommission zu Unrecht geleistete Erstattung belief sich (bei einem Kofinanzierungssatz von 50 %) auf knapp über 8 000 Euro.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiel

In diesem speziellen Fall wird die Kommission im nächsten Berichtszeitraum die notwendigen Schritte einleiten und eine Entschädigung fordern. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass diese Art von Fehlern nur durch eine Ex-post-Prüfung aufgedeckt werden kann.

Im RP6 müssen Projektkosten „im Einklang mit den üblichen Rechnungslegungsgrundsätzen der einzelnen Teilnehmer“ festgesetzt werden. Dies wurde von den Kommissionsdienststellen dahingehend ausgelegt, dass Durchschnittskosten zulässig sind (sofern die übrigen Erstattungsvoraussetzungen erfüllt sind), wenn ihre Verwendung im Einklang mit den üblichen Rechnungslegungsgrundsätzen des Teilnehmers steht. Unklar war jedoch, in welchem Umfang Abweichungen zwischen Durchschnittskosten und tatsächlichen Kosten für die am Projekt beteiligten Mitarbeiter akzeptiert werden können.

In den Regeln für die Beteiligung am FP7 ist festgelegt, dass Durchschnittskosten zugrunde gelegt werden können, wenn sie „nicht wesentlich“ von den tatsächlichen Kosten abweichen. Aus diesem Grund hat die Kommission die Möglichkeit zur Genehmigung von Bescheinigungen der Kostenberechnungsmethode der Teilnehmer geschaffen, die durchschnittliche Personalkosten verwenden (siehe Antwort zu Ziffern 7.6-7.10 und 7.27).

Damit soll eine Reduzierung der Fehler bei den angegebenen durchschnittlichen Personalkosten erreicht werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.15. Der Hof stellte weitere signifikante Fehler fest. Dabei handelte es sich um

- a) Erstattungszahlungen an einen Zuwendungsempfänger des RP6, der nicht belegen konnte, dass die geltend gemachten Kosten tatsächlich entstanden und nennenswerte Aktivitäten im Rahmen des Projekts durchgeführt worden waren;
- b) einen Eingabefehler in der Kalkulationstabelle der Kommission für eine Zwischenzahlung zum RP6, der im Zuge der Zahlungsgenehmigungsverfahren nicht aufgedeckt wurde, sodass die an den Zuwendungsempfänger geleistete Zahlung um 76 % zu hoch war;
- c) die Erstattung erheblicher Kosten für Unterverträge an einen Zuwendungsempfänger für ein RP5-Projekt, obwohl die erforderliche vorherige Genehmigung der Kommission nicht vorlag;
- d) die Erstattung außerhalb des in der Finanzierungsvereinbarung zwischen der Kommission und dem Begünstigten festgelegten Förderzeitraums angefallener Kosten für ein TEN-V-Projekt.

7.16. Der Hof verfolgte außerdem frühere Bemerkungen weiter. Über die Ergebnisse wird in **Anhang 7.2** berichtet. Der Hof stellte fest, dass die Kommission zu den im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2006 beanstandeten Fehlern, wenn auch mit Verzögerungen, Korrekturmaßnahmen getroffen hat. Im Zusammenhang mit dem Zahlungsverzug stellte der Hof fest, dass die Kommission bezüglich der Pünktlichkeit ihrer Zahlungen an die Zuwendungsempfänger im Jahr 2008 erhebliche Verbesserungen erzielt hat.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

7.17. Die Ergebnisse der vom Hof vorgenommenen Bewertung der Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme sind in **Anhang 7.1, Teil 2** zusammengefasst. Die Bewertung konzentrierte sich auf das RP6, auf das 82 % der in der Stichprobe erfassten Zwischen- und Abschlusszahlungen des Jahres 2008 entfielen. Der Hof stellte fest, dass die Systeme im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge bedingt wirksam waren.

7.15.

- a) *Schon bevor der Rechnungshof die Durchführung einer Prüfung angekündigt hatte, waren Probleme mit diesem Zuwendungsempfänger festgestellt und innerhalb des Kontrollsystems der Kommission Abhilfemaßnahmen eingeleitet worden.*
- b) *Erstattung erheblicher Kosten für Unterverträge an einen Zuwendungsempfänger für ein RP5-Projekt, obwohl die erforderliche vorherige Genehmigung der Kommission nicht vorlag.*
- c) *Es trifft zu, dass die vorherige Genehmigung für diese Kosten zum Zeitpunkt der Zahlung nicht vorlag. Die Kommission hat das Problem vor der Abschlusszahlung festgestellt und vom Auftragnehmer die Vorlage weiterer Belege verlangt. Auf der Grundlage der zusätzlichen Informationen kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Fortsetzung der Zahlungen hinreichend gerechtfertigt ist.*
- d) *Hier handelte es sich um einen Formfehler, der durch ein Versehen der Kommission zustande kam. Inhaltlich waren die Kosten gerechtfertigt.*

7.16. Die Kommission begrüßt die positiven Bemerkungen des Rechnungshofs über die Folgemaßnahmen zu den Prüfungen und die Pünktlichkeit der Zahlungen. In beiden Bereichen wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, die bereits 2008 erste Ergebnisse zeigten. Die Kommission wird diese Aspekte auch weiterhin sorgfältig überwachen.

7.17. Die Kommission setzte eine Prüfungsstrategie ein, um über einen Zeitraum von mehreren Jahren die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Zahlungen zu gewährleisten. Für das RP6 besteht das Ziel der Strategie darin, bis zum Ablauf des vierten Jahres ihrer Durchführung (2010) eine Restfehlerquote zu erreichen, die unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Diese Zielsetzung wird im Hinblick auf Art, Häufigkeit und Anzahl der aufgedeckten Fehler sowie Kosten-Nutzen-Erwägungen jährlich überprüft.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Systeme zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge***Ex-ante-Dokumentenprüfungen von Kostenaufstellungen***

7.18. Bei Ex-ante-Dokumentenprüfungen handelt es sich hauptsächlich um die buchhalterische und rechnerische Überprüfung von Kostenaufstellungen, die die Kommission vor Leistung der Erstattung vornimmt. In bestimmten Fällen können im Zuge der Kontrollen auch Einzelposten anhand vom Zuwendungsempfänger nachzureichender Zusatzbelege (etwa Rechnungen oder Gehaltsabrechnungen) überprüft werden.

7.19. Der Hof untersuchte die Leitlinien und Verfahren sowie die Berichterstattungs- und Überwachungsmodalitäten für die Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei der GD Informationsgesellschaft und Medien. Der Hof prüfte die Funktionsweise der Kontrollen an 30 Vorgängen ⁽³⁾.

7.20. Die Prüfung ergab keine besonderen Schwachstellen, sondern bestätigte, dass die Kontrollen wie vorgesehen funktionieren. Der Hof stellt fest, dass sich anhand von Dokumentenprüfungen zwar grundlegende Mängel in Kostenaufstellungen erkennen lassen, viele Fehler jedoch lediglich anhand von Kontrollen bei den Zuwendungsempfängern aufgedeckt werden können. Diese Einschränkung bei den Dokumentenprüfungen muss durch andere Elemente der Überwachungs- und Kontrollsysteme (Prüfungsbescheinigungen und Ex-post-Prüfungen) kompensiert werden.

Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen

7.21. Sofern in der Finanzhilfvereinbarung ⁽⁴⁾ vorgegeben, muss den von den Zuwendungsempfängern zwecks Erstattung vorgelegten Kostenaufstellungen eine von einem unabhängigen Prüfer ausgestellte Prüfungsbescheinigung beigelegt sein. Der Prüfer bescheinigt, dass er über angemessene Sicherheit dafür verfügt, dass die gemeldeten Kosten die Erstattungsvoraussetzungen erfüllen.

7.22. Der Hof verglich die Ergebnisse seiner eigenen Kontrollen von 39 bei den Zuwendungsempfängern geprüften Vorgängen, zu denen Prüfungsbescheinigungen vorgelegt worden waren, mit den Ergebnissen gemäß Bescheinigung. In 17 Fällen (43 %) deckte der Hof Fehler in Kostenaufstellungen auf, zu denen der bescheinigende Prüfer vor Einreichung zwecks Erstattung ein uneingeschränktes Prüfungsurteil abgegeben hatte.

7.22. Die Kommission teilt die Sorge des Rechnungshofs über die Richtigkeit der Prüfungsbescheinigungen für das RP6, die die zusätzliche Sicherheit in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Kostenaufstellungen nicht im ursprünglich vorgesehenen Umfang gewährleisten. Es besteht jedoch kein Zweifel daran, dass dieses Instrument erheblich zur Vermeidung und frühzeitigen Korrektur von Fehlern beigetragen hat, so dass die Fehlerquoten im RP6 im Vergleich zum RP5 verringert werden konnten.

⁽³⁾ 14 Vorgänge entfielen auf die Stichprobe für vertiefte Prüfungen, hinzu kamen 16 weitere ausgewählte Vorgänge.

⁽⁴⁾ Im RP6 sollte jeder Projektpartner zumindest eine Prüfungsbescheinigung über die gesamte Laufzeit des Projekts vorlegen. Eine Bescheinigung ist grundsätzlich beizubringen, wenn der von einem Partner beantragte Gemeinschaftsbeitrag für einen bestimmten Abrechnungszeitraum 750 000 Euro übersteigt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.23. In den meisten dieser Fälle war dem bescheinigenden Prüfer entgangen, dass die erstattungsfähigen Kosten, insbesondere die Personal- und indirekten Kosten, zu hoch angesetzt waren. Diese Kostenkategorien stellen die Hauptfehlerquelle in den Kostenaufstellungen der Zuwendungsempfänger dar (siehe Ziffer 7.14).

7.24. Diese Feststellung steht in Einklang mit den Ergebnissen des Vorjahres und den in Kapitel 10 vorgelegten Bemerkungen. Sie macht deutlich, dass die Kommission Zuwendungsempfängern wie bescheinigenden Prüfern weiterhin Unterstützung und Hilfestellung bieten muss, um die Zuverlässigkeit dieser Kontrolle zu verbessern ⁽⁵⁾.

Ex-ante-Bescheinigung der Methoden der Zuwendungsempfänger für die Berechnung der Kosten im RP7

7.25. Die Kommission bemühte sich um eine Verfahrensvereinfachung durch Umgestaltung des Prüfungsbescheinigungssystems für das RP7. Die wichtigste Neuerung besteht darin, dass die bisher obligatorische Vorlage von Bescheinigungen zu Zwischenabrechnungen aufgehoben und durch die Ex-ante-Bescheinigung der Methoden der Zuwendungsempfänger für die Berechnung der Kosten ersetzt wird.

7.26. Mit dieser Maßnahme wird neben der Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Zuwendungsempfänger bezweckt, die Verwendung korrekter Methoden für die Berechnung der Kosten zu fördern und somit die Fehlerquote in Kostenaufstellungen zu reduzieren.

7.27. Die Kommission hat allerdings noch keine klare Definition der Kriterien vorgelegt, anhand deren die Vorschriftenmäßigkeit der Methoden der Zuwendungsempfänger für die Berechnung der Kosten beurteilt werden soll. Bis Ende 2008 war diese neue Form der Ex-ante-Bescheinigung nur in einem Fall genehmigt worden.

Ex-post-Prüfungsstrategie der Kommission

7.28. Das zweite wichtige Element des Kontrollsystems der Kommission für Forschungsausgaben ist ihr Programm für Ex-post-Finanzprüfungen (d. h. nach Kostenerstattung) bei den Zuwendungsempfängern. Die Prüfungen werden von Prüfern der Kommission und externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften unter Aufsicht der Kommission vorgenommen. Zweck der Ex-post-Prüfungen ist die Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern, die durch frühere Kontrollen nicht verhindert bzw. aufgedeckt wurden.

7.23-7.24. Zur Verbesserung der Situation wurde die Prüfungsbescheinigung für das RP7 angepasst.

Die Prüfungsbescheinigung für das RP7 basiert auf „vereinbarten Verfahren“, die vorsehen, dass der bescheinigende Prüfer vorher festgelegte Verfahren durchführt und auf dieser Grundlage über die Ergebnisse Bericht erstattet. Leitfäden für die Zuwendungsempfänger und die bescheinigenden Prüfer stehen auf der Website von CORDIS zur Verfügung (<http://cordis.europa.eu/>), siehe hierzu auch Ziffer 7.33. Dieser Ansatz soll zum einen dazu beitragen, die Zahl der Fehler bei der Auslegung der Förderkriterien zu reduzieren, die von den Prüfern im RP6 gemacht wurden, zum anderen stellt er einen weiteren Schritt zur Verbesserung dieser Kontrolle dar.

7.25-7.26. Die Bescheinigung der Methode zur Berechnung von Personal- und indirekten Kosten wurde eingeführt, um die Verfahren für die Zuwendungsempfänger zu vereinfachen, die Mehrfachzuschüsse erhalten und deren Systeme eine angemessene Gewähr dafür bieten, dass die angewandten Methoden mit den Bestimmungen der Finanzhilfvereinbarung im Einklang stehen. Diese Bescheinigung erfolgt auf freiwilliger Basis.

7.27. Die Festlegung von Kriterien für die Bewertung der Kostenberechnungsmethode ist eine schwierige Aufgabe. Die Kommission hat die Kriterien für die Ex-ante-Bescheinigung der Kostenberechnungsmethode für Zuwendungsempfänger, die durchschnittliche Personalkosten verwenden, in einer am 23. Juni 2009 angenommenen Entscheidung (K(2009) 4705) klargestellt.

Nachdem zunächst nur zögerlich von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, ist 2009 die Zahl der Bescheinigungen für geprüfte Methoden gestiegen.

⁽⁵⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffern 7.31-7.33 und Ziffer 7.43 Buchstabe c.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.29. Im Jahr 2008 intensivierten die für Forschung zuständigen Generaldirektionen ⁽⁶⁾ der Kommission in Übereinstimmung mit der 2007 eingeführten gemeinsamen Ex-post-Prüfungsstrategie für das RP6 ihre entsprechende Prüfungstätigkeit weiter. Diese Strategie sieht verstärkte Ex-post-Prüfungen vor und soll höhere Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Zusammenhang mit dem RP6 liefern, auf das im Jahr 2008 42 % der Gesamtausgaben für Forschungsrahmenprogramme entfielen.

7.30. Der Hof prüfte die Fortschritte der Kommission bei der Umsetzung der Strategie unter Zugrundelegung ihrer zentralen Zielsetzungen:

- a) Erhöhung der Prüfungsabdeckung;
- b) Stärkung der Kohärenz und Einheitlichkeit der Ex-post-Prüfungstätigkeit unter den für Forschung zuständigen Generaldirektionen;
- c) Einführung eines neuen zentralen IT-Informationssystems zum Auditmanagement und zur gemeinsamen Nutzung der Prüfungsergebnisse;
- d) Stärkung des Prüfungsbescheinigungsprozesses;
- e) Sicherstellung einer gemeinsamen Vorgehensweise der für Forschung zuständigen Generaldirektionen im Umgang mit externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die Prüfungen im Auftrag der Kommission vornehmen.

7.31. Im Jahr 2008 wurden als Reaktion auf frühere Beanstandungen des Hofes deutlich mehr Ausgaben Ex-post-Prüfungen unterzogen (siehe **(Abbildung 7.1)**). Die Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen stieg von 432 Ende des Jahres 2007 auf 1 084 Ende des Jahres 2008.

7.32. Die für Forschung zuständigen Generaldirektionen verfolgen konsequent eine einheitliche Vorgehensweise bei den Ex-post-Prüfungen und haben sich um eine enge Abstimmung und Überwachung der Umsetzung der Prüfungsstrategie bemüht. Die Aufteilung der Tätigkeiten auf die für Forschung zuständigen Generaldirektionen in Verbindung mit dem Fehlen eines integrierten Managementinformationssystems erschwert die Koordinierung; dies gilt insbesondere für die Weiterverfolgung von Prüfungsergebnissen.

7.31. Die Kommission nimmt die positive Bemerkung des Rechnungshofs über die erhöhte Prüfungsabdeckung bei den Ausgaben zur Kenntnis.

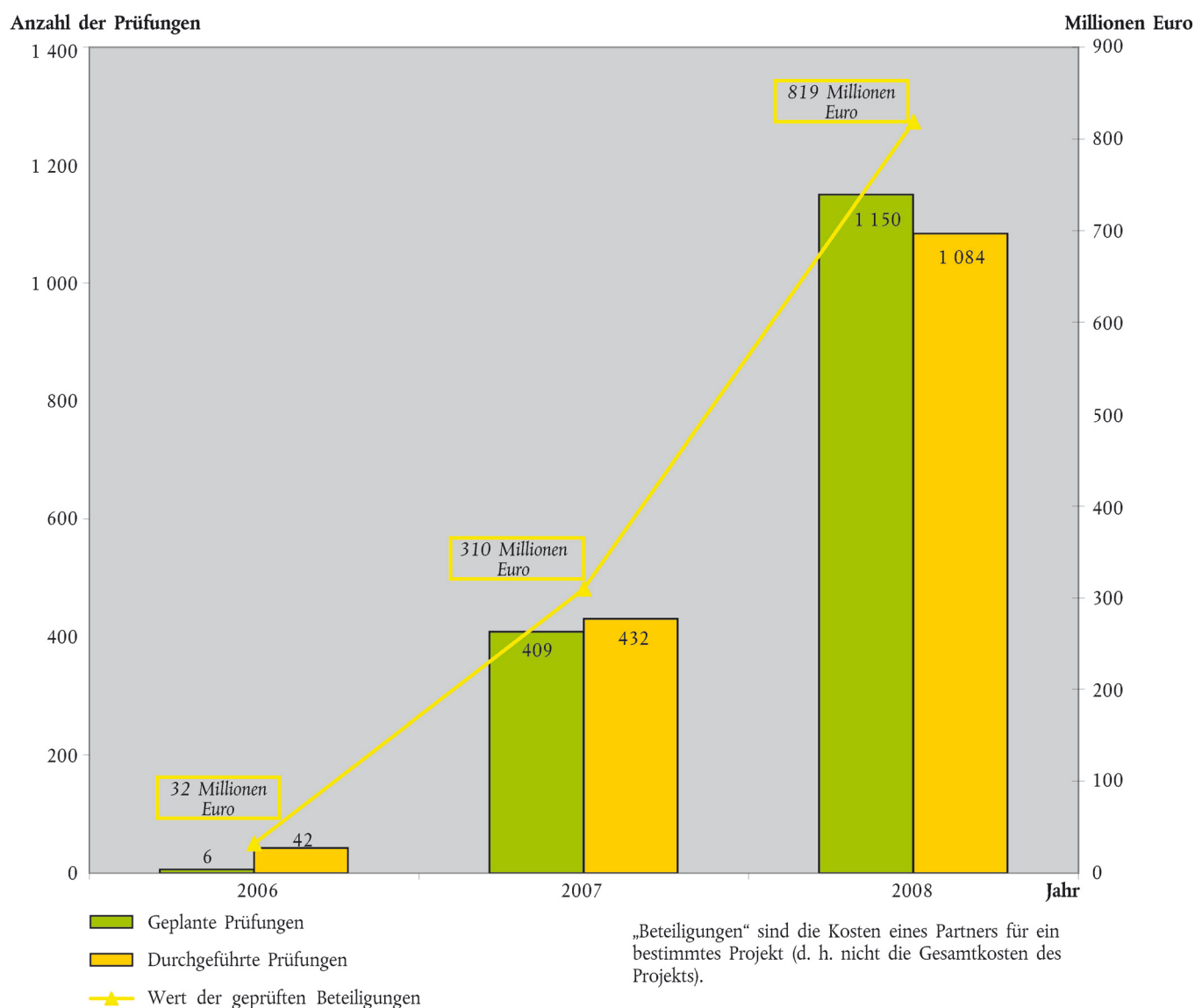
7.32. Die Kommission begrüßt die positiven Bemerkungen des Rechnungshofs über die konsequente und einheitliche Vorgehensweise der für Forschung zuständigen Generaldirektionen bei der Umsetzung der allgemeinen Prüfungsstrategie.

Das Fehlen eines speziellen IT-Instruments stellt für sich allein kein Hindernis für die Koordinierung dar. Durch die dienststellenübergreifenden Arbeitsgruppen in den für Forschung zuständigen Generaldirektionen kann eine wirksame Koordinierung gewährleistet werden. Die monatlichen Sitzungen zu zusammenfassenden Prüfungsberichten sind ein gutes Beispiel für diese erfolgreiche Zusammenarbeit (siehe hierzu auch Ziffer 7.34).

Die Exekutivagentur für Forschung und die Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats werden 2009 in diese Koordinierungsmaßnahmen einbezogen.

⁽⁶⁾ GD Forschung, GD Informationsgesellschaft und Medien, GD Energie und Verkehr sowie GD Unternehmen und Industrie.

Abbildung 7.1 — Umsetzung der gemeinsamen Ex-post-Prüfungsstrategie der Kommission



BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.33. Mit der Ex-post-Prüfungsstrategie der Kommission soll das Prüfungsbescheinigungsverfahren durch vermehrte Unterstützung der Zuwendungsempfänger und bescheinigenden Prüfer verstärkt werden. Obwohl die Kommission um bessere Leitlinien und die Verbreitung vorbildlicher Verfahren bemüht war, bestanden die vom Hof bereits früher festgestellten Probleme im Jahr 2008 fort (siehe Ziffer 7.22).

7.34. Eine gemeinsame Vorgehensweise im Umgang mit externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften wird dadurch begünstigt, dass monatlich Sitzungen zu zusammenfassenden Prüfungsberichten abgehalten und die Prüfungsberichte Qualitätskontrollen unterzogen werden.

7.33. Die neuen Maßnahmen im RP7, wie beispielsweise die Ex-ante-Bescheinigung der Methode und die Bescheinigung der durchschnittlichen Personalkosten, die die Anwendung fehlerhafter Praktiken bei den Kostenaufstellungen verhindern sollen und die im Rahmen einer umfangreichen Informationskampagne vorgestellt wurden, werden zu einer Verringerung der vom Rechnungshof festgestellten Probleme beitragen (siehe hierzu auch Ziffer 7.23).

7.34. Die Bemerkung des Rechnungshofs bestätigt, dass die für Forschung zuständigen Generaldirektionen eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit den externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften aufgebaut haben (siehe Antwort zu Ziffer 7.32).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Systeme für Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen

7.35. Aufgrund der erweiterten Abdeckung durch Ex-post-Prüfungen verfügt die Kommission über eine breitere Grundlage für die Ergreifung von Korrekturmaßnahmen und die Erhöhung der Sicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben.

7.36. Zusätzliche Korrekturwirkungen werden durch die Ausrichtung auf große Zuwendungsempfänger und die anschließende Extrapolation systematischer Prüfungsfeststellungen auf alle nicht geprüften Verträge dieser Zuwendungsempfänger bezweckt bzw. erzielt.

7.37. Die erhebliche Ausweitung der Prüfungstätigkeit zieht einen deutlich höheren Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit der Bearbeitung der Prüfungsergebnisse (Extrapolation der Fehler, Veranlassung von Anpassungen, Wiedereinziehungen und Sanktionen) nach sich. Außerdem verlangt sie den für Forschung zuständigen Generaldirektionen beträchtliche Koordinierungsbemühungen ab.

7.38. Im Juli 2007 richtete die GD Informationsgesellschaft und Medien ein internes Netz von Kontaktpersonen für Ex-post-Prüfungen ein, das für die Bearbeitung der Prüfungsergebnisse zuständig ist. Im September 2008 richtete die GD Forschung ein neues Referat ein, das mit Wiedereinziehungen befasst ist. Dieses Referat hat an die Projektbetreuer innerhalb der GD Leitlinien für die Umsetzung von Prüfungsergebnissen ausgegeben.

7.39. Dennoch hatte die Kommission Ende 2008 nur wenige Wiedereinziehungen in die Wege geleitet (siehe **Abbildung 7.2**) und noch keinerlei Sanktionen verhängt ⁽⁷⁾, obwohl ein erweitertes Sanktionssystem eine der zentralen Korrekturmaßnahmen darstellte, die im Jahr 2002 mit dem Sechsten Rahmenprogramm (RP6) eingeführt wurden ⁽⁸⁾.

7.39. Wie der Rechnungshof festgestellt hat, ist die kontinuierliche Ausweitung der Prüfungstätigkeit mit einem deutlich höheren Arbeitsaufwand für die Generaldirektionen verbunden. Sie erfordert eine verstärkte Koordinierung und die Einrichtung eines umfassenden internen Kontrollsystems, um sicherzustellen, dass die Prüfungsempfehlungen durch die Ausstellung von Einziehungsanordnungen oder die Verrechnung von Beträgen mit nachfolgenden Zahlungen umgesetzt und Vertragsstrafen auferlegt werden (siehe Fußnote 7).

Ende 2008 waren die zur Umsetzung der mehrjährigen Prüfungsstrategie erforderlichen Managementverfahren weitgehend vorhanden.

⁽⁷⁾ Neben der Wiedereinziehung von Mitteln kann die Kommission von einem Zuwendungsempfänger, der zu hohe förderfähige Kosten geltend gemacht und aufgrund dessen nicht gerechtfertigte Finanzhilfen der erhalten hat, Entschädigungen (Vertragsstrafen) fordern. Bei anhaltendem Verstoß gegen seine vertraglichen Verpflichtungen kann ein Zuwendungsempfänger auch mit Sanktionen belegt werden.

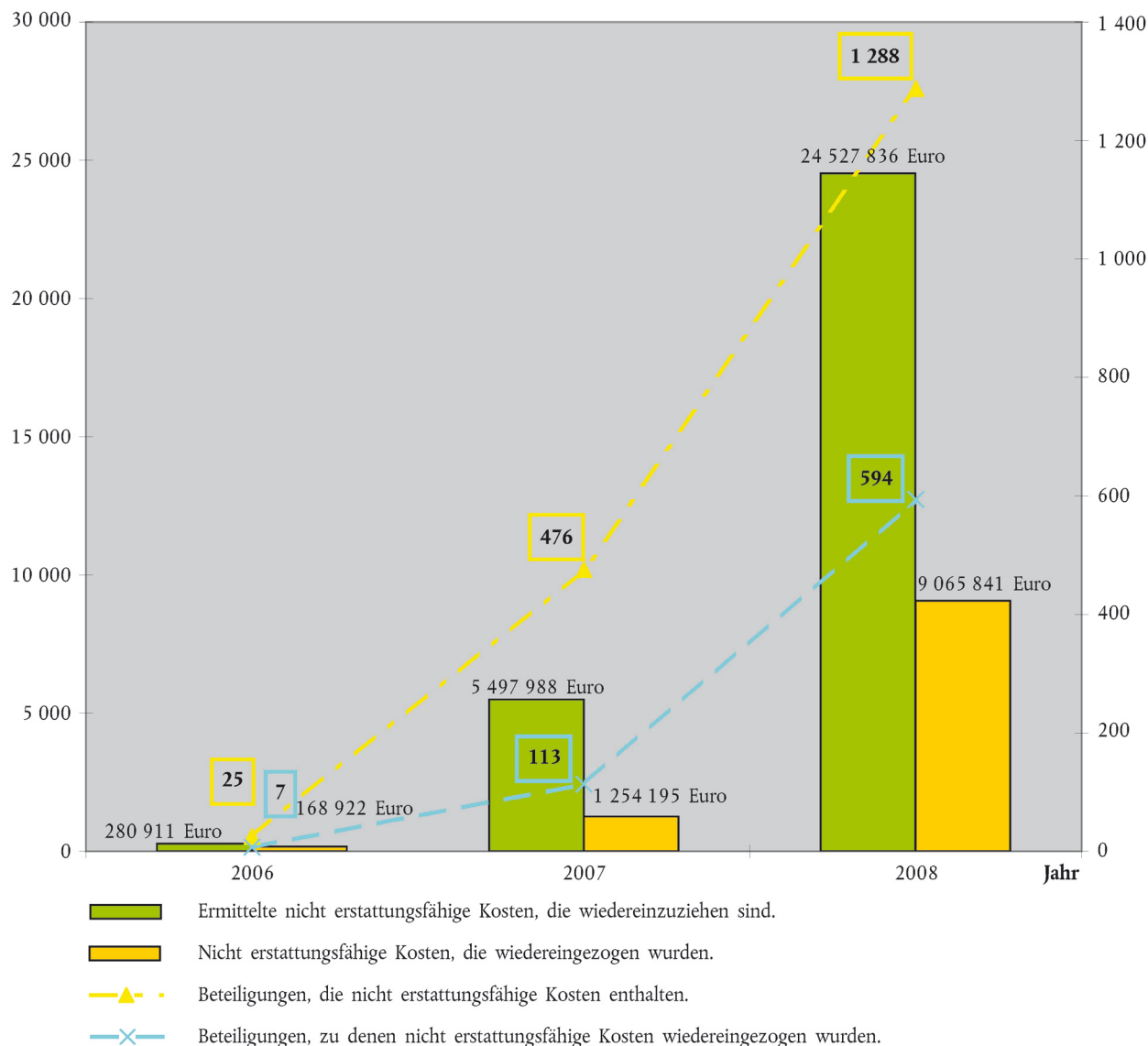
⁽⁸⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 7.23.

Abbildung 7.2 — Vornahme von Finanzkorrekturen aufgrund von Prüfungen

Wert der nicht erstattungsfähigen Kosten

(1 000 Euro)

Anzahl der Beteiligungen



BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

7.40. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2008 abgeschlossene Haushaltsjahr im Themenkreis Forschung, Energie und Verkehr in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind. Die wahrscheinlichste Fehlerquote liegt zwischen 2 % und 5 %.

7.40. Die Kommission wird auf eine Restfehlerquote hinarbeiten, die die Erteilung einer uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung in diesem Politikbereich ermöglicht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.41. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme im Themenkreis Forschung, Energie und Verkehr die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bedingt wirksam gewährleisten.

Empfehlungen

7.42. In den letzten Jahren hat die Kommission ihre Kontrollsysteme verstärkt und die Förderregelungen für Forschungsprojekte vereinfacht. Diese Maßnahmen haben zu einer Verringerung der Fehlerquote in diesem Themenkreis beigetragen. Um diesen positiven Trend aufrechtzuerhalten, sollte die Kommission folgende Maßnahmen ergreifen:

- a) Sie sollte für eine rigorose Anwendung der Kontrollen sorgen, insbesondere indem sie die Zuverlässigkeit der Prüfungsbescheinigungen verbessert und ihre Ex-post-Prüfungsstrategie wirksam umsetzt, ggf. Sanktionen verhängt und im Fall zu Unrecht erstatteter Kosten zügig Wiedereinzahlungen bzw. Anpassungen vornimmt.
- b) In Übereinstimmung mit dem kürzlich vorgelegten Kommissionspapier über die Vereinfachung der Haushaltsvorschriften⁽⁹⁾ sollte sie die Förderregelungen für das nächste Forschungsrahmenprogramm (RP8) weiter vereinfachen, dabei aber das Ziel eines kostenwirksamen Kontrollsystems im Auge behalten, das angemessene Sicherheit für die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben liefert.

7.42. Die Kommission akzeptiert die Empfehlungen des Rechnungshofs.

- a) Die Kommission ist sich darüber im Klaren, wie wichtig ein wirksames Kontrollsystem ist und bemüht sich kontinuierlich um eine Verbesserung in diesem Bereich. Es wurden bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Verwaltung der Forschungsmittel innerhalb des geltenden Rechts- und Finanzrahmens zu verbessern. Die Kommission wird weiterhin für die rigorose Anwendung der Kontrollen sorgen.
- b) Die Kommission teilt die Auffassung, dass eine weitere Vereinfachung der Haushaltsvorschriften im RP8 wünschenswert wäre und auch künftig ein wirksames Kontrollsystem eingesetzt werden sollte. Die Kommission wird die Haushaltsführung weiter vereinfachen und verbessern, um ihr Konjunkturprogramm im Einklang mit der Mitteilung der Kommission über die „Vereinfachung der Haushaltsvorschriften und Straffung der Ausführung des Haushaltsplans als Beitrag zur Gesundung der Wirtschaft“ zu unterstützen. Die Kommission hat sich zum Ziel gesetzt, die Kostenwirksamkeit der Kontrollsysteme weiter zu verbessern und 2010 Vorschläge für vertretbare Fehlerrisiken im Forschungssektor sowie in anderen Bereichen vorzulegen.

⁽⁹⁾ Mitteilung von Frau Grybauskaitė im Einvernehmen mit Präsident Barroso an die Kommission (SEK(2009) 477 endgültig vom 8.4.2009).

ANHANG 7.1

TEIL 1: WICHTIGSTE MERKMALE DER STICHPROBENGESTÜTZTEN PRÜFUNG DER VORGÄNGE

1.1 — Stichprobengröße

Jahr	Anzahl der geprüften Vorgänge
2008	150
2007	180

1.2 — Zusammensetzung der Stichprobe

Anteil der geprüften Vorgänge nach ihrer Art	2008								2007	
	RP5	RP6	RP7	TEN	Stilllegung von Kernkraftwerken ⁽¹⁾	Sonstige	Insgesamt			
Vorauszahlungen ⁽¹⁾	—	—	42 %	3 %	1 %	3 %	49 %	74	33 %	59
Zwischen- und Abschlusszahlungen ⁽²⁾	1 %	33 %	1 %	3 %	3 %	3 %	44 %	65	61 %	109
Nicht projektbezogene Zahlungen ⁽³⁾	—	—	—	1 %	—	6 %	7 %	11	6 %	12
Insgesamt	1 %	33 %	43 %	7 %	4 %	12 %	100 %		100 %	

⁽¹⁾ 74 Vorauszahlungen: 63 zum RP7, 5 zu TEN, 2 (direkt an den Zuwendungsempfänger geleistete Zahlungen) im Rahmen der Stilllegung von Kernkraftwerken, 2 an die Exekutivagentur für intelligente Energie, 1 an die Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur, 1 an die Europäische Weltraumorganisation (Galileo).

⁽²⁾ 65 Zwischen- und Abschlusszahlungen: 1 zum RP7, 50 zum RP6, 2 zum RP5, 4 zu TEN, 4 (an internationale Unterstützungsfonds geleistete Zahlungen) im Rahmen der Stilllegung von Kernkraftwerken, 2 an die Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur, 1 an den Forschungsfonds für Kohle und Stahl, 1 Rechnung für einen Dienstleistungsauftrag im Zusammenhang mit dem Programm IST.

⁽³⁾ 11 nicht projektbezogene Zahlungen: z. B. Rechnungen für Lieferungen und Leistungen, Zahlung an das Kreditgarantieinstrument für TEN-V-Projekte, Zuschuss an die Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis für das RP7, Betriebskostenzuschüsse an Forschungsagenturen und das gemeinsame Unternehmen für den ITER.

⁽⁴⁾ Von der Kommission (GD Energie und Verkehr) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) gemeinsam verwaltetes Programm.

1.3 — Häufigkeit und geschätzte Auswirkungen der Fehler

Fehler	2008							2007
	RP5	RP6	RP7	TEN	Stilllegung von Kernkraftwerken	Sonstige	Insgesamt	
Häufigkeit der mit Fehlern behafteten geprüften Vorgänge	100 % {2}	44 % {22}	—	30 % {3}	67 % {4}	12 % {2}	22 % {33}	48 % {86}
Häufigkeit der quantifizierbaren Fehler	50 % {1}	91 % {20}	—	20 % {1}	0 % {0}	67 % {2}	68 % {24}	44 % {61}
Auswirkungen der quantifizierbaren Fehler: Wahrscheinlichste Fehlerquote ⁽¹⁾	Zwischen 2 % und 5 %							Zwischen 2 % und 5 %

⁽¹⁾ Der Hof unterscheidet bei der wahrscheinlichsten Fehlerquote drei Spannen: unter 2 %, zwischen 2 % und 5 % und über 5 %.

Die Zahlen in geschweiften Klammern entsprechen der absoluten Zahl der Vorgänge.

TEIL 2: GESAMTBEWERTUNG DER ÜBERWACHUNGS- UND KONTROLLSYSTEME

2.1 — Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme

Betroffenes System	Wichtigste interne Kontrolle (Kommission)			Wichtigste interne Kontrollen auf nationaler Ebene	Gesamtbewertung
	Dokumentenprüfungen vor Zahlung	Prüfungsbescheinigung	Ex-post-Finanzprüfungen		
Sechstes Rahmenprogramm (RP6)				n.a.	

Gesamtbewertung	2008	2007

Legende:

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam
n.a.	Nicht anwendbar oder nicht bewertet

WEITERVERFOLGUNG DER WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN IN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
1. Zuverlässigkeitserklärung 2006: Wesentliche Fehlerquote bei Zahlungen			
Im Jahr 2006 entdeckte der Hof bei 26 von 150 geprüften Vorgängen Fehler. Am häufigsten lagen folgende Arten von Fehlern vor: unzulängliche Belege zum Nachweis der gemeldeten Kosten, insbesondere für Personalkosten, die gewöhnlich den größten Einzelposten darstellen; Heranziehung von Kostenansätzen anstelle von Ist-Kosten; nicht gerechtfertigte Zurechnung indirekter Kosten zu dem Projekt; Geldendmachung von Kosten, die außerhalb des Förderzeitraums entstanden sind; Einbeziehung verschiedener weiterer nicht erstattungsfähiger Kosten. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffern 7.10–7.11)	Vier Fälle unterliegen nunmehr der Zuständigkeit themenkreisfremder Generaldirektionen. In sechs Fällen kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass keine Korrekturmaßnahmen nötig sind. In 13 Fällen nahm die Kommission Finanzkorrekturen vor, entweder durch Ausstellung einer Einziehungsanordnung oder durch Anpassung der an die Zuwendungsempfänger geleisteten Zahlungen für spätere Zeiträume. In drei Fällen leitete die Kommission Korrekturmaßnahmen ein, deren Abschluss noch aussteht.	Die Kommission hat die Fehler weiterverfolgt und Korrekturmaßnahmen ergriffen, wobei der Abschluss der Finanzkorrekturen in drei Fällen noch aussteht. Der Kommission geschuldete Beträge sollten im Sinne einer wirtschaftlichen Haushaltsführung so schnell wie möglich wieder eingezogen werden.	<i>Die Kommission hat die Korrekturmaßnahmen zwecks Weiterverfolgung der drei noch offenen Fälle ergriffen. In zwei der drei Fälle wurde mit der Fortführung des Zahlungsvorgangs und mit dem Wiedereinziehungsverfahren begonnen. Im dritten Fall wurde eine Prüfung eingeleitet, deren Abschlussbericht abgewartet wird.</i>
2. Verspätete Zahlungen der Kommission			
In einer erheblichen Anzahl von Fällen entstanden bei der Kommission übermäßige Verzögerungen bei der Leistung der Zahlungen an die Zuwendungsempfänger. 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. Im Jahr 2008 stellte der Hof weniger häufig Zahlungsverzug fest, nämlich bei 12 von 150 geprüften Zahlungen (d. h. 8 %). (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffer 7.10; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 7.29 und Anhang 7.1, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Anhang 7.2).	Die Kommission hat die Überwachung des Zahlungsverzugs verbessert, die Verfahren gestrafft, ihre IT-Werkzeuge angepasst und das Fortbildungsangebot für die an der Zahlungsabwicklung beteiligten Mitarbeiter erweitert.	Die Kommission hat hinsichtlich der Pünktlichkeit der Zahlungen im Lauf des Jahres 2008 deutliche Verbesserungen erzielt.	<i>Die vom Hof festgestellten Verbesserungen sind Ergebnis der von der Kommission unternommenen Anstrengungen. Die Kommission wird diesen Bereich weiterhin eng überwachen.</i>

KAPITEL 8

Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	8.1-8.13
Besondere Merkmale des Themenkreises Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung	8.2-8.11
Prüfungsumfang	8.12-8.13
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	8.14-8.17
Wirksamkeit der Systeme	8.18-8.32
Systeme zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	8.18-8.32
Amt für Zusammenarbeit EuropeAid	8.20-8.24
Generaldirektion Außenbeziehungen	8.25-8.26
Generaldirektion Erweiterung	8.27-8.28
Generaldirektion für humanitäre Hilfe (ECHO)	8.29-8.30
Gemeinsames RELEX-Informationssystem (CRIS)	8.31-8.32
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	8.33-8.37
Schlussfolgerungen	8.33-8.34
Empfehlungen	8.35-8.37
Weiterverfolgung früherer außerhalb der Zuverlässigkeitserklärung vorgebrachter Bemerkungen	8.38-8.46
Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 5/2006 über das MEDA-Programm	8.38-8.46
Einleitung	8.38-8.39
Weiterverfolgung der Empfehlungen	8.40-8.45
Schlussfolgerung und Empfehlungen	8.46

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

8.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung 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. Ausführlichere Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten, den Ausgaben des Haushaltsjahrs und der Art der Mittelverwaltung sind **Tabelle 8.1** zu entnehmen.

Tabelle 8.1 — Aufschlüsselung der Zahlungen nach Politikbereichen

Haus-haltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen 2008 (Millionen Euro)	Art der Mittelverwaltung
19	Außenbeziehungen	Verwaltungsausgaben	336	zentral direkt
		Multilaterale Beziehungen, Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asylpolitik und allgemeine Außenbeziehungen	54	zentral direkt
		Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	192	zentral indirekt ⁽¹⁾ / gemeinsam
		Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)	109	zentral direkt
		Beziehungen zu und Zusammenarbeit mit industrialisierten Drittländern	16	zentral direkt
		Krisenreaktion und globale Sicherheitsbedrohungen	199	zentral direkt
		Europäische Nachbarschaftspolitik und Beziehungen zu Russland	1 475	zentral direkt / dezentral
		Beziehungen zu Lateinamerika	310	zentral direkt / dezentral
		Beziehungen zu Asien, Zentralasien und den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens (DCI)	667	zentral direkt / dezentral / gemeinsam
		Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung des Politikbereichs	22	zentral direkt
			3 380	
21	Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten	Verwaltungsausgaben	248	zentral direkt
		Ernährungssicherheit	258	zentral direkt
		Nichtstaatliche Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit	172	zentral direkt
		Umwelt und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, einschließlich Energie	76	zentral direkt
		Menschliche und soziale Entwicklung	127	zentral direkt / gemeinsam
		Geografische Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten	223	zentral direkt / dezentral / gemeinsam
		Entwicklungszusammenarbeit und Ad-hoc-Programme	24	zentral direkt
		Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung des Politikbereichs	13	zentral direkt
			1 141	

⁽¹⁾ Die im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds gewährten Hilfen werden in einem gesonderten Bericht behandelt, da sie getrennt vom Gesamthaushaltsplan finanziert werden.

Haus- haltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen 2008 (Millionen Euro)	Art der Mittelverwaltung
22	Erweiterung	Verwaltungsausgaben	71	zentral direkt
		Erweiterungsprozess und -strategie	1 388	zentral direkt / indirekt / dezentral
		Finanzielle Unterstützung nach dem Beitritt	66	zentral direkt / dezentral
		Informations- und Kommunikationsstrategie	9	zentral direkt
			1 534	
23	Humanitäre Hilfe	Verwaltungsausgaben	21	zentral direkt
		Humanitäre Hilfe	862	zentral direkt / gemeinsam
			883	

Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽²⁾	676
Operative Ausgaben insgesamt	6 262
Zahlungen des Jahres insgesamt	6 938

Mittelbindungen des Jahres insgesamt	7 415
---	--------------

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 53 der Haushaltsordnung werden bei der direkten zentralen Mittelverwaltung die Haushaltsvollzugsaufgaben direkt von den Dienststellen der Kommission wahrgenommen; bei der indirekten zentralen Mittelverwaltung überträgt die Kommission Haushaltsvollzugsaufgaben gemäß den Artikeln 54 bis 57 der Haushaltsordnung.

⁽²⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 11 berichtet.

Quelle: Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2008, Band II, Anhang B.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Besondere Merkmale des Themenkreises Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung

8.2. Die Ausgaben in den Bereichen Außenbeziehungen und Entwicklung werden vom Amt für Zusammenarbeit EuropeAid (EuropeAid) und der Generaldirektion Außenbeziehungen (GD Außenbeziehungen) ausgeführt, die Ausgaben im Bereich Erweiterung von der Generaldirektion Erweiterung (GD Erweiterung). Die humanitäre Hilfe, einschließlich der Nahrungsmittelhilfe, wird von der Generaldirektion für humanitäre Hilfe (ECHO) durchgeführt.

8.3. Die vom Amt für Zusammenarbeit EuropeAid ausgeführten Ausgaben umfassen Folgendes:

- finanzielle und technische Hilfe für Länder in Asien und Lateinamerika sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern,
- Europäische Nachbarschaftspolitik einschließlich der strategischen Partnerschaft mit Russland,
- thematische Programme einschließlich Ernährungssicherheit, nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden, Umwelt, Gesundheit und Bildung, Demokratie und Menschenrechte.

8.4. Die meisten dieser Ausgaben unterliegen der direkten zentralen Verwaltung durch die Kommission, entweder durch die zentralen Kommissionsdienststellen oder durch die Kommissionsdelegationen in den betreffenden Drittländern. Die über internationale Organisationen geleistete Hilfe unterliegt der gemeinsamen Verwaltung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.5. Ein Großteil der Ausgaben betrifft Zahlungen für Budgethilfen und Zahlungen (Vorschüsse/Vorfinanzierungen) an die mit der Durchführung von Entwicklungsprojekten betrauten Einrichtungen, wie etwa staatliche Einrichtungen, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Organisationen.

8.6. Die geförderten Entwicklungsprojekte 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.

8.7. Die von der Generaldirektion Außenbeziehungen verwalteten Ausgaben unterliegen folgenden Arten der Mittelverwaltung:

- a) indirekte zentrale Mittelverwaltung oder gemeinsame Mittelverwaltung mit internationalen Organisationen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik;
- b) direkte zentrale Verwaltung bei den Beziehungen zu und der Zusammenarbeit mit industrialisierten Drittländern (Instrument für die Zusammenarbeit mit Industrieländern) sowie bei der Krisenreaktion und bei Sicherheitsbedrohungen (Instrument für Stabilität). Die Projekte werden entweder von den zentralen Dienststellen oder den Delegationen durchgeführt.

8.8. Die Generaldirektion Erweiterung verwaltet die Ausgaben im Zusammenhang mit der Erweiterungsstrategie und dem Erweiterungsprozess, hauptsächlich im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe, des Phare-Programms einschließlich der Hilfe nach dem Beitritt, des CARDS-Programms ⁽²⁾ und der Zusammenarbeit mit der Türkei.

8.9. Im Allgemeinen erfolgen die Zahlungen entweder im Rahmen der zentralen oder der dezentralen Mittelverwaltung. Im Falle der dezentralen Mittelverwaltung unterliegen die Zuschlagsentscheidungen einer Ex-ante-Kontrolle durch die Kommissionsdelegationen; auf diese Ex-ante-Kontrolle wird jedoch unter bestimmten Bedingungen verzichtet.

8.10. Die Ausgaben im Rahmen der Unterstützung für potenzielle Kandidaten (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien sowie Kosovo ⁽³⁾) und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien werden zumeist direkt von den Delegationen verwaltet. Dies umfasst von Oktober 2008 an auch den früher über die Europäische Agentur für Wiederaufbau (EAR) geleiteten Teil der Finanzhilfe.

8.11. Die von der Generaldirektion für humanitäre Hilfe (ECHO) ausgeführten Ausgaben werden von den zentralen Kommissionsdienststellen verwaltet. Rund die Hälfte der gebundenen Mittel wird in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen abgewickelt (direkte zentrale Mittelverwaltung), während die andere Hälfte über die Vereinten Nationen oder andere internationale Organisationen abgewickelt wird (gemeinsame Mittelverwaltung).

⁽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.

⁽³⁾ Im Rahmen der Resolution 1244/99 des UN-Sicherheitsrats.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Prüfungsumfang

8.12. Die Prüfung hatte drei Hauptkomponenten:

- a) vertiefte Prüfung der im Jahr 2008 getätigten Zahlungen auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe von 180 Vorgängen (siehe **Tabellen 1.1** und **1.2** von **Anhang 8.1**). Die Stichprobe umfasste Zahlungen an Durchführungseinrichtungen, Zahlungen für Budgethilfen und an Treuhandfonds sowie sonstige direkt durch die Kommission z. B. auf der Grundlage von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsaufträgen getätigte Zahlungen;
- 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) Verwaltungs- und Überwachungstätigkeiten,
 - iii) externe Prüfungen,
 - iv) interne Prüfung;
- c) die Weiterverfolgung früherer Bemerkungen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung (siehe **Anhang 8.2**).

8.13. Im Zusammenhang mit den Zahlungen an Organisationen der Vereinten Nationen ist darauf hinzuweisen, dass die Prüfer des Hofes Schwierigkeiten haben, die Berichte über die Prüfung der Projektausgaben und die erforderlichen Belegunterlagen von den Vereinten Nationen zu erhalten. Auch die von der Kommission zur Erleichterung der Prüfungstätigkeit des Hofes unternommenen Schritte führten nicht zu einer Verbesserung dieser Situation.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

8.14. Bei den vertieften Prüfungen im Themenkreis Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung wurde eine wesentliche Fehlerquote festgestellt. **Anhang 8.1** enthält eine Darstellung und Analyse der Ergebnisse dieser Prüfungen.

8.15. Die geprüften Vorgänge umfassten direkte Zahlungen der Kommissionsdienststellen an Auftragnehmer und Berater, aber auch an Durchführungseinrichtungen. Bei beiden Arten von Zahlungen wurde eine wesentliche Fehlerquote festgestellt.

8.16. Zu den wichtigsten Fehlern bei den direkten Zahlungen der Kommissionsdienststellen an Auftragnehmer und Berater gehörten:

- a) quantifizierbare Förderfähigkeitsfehler (diese betrafen z. B. die MwSt oder andere Abgaben und die Nichterfüllung grundlegender Voraussetzungen),

8.13. Die Kommission unterstützt uneingeschränkt die Auskunftersuchen, die der Rechnungshof auf der Grundlage des am 29. April 2003 von der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinten Nationen unterzeichneten Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (Financial and Administrative Framework Agreement, FAFA) an die Organisationen der Vereinten Nationen gerichtet hat.

8.16.

- a) Bei einem der vom Rechnungshof genannten Beispiele handelt es sich nach Ansicht der Kommission nicht um einen quantifizierbaren Fehler, da eine solche Einstufung allein aufgrund der Nichterfüllung formaler Anforderungen des Vertrags nicht gerechtfertigt ist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) quantifizierbare Genauigkeitsfehler (z. B. Berechnungsfehler, u. a. bei Zahlungen für Budgethilfen),
- c) nicht quantifizierbare Fehler im Zusammenhang mit der Einhaltung von Rechtsvorschriften (z. B. Nichteinhaltung von Fristen, Fehlen wichtiger Belege, Unregelmäßigkeiten bei den Auftragsvergabeverfahren).

8.17. Im Zusammenhang mit den Durchführungseinrichtungen wurden hauptsächlich folgende Fehler festgestellt:

- a) quantifizierbare Förderfähigkeitsfehler (Einbeziehung nicht erstattungsfähiger Ausgaben in die Kostenaufstellungen sowie Unregelmäßigkeiten bei den Ausschreibungs- und Auftragsvergabeverfahren);
- b) ein quantifizierbarer Genauigkeitsfehler (Anwendung nicht korrekter Wechselkurse).

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

Systeme zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

8.18. Die vom Hof vorgenommene Bewertung der Systeme zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge betraf die Ex-ante-Kontrollen bei Aufträgen und Zahlungen (auf der Grundlage der Ergebnisse der vertieften Prüfungen), die Verwaltungs- und Überwachungstätigkeiten, das System der externen Prüfungen und Ex-post-Kontrollen sowie die Funktion der internen Prüfung. Als Gesamtbewertung ergibt sich für die Überwachungs- und Kontrollsysteme aller betroffenen Generaldirektionen eine Einstufung als bedingt wirksam (siehe **Tabelle 2** in **Anhang 8.1**).

8.19. Zusätzlich dazu analysierte der Hof auf der Grundlage der Ergebnisse seiner Prüfungen die Wirksamkeit des gemeinsamen RELEX-Informationssystems (CRIS). Dieses wichtige System steht dem Amt für Zusammenarbeit EuropeAid, der Generaldirektion Außenbeziehungen und der Generaldirektion Erweiterung - sowohl auf der Ebene der zentralen Dienststellen als auch auf der Ebene der Delegationen - für die Verwaltung der in ihre Zuständigkeit fallenden Ausgaben zur Verfügung.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) Was die Einhaltung von Zahlungsfristen anbelangt, hat die Kommission in einigen Fällen die Auftragnehmer nicht darüber unterrichtet, dass — im Interesse einer wirtschaftlichen Haushaltsführung — bei einem Verdacht auf finanzielle Unregelmäßigkeiten die Zahlungen ausgesetzt werden, bis die Untersuchungen abgeschlossen sind.

8.17.

- a) Die Kommission stimmt mit dem Rechnungshof nicht darin überein, dass ein quantifizierbarer Förderfähigkeitsfehler in einem Fall vorliegt, in dem es um eine Unregelmäßigkeit eines Unterauftragnehmers ging und in dem die Kommission in genauer Kenntnis sowie nach sorgfältiger Prüfung der Sachlage gemäß Artikel 81, 113 und 119 der Haushaltsordnung beschlossen hat, die Zahlungen zu kürzen. Dies hat Auswirkungen auf die Angaben in Anhang 8.1, sowohl im Hinblick auf die Anzahl der mit Fehlern behafteten Vorgänge als auch auf die Gesamtfehlerquote.

Die Prüfungen, die nach den Kontrollvorschriften der Kommission vor den Abschlusszahlungen durchgeführt werden müssen, ermöglichen es ihr, die vom Rechnungshof festgestellten Fehler im Zusammenhang mit Vorauszahlungen/Vorfinanzierungen in einem späteren Rechnungsjahr aufzudecken und zu korrigieren.

8.18. Die Kommission ist der Ansicht, dass das Kontrollumfeld für den Politikbereich Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung im Vergleich zu den Vorjahren erheblich verbessert werden konnte (und dass die Empfehlungen des Rechnungshofs in den letzten Jahren umgesetzt wurden). So wurden zum Beispiel in diesem Zeitraum die Ex-ante-Kontrollen bei EuropeAid deutlich verstärkt, insbesondere für die (Ex-ante- und Ex-post-) Prüfungen, für die seit 2007 neue einheitliche Aufgabenbeschreibungen gelten und IT-Systeme und Methoden eingesetzt werden. Die Ex-post-Kontrollen der Kommission (bei EuropeAid und der Generaldirektion für humanitäre Hilfe) bestätigen eine sehr niedrige Restfehlerquote zum Zeitpunkt der Abschlusszahlung/des Projektabschlusses.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Amt für Zusammenarbeit EuropeAid

8.20. Das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid verwaltet sowohl aus dem EU-Haushalt als auch aus den Europäischen Entwicklungsfonds finanzierte Ausgaben. Eine ausführlichere Bewertung der Wirksamkeit der eingerichteten Kontrollsysteme wird im Rahmen eines getrennten Berichts über die aus dem siebten, achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanzierten Tätigkeiten dargelegt, der gleichzeitig mit diesem Jahresbericht veröffentlicht wird.

8.21. Der Hof stellte fest, dass das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid seine Überwachungs- und Kontrollsysteme weiter verbessert hat.

8.22. In Bezug auf die Ex-ante-Kontrollen wurden jedoch Schwachstellen festgestellt, die u. a. Folgendes betrafen:

a) die mangelnde Wirksamkeit und zu geringe Zahl der vorbeugenden Kontrollen auf der Ebene der Kommissionsdienststellen (zu den aufgedeckten Fällen gehörten die Vornahme von Zahlungen trotz des Fehlens wichtiger Belege und Unregelmäßigkeiten bei von den Kommissionsdienststellen durchgeführten Ausschreibungs- und Auftragsvergabeverfahren);

b) die unzulängliche Überwachung und Unterstützung der Einrichtungen, die mit der Durchführung von aus EU-Mitteln geförderten Projekten betraut sind (z. B. ist es für die betreffenden Einrichtungen nicht immer klar, welche Rechnungsführungsvorschriften bei der Ausarbeitung der erforderlichen Finanzberichte angewendet werden müssen);

c) im Zusammenhang mit den Zahlungen für Budgethilfen Schwachstellen in den Verfahren, anhand deren die Erfüllung der Zahlungsvoraussetzungen überprüft wird.

8.23. In Bezug auf die Anwendung der externen Prüfungen - einer der wichtigsten Komponenten des internen Kontrollrahmens von EuropeAid - stellte der Hof Verbesserungen fest. Allerdings gelangte er zu der Schlussfolgerung, dass diese Kontrollen insgesamt gesehen weiterhin bedingt wirksam sind. Außerdem wurde der Prozess des Risikomanagements ebenfalls nur als bedingt wirksam eingestuft.

8.22.

b) Die umfassende Unterstützung von Einrichtungen, die mit der Durchführung von aus EU-Mitteln geförderten Projekten betraut sind, beinhaltet unter anderem die Bereitstellung von Leitlinien in gedruckter Form, eine aktuelle EuropeAid-Website mit Informationen zu Finanzen und Verträgen sowie Schulung und Beratung vor Ort durch die in den Delegationen für Finanzen und Verträge zuständigen Bediensteten. Für das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument wurden 2008 beispielsweise an 29 Tagen Vor-Ort-Schulungen im Bereich Finanzen und Verträge angeboten, bei denen 76 % (151) der (200) Plätze von Fachministerien und Projektmitarbeitern belegt wurden.

Die Unterstützung, Überwachung und Schulung im Bereich der Finanzverwaltung kann noch ausgeweitet und verbessert werden. Derzeit wird ein Handbuch zur Finanzverwaltung für Durchführungseinrichtungen erarbeitet, das 2010 fertig gestellt werden soll.

c) Die Kommission unternimmt erhebliche Anstrengungen, um in ihren Dienststellen die Einsicht zu fördern, dass bei der Bewertung von Zahlungen für Budgethilfen ein besser strukturierter und formaler Ansatz angewandt werden muss. Im Februar 2009 stärkte die Kommission die Rolle, die die Überprüfung durch die für Finanzen und Aufträge zuständigen Bediensteten im Verfahren zur Genehmigung der Zahlungen einnimmt.

8.23. Im Hinblick auf die Prüfungsmethode wurden seit 2007 wesentliche Fortschritte erreicht und viele der in jüngster Zeit durchgeführten Reformen werden künftig weitere Vorteile erbringen, z. B. wenn alle Prüfungsergebnisse auf den einheitlichen Aufgabenbeschreibungen von 2007 basieren.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.24. Bei den 2008 noch bestehenden Schwachstellen handelte es sich hauptsächlich um Unstimmigkeiten und Mängel auf der Ebene des jährlichen Prüfungsplans, der Anwendung CRIS-Audit und der globalen Überwachung der Ergebnisse der durchgeführten Prüfungen. Dazu gehörte u. a. Folgendes:

- a) eine niedrige Umsetzungsrate des jährlichen Prüfungsplans,
- b) unvollständige Informationen in der Anwendung CRIS-Audit,
- c) Unstimmigkeiten zwischen den Ergebnissen der Prüfungen und unzulängliche Analyse dieser Ergebnisse.

Generaldirektion Außenbeziehungen

8.25. Der Hof nahm eine ausführliche Bewertung der von der Generaldirektion Außenbeziehungen zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme vor. Eine Kontrollkomponente, bei der erhebliche Schwachstellen festgestellt wurden, waren die Ex-post-Kontrollen. So wurden beispielsweise im Bereich der Ex-post-Kontrollen von drei geplanten Vor-Ort-Kontrollen nur zwei durchgeführt; von sechs geplanten externen Prüfungen wurde gar keine in die Wege geleitet.

8.26. Die Analyse des Hofes hat zudem Schwachstellen beim Finanzmanagement und bei der Überwachung der Finanzinformationen zu den Projekten deutlich gemacht. So benutzen die Kommissionsdelegationen beispielsweise zwecks Verwaltung der Finanzinformationen zu den dezentralisierten Projekten der Generaldirektion Außenbeziehungen (Instrument für Stabilität) das Managementinformationssystem CRIS des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid. Allerdings gibt es keine automatische Verknüpfung mit der von den zentralen Dienststellen wahrgenommenen Überwachung des Haushaltsvollzugs, die gesondert anhand von über ABAC erstellten Kalkulationstabellen erfolgt. Dies kann dazu führen, dass die Managementinformationen voneinander abweichen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission wird weiter darauf hinarbeiten, den Prozess des Risikomanagements stärker ins Bewusstsein zu rücken. Das Risikomanagement gehörte 2008 zu den vorrangigen Normen für die interne Kontrolle, und in den zentralen Dienststellen ebenso wie in sämtlichen Außenhilferegionen wurden mehrere Schulungen zu diesem Thema durchgeführt. Im Bereich der Schulung sind weitere Verbesserungen für das Risikomanagementverfahren 2010 geplant, wie zum Beispiel die Bereitstellung internetgestützter Lernangebote.

8.24. 2008 wurde ausgehend von den gewonnenen Erfahrungen die Methodik des jährlichen Prüfungsplans für die Prüfungen 2009 grundlegend geändert; derzeit werden für die Prüfungen 2010 weitere Änderungen vorgenommen. Seit 2007 wurde die Anwendung CRIS-Audit von Grund auf neu gestaltet.

- a) Die Zahl der während eines Jahres abgeschlossenen Prüfungen ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. 2008 wurden insgesamt 455 Prüfungen abgeschlossen, dies entspricht einem Anstieg von 35 % gegenüber der Zahl der 2007 abgeschlossenen Prüfungen (337).

In den meisten Fällen muss sich der Zeitpunkt der Prüfungen jedoch an der Durchführungsgeschwindigkeit der Projektaktivitäten orientieren.

- b) 2008 war das erste Jahr, in dem die Verwendung von CRIS-Audit verbindlich vorgeschrieben war und insgesamt waren die Ergebnisse sehr positiv. Dennoch räumt die Kommission ein, dass weitere Anstrengungen notwendig sind, damit die Dokumente möglichst zügig hochgeladen werden.
- c) Derzeit wird eine umfassende Analyse der Prüfungsergebnisse vorgenommen, bei der die auf der Grundlage des Systems der Rahmenverträge durchgeführten Prüfungen im Vordergrund stehen.

8.25. Angesichts des steigenden Haushaltsvolumens ist die Kommission der Auffassung, dass die Ex-post-Kontrollen 2009 eine wichtigere Rolle bei der Zuverlässigkeitserklärung für die Generaldirektion Außenbeziehungen spielen sollten. Die Umsetzung des Prüfungsplans wird im Laufe des Jahres 2009 sorgfältig überwacht; die Verwendung der Ergebnisse von Prüfungen und Kontrollen soll weiter optimiert werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Generaldirektion Erweiterung

8.27. In Anbetracht der auf der Ebene der internen Auditstelle dieser Generaldirektion und der Ex-post-Kontrollen festgestellten Schwachstellen bewertet der Hof die Systeme insgesamt als bedingt wirksam. Das Arbeitsprogramm der internen Auditstelle stützte sich zwar auf eine Risikobewertung, doch hätte ihr Mehrjahresplan ausführlicher ausgearbeitet werden müssen. Angesichts des steigenden Umfangs der Mittel für zentral verwaltete Projekte verweist der Hof zudem darauf, dass es wichtig ist, eine spezifische Strategie für die Ex-post-Kontrollen in diesem Bereich auszuarbeiten, wie im jährlichen Managementplan 2008 vorgesehen. Die Wirksamkeit der Ex-ante-Kontrollen wurde als zufriedenstellend eingestuft.

8.28. Überdies bestehen weiterhin erhebliche Schwachstellen im Zusammenhang mit potenziellen Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung von Phare-Mitteln durch zwei Durchführungsagenturen in Bulgarien. Daher bewertet der Hof die wichtigsten internen Kontrollen in den nationalen Verwaltungen in Bulgarien weiterhin als nur bedingt wirksam (siehe **Anhang 8.2**).

Generaldirektion für humanitäre Hilfe (ECHO)

8.29. Die interne Auditstelle wurde 2008 eingerichtet (bis dahin wurden die betreffenden Aufgaben in der Generaldirektion für humanitäre Hilfe (ECHO) von der zu EuropeAid gehörende interne Auditstelle wahrgenommen). Nach Auffassung des Hofes stellte das Jahr 2008 ein Übergangsjahr für die interne Auditstelle dar und wird die Neuorganisation ihre positive Wirkung voraussichtlich ab dem Jahr 2009 voll entfalten.

8.30. Der Hof erkennt die Anstrengungen der Generaldirektion in Bezug auf das System der externen Prüfungen, insbesondere in Bezug auf die diesbezügliche Prüfungsstrategie an, die darauf abzielen, den Anteil der Vor-Ort-Kontrollen bei den Projekten zu erhöhen.

Gemeinsames RELEX-Informationssystem (CRIS)

8.31. Im Verlauf der Prüfungen der Vorgänge stellte sich heraus, dass die im Informationssystem CRIS gespeicherten Informationen nicht immer ganz stimmen. So wurden sowohl bei den Zahlungen als auch bei den Mittelbindungen betreffenden Daten Kodierungsfehler aufgedeckt (beispielsweise Verwendung falscher Ländercodes in CRIS bei Projekten und/oder Aufträgen). Andere aufgedeckte Fehler können sich auf die Zuverlässigkeit der Jahresabschlüsse der Kommission auswirken (beispielsweise auf den Zeitpunkt für das Ablaufen von Bankbürgschaften und auf die Art der Verwaltung von Projekten/Aufträgen).

8.32. Die Prüfer beobachteten zudem, dass die Systembenutzer häufig mit technischen Problemen konfrontiert waren, die sich auf die Ordnungsmäßigkeit der bearbeiteten Vorgänge auswirken können (so kommt es häufig vor, dass Zahlungen wegen der Unterbrechung des Systemzugangs nach Verstreichen der vorgesehenen Frist getätigt werden).

8.27. Die Kommission kann der Bewertung des Rechnungshofs in Bezug auf die Wirksamkeit der Ex-post-Kontroll- und Prüfungssysteme nicht uneingeschränkt zustimmen und verweist auf die eingeführten Verbesserungen.

Das sich rasch verändernde Umfeld der Generaldirektion Erweiterung erschwert die Mehrjahresplanung der internen Auditstelle, die daher kontinuierlich angepasst werden muss.

Anfang 2009 legte die Generaldirektion Erweiterung eine umfassende Kontrollstrategie fest, die alle Arten der Verwaltung, darunter auch die zentrale Verwaltung, einschließt. Derzeit wird — ausgehend von den Erfahrungen mit einer 2008 durchgeführten Pilotmaßnahme und unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Erwägungen — die Anwendung eines speziellen Konzepts für Ex-post-Kontrollen in der zentralen Verwaltung geprüft.

8.28. Nach der Aufdeckung mehrerer Systemmängel setzte die Kommission ab Ende Februar 2008 alle Zahlungen aus und entzog den beiden betroffenen Zahlstellen im Juli 2008 die Zulassung. Selbst bei weiterhin bestehenden Systemmängeln ist es nun nicht mehr möglich, unzulässige Verträge abzuschließen, da der Abruf von Mitteln aus dem Programm Phare beendet ist.

8.31. Die Datenqualität in CRIS soll mit verschiedenen Maßnahmen verbessert werden. Erstens werden eindeutige und besser dokumentierte Vorgaben für die Dateneingabe erstellt und das System CRIS wird in regelmäßigen Abständen überprüft und weiterentwickelt. Zweitens werden Anstrengungen unternommen, um die Qualität der bereits im System gespeicherten Daten zu verbessern. Dazu zählen unter anderem eine Prüfung der Datenqualität (zur Ermittlung der Hauptursachen), eine Datenbereinigung und eine Überwachung der Datenqualität, die regelmäßige Informationen über den Stand der Datenqualität liefern soll.

8.32. 2008 konnte CRIS zeitweise nicht genutzt werden. Grund dafür waren vor allem die technischen Vorkehrungen, die zur Integration der Rechnungsführung des Europäischen Entwicklungsfonds in das zentrale Rechnungsführungssystem der Kommission im Februar 2009 durchgeführt werden mussten. Mit weiteren Ausfallzeiten aufgrund dieser Maßnahme ist nicht zu rechnen. In der Zwischenzeit wurden jedoch entsprechende Schritte eingeleitet, um die Zeiten zu reduzieren, in denen CRIS nicht zur Verfügung steht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

8.33. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2008 abgeschlossene Haushaltsjahr im Themenkreis Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

8.34. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof außerdem zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme im Themenkreis Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen nur bedingt wirksam gewährleisten.

Empfehlungen

8.35. Der Hof empfiehlt Folgendes:

- a) Es sollten Maßnahmen getroffen werden, um die Wirksamkeit des Systems der Ex-ante-Kontrollen der Kommission bei Zahlungen und Aufträgen zu erhöhen (Amt für Zusammenarbeit EuropeAid und Generaldirektion Außenbeziehungen).
- b) Die Einrichtungen, die aus EU-Mitteln geförderte Projekte durchführen, sollten besser unterstützt und enger überwacht werden.
- c) Es sollte eine realistischere Planung der Prüfungen und Ex-post-Kontrollen gewährleistet werden, die den dafür verfügbaren Ressourcen Rechnung trägt, sodass die entsprechenden Pläne auch ordnungsgemäß umgesetzt werden können.

8.33. Die Kommission hat ihre Kontrollen so gestaltet, dass sie den gesamten Durchführungszeitraum ihrer mehrjährigen Projekte einschließen. Der Ansatz des Rechnungshofs ist auf ein Jahr bezogen und berücksichtigt alle Fehler, die in einem bestimmten Jahr festgestellt wurden. Die meisten der vom Rechnungshof festgestellten finanziell relevanten Fehler wären auch von der Kommission bei den üblichen Ex-ante-Kontrollen aufgedeckt und vor dem Abschluss der Projektkonten in einem der darauffolgenden Rechnungsjahre korrigiert worden, so dass von einer niedrigen Restfehlerquote ausgegangen werden kann.

8.34. Die Kommission ist der Ansicht, dass das Kontrollumfeld für den Politikbereich Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung im Vergleich zu den Vorjahren erheblich verbessert werden konnte (und dass die Empfehlungen des Rechnungshofs in den letzten Jahren umgesetzt wurden). Bei der Bewertung wurden viele wesentliche Elemente der wichtigsten Kontrollsysteme als wirksam eingestuft.

8.35.

- a) Die Kommission kann der Bewertung des Rechnungshofs in Bezug auf die Wirksamkeit der Ex-ante-Kontrollen für EuropeAid nicht uneingeschränkt zustimmen und verweist auf die eingeführten Verbesserungen. Allerdings erkennt die Kommission an, dass im Rahmen ihrer laufenden Anstrengungen zur Verbesserung des gesamten internen Kontrollsystems weitere Maßnahmen am Gefüge der Kontrollsysteme für die Außenhilfe erforderlich sind. Vor diesem Hintergrund und in Verbindung mit der Arbeit der Kommission zum hinnehmbaren Fehlerisiko wird EuropeAid 2010 eine Überprüfung seiner Kontrollstrategie einleiten.

Die Kommission teilt die Ansicht, dass besser dokumentiert werden sollen, inwieweit sich die Generaldirektion Außenbeziehungen auf Ex-ante-Kontrollen stützt.

- b) Die Kommission räumt ein, dass die Unterstützung und Überwachung der Finanzverwaltung ausgeweitet und verbessert werden muss. Derzeit wird ein Handbuch zur Finanzverwaltung für Durchführungseinrichtungen erarbeitet, das 2010 fertig gestellt werden soll.
- c) Die zentralen Kommissionsdienststellen werden die für die Prüfungen zuständigen Bediensteten — insbesondere in den Delegationen — weiterhin bei der Verbesserung ihrer Prüfungsplanung unterstützen. Im Rahmen der Aufstellung des jährlichen Prüfungsplans 2009 wurden die Delegationen aufgefordert, besonders auf die Verfügbarkeit von Ressourcen zu achten.

Bei den Ex-post-Kontrollen von Vorgängen werden die Jahresziele in jedem Jahr erreicht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- d) Die Durchführung der geplanten Prüfungen und Ex-post-Kontrollen sollte sorgfältig überwacht werden, damit etwaige Abweichungen umgehend bemerkt und korrigiert werden können.
- e) Die Ergebnisse der durchgeführten Prüfungen und Ex-post-Kontrollen sollten ordnungsgemäß erfasst und systematisch analysiert werden.
- f) Für die Ex-post-Kontrollen im Bereich der zentralen Verwaltung sollte eine weiterreichende Strategie angenommen und umgesetzt werden (Generaldirektion Erweiterung).

8.36. Ferner empfiehlt der Hof die Annahme und Umsetzung geeigneter Maßnahmen, um die Qualität der in den verschiedenen den Kommissionsdienststellen zur Verfügung stehenden Managementinformationssystemen gespeicherten Daten zu verbessern.

8.37. In Bezug auf die Zahlungen für Budgethilfen empfiehlt der Hof ferner, die bisherigen Bemühungen zur Einführung von mehr leistungs- und ergebnisorientierten Leistungsindikatoren fortzusetzen.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER AUSSERHALB DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG VORGEBRACHTER BEMERKUNGEN

Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 5/2006 über das MEDA-Programm

Einleitung

8.38. Im August 2006 veröffentlichte der Hof den Sonderbericht Nr. 5/2006 über das MEDA-Programm ⁽⁴⁾. Angesichts der Tatsache, dass die MEDA-Verordnung im Jahr 2006 auslief und ab 2007 das neue Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument wirksam wurde, empfahl der Hof der Kommission folgende Maßnahmen:

- Gewährleistung eines reibungslosen und raschen Übergangs zu den neuen Länderprogrammen, um negative Folgen für die zukünftige Durchführung zu vermeiden;
- genauere Definition der strategischen Ziele in den neuen Länderprogrammplanungsdokumenten und Festlegung angemessener Indikatoren, um das Monitoring und die Bewertung der Wirkung zu verbessern;

- d) Die Umsetzung der jährlichen Planung wird im Laufe des Jahres 2009 sorgfältig überwacht; die Verwendung der Ergebnisse von Prüfungen und Kontrollen soll weiter optimiert werden.
- e) Die Kommission plant Verbesserungen an CRIS, um eine genauere Analyse der Prüfungsdaten zu ermöglichen.
- f) Anfang 2009 legte die Generaldirektion Erweiterung eine umfassende Kontrollstrategie fest, die alle Arten der Verwaltung, darunter auch die zentrale Verwaltung, einschließt. Derzeit wird — ausgehend von den Erfahrungen mit einer 2008 durchgeführten Pilotmaßnahme und unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Erwägungen — die Anwendung eines speziellen Konzepts für Ex-post-Kontrollen in der zentralen Verwaltung geprüft.

8.36. Die Datenqualität in CRIS soll mit verschiedenen Maßnahmen verbessert werden. Erstens werden eindeutige und besser dokumentierte Vorgaben für die Dateneingabe erstellt und das System CRIS wird in regelmäßigen Abständen überprüft und weiterentwickelt. Zweitens werden Anstrengungen unternommen, um die Qualität der bereits im System gespeicherten Daten zu verbessern.

8.37. Die Kommission wird bei der Gestaltung und Bewertung von Indikatoren in Budgethilfeprogrammen stärker auf die Genauigkeit achten. Die Richtlinien für allgemeine Budgethilfen werden derzeit überarbeitet, um die Gestaltung und Bewertung der Förderfähigkeitsbedingungen und der spezifischen ergebnisorientierten Indikatoren zu verbessern, mit dem Ziel, einen stärker an den Ergebnissen orientierten Ansatz zu erreichen, bei dem Prozess-, Leistungs- und Ergebnisindikatoren eingesetzt werden.

8.38. Die Kommission hat die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des Sonderberichts Nr. 5/2006 über das Programm MEDA eingeleitet.

⁽⁴⁾ ABl. C 200 vom 24.8.2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Fortsetzung des gezielten Einsatzes der Hilfe in einer beschränkten Zahl von Maßnahmenbereichen, um Kohärenz zu gewährleisten und die Programme im Griff zu behalten;
- Fortsetzung der Bemühungen um Einsatz der bestmöglichen Verfahren bei der Projektverwaltung, um Verzögerungen zu vermeiden.

8.39. Das Europäische Parlament und der Europäische Rat haben sich den Empfehlungen des Hofes angeschlossen. Die Entlastungsbehörde hat außerdem auf den Aspekt der Sichtbarkeit der aus EU-Mitteln finanzierten Maßnahmen und auf die Notwendigkeit, mehr Nachdruck auf die Planung und Durchführung des neuen Instruments zu legen, hingewiesen.

Weiterverfolgung der Empfehlungen

8.40. Die Kommission hat die Länderberichte, die Aktionspläne und die betreffenden Strategieplanungsdokumente rechtzeitig ausgearbeitet. Die Weiterleitung der EU-Finanzhilfe wurde durch den Übergang vom alten Instrument MEDA zum neuen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) nicht beeinträchtigt. Vielmehr lagen sowohl die Mittelbindungsrate als auch die Auszahlungsrate (für MEDA und ENPI zusammengefasst) in den Jahren 2007 und 2008 über den durchschnittlichen Werten der Vorjahre.

8.41. Die Strategieplanungsdokumente enthielten sorgfältig formulierte strategische Ziele, die mit den Aktionsplänen für die Länder in Einklang standen; allerdings wurden diese Ziele zumeist nur allgemein beschrieben, was eine Beurteilung der Wirkung der EU-Finanzhilfen am Ende des in den Strategiedokumenten vorgesehenen Zeitraums erschwerte. Die Qualität der auf dieser Ebene definierten Leistungsindikatoren war für die einzelnen Länder sehr unterschiedlich. Im Allgemeinen enthielten die Strategiedokumente keine Informationen zur Ausgangslage und zu den Zielen, die mit den Indikatoren in Bezug gesetzt wurden.

8.42. Die Kommission hat ihre Unterstützung auf eine begrenzte Anzahl von mit den Bedarfsermittlungen für die einzelnen Empfängerländer übereinstimmenden Maßnahmenbereichen konzentriert. Zudem hat die Kommission sichergestellt, dass spezifische Bereiche weiterhin unterstützt und im Rahmen des neuen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments sogar bestimmte Sektorprogramme weitergeführt wurden. Darüber hinaus hat die Kommission bestimmte, für die meisten Empfängerländer besonders prioritäre Bereiche unterstützt.

8.43. Die Kommission handelte im Einklang mit den Bestimmungen der Verordnung zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, wodurch die Transparenz bei über internationale Treuhandfonds weitergeleiteten EU-Finanzhilfen erhöht wurde. Außerdem wurden unlängst zwei umfassende Bewertungsberichte zur Bereitstellung der Kommissionshilfe über Entwicklungsbanken, die Europäische Investitionsbank und Organisationen der Vereinten Nationen vorgelegt. Das Evaluierungsreferat⁽⁵⁾ hat externe Berater damit beauftragt, den mit diesen verschiedenen Arten der Weiterleitung der Finanzhilfe verbundenen Mehrwert zu ermitteln und darüber Bericht zu erstatten.

8.41. Siehe Antwort zu Ziffer 8.46.

⁽⁵⁾ Gemeinsames Evaluierungsreferat des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid, der Generaldirektion Entwicklung und der Generaldirektion Außenbeziehungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.44. Im Jahr 2008 arbeitete die Kommission eine Mitteilung zur Kommunikation und Sichtbarkeit aus. Zudem wurden im Jahr 2006 spezifische Vereinbarungen zu Kommunikation, Sichtbarkeit und Berichterstattung mit den Vereinten Nationen und der Weltbank unterzeichnet.

8.45. Die Kommission hat Maßnahmen zur Umsetzung der meisten im Bericht über die Halbzeitbewertung von MEDA II vorgebrachten Empfehlungen getroffen. Allerdings wird der abschließende Bewertungsbericht, der eigentlich Mitte 2008 vorgelegt werden sollte, erst im Verlauf des Jahres 2009 fertiggestellt sein.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

8.46. Mit den von der Kommission unternommenen Schritten wurde den im Bericht enthaltenen Empfehlungen weitgehend entsprochen. Die Kommission hat

- die zur Gewährleistung eines reibungslosen und raschen Übergangs zu den neuen Länderprogrammen erforderlichen Maßnahmen getroffen,
- allerdings nicht in allen Strategieplanungsdokumenten strategische Ziele und Indikatoren von zufriedenstellender Qualität festgelegt, weshalb der Hof seine Empfehlung an die Kommission wiederholt, strategische Ziele und angemessene Leistungsindikatoren auszuarbeiten, die eine effiziente Folgenabschätzung der EU-Maßnahmen für den Gesamtzeitraum erlauben,
- ihre Hilfe im Einklang mit den Aktionsplänen und den Bedarfsermittlungen für jedes einzelne Empfängerland gezielt in einer beschränkten Zahl von Maßnahmenbereichen eingesetzt,
- ihre Bemühungen um Einsatz der bestmöglichen Verfahren bei der Planung und Verwaltung der Programme und Projekte fortgesetzt; allerdings hat die Kommission die Frist für die Vorlage des abschließenden Bewertungsberichts zu MEDA, der wertvolle Hinweise für die erste Durchführungsphase des ENPI hätte geben können, nicht eingehalten.

8.45. Siehe Antwort zu Ziffer 8.46.

8.46.

- Nach der Verordnung zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments werden die Ausgangs- und Leistungsindikatoren zu einem späteren Zeitpunkt bei der Erstellung der jährlichen Aktionsprogramme festgelegt. Die Bestimmung der Indikatoren erfolgt in der Phase der Ausarbeitung eines Programms, da sie dann meist konkreter werden und eine klarere Definition möglich ist. Ziel der Länderstrategiepapiere ist es, einen allgemeinen Überblick über die Situation im jeweiligen Land zu geben und die wichtigsten strategischen Interventionsbereiche zur Erfüllung der vordringlichsten Aufgaben im betreffenden Land zu erläutern.
- Der Bericht über die Halbzeitbewertung wurde erst im Juli 2005 fertig gestellt. Angesichts der Tatsache, dass im Laufe des Jahres 2006 noch neue Finanzierungsbeschlüsse für das Programm MEDA angenommen wurden und deshalb die Durchführung vieler Maßnahmen, die von diesen Beschlüssen betroffen waren, noch in den Jahren 2008 und 2009 erfolgte, wurde beschlossen, den Bericht über die Abschlussbewertung um ein Jahr zu verschieben. Dieser Bericht soll nun Ende 2009 vorgelegt werden.

TEIL 2: GESAMTBEWERTUNG DER ÜBERWACHUNGS- UND KONTROLLSYSTEME

2.1 — Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme

Betroffenes System		Wichtigste interne Kontrollen (Kommissionsdienststellen)				Wichtigste interne Kontrollen auf nationaler Ebene	Gesamtbewertung
		Ex-ante-Kontrollen bei Aufträgen und Zahlungen	Verwaltung und Überwachung	Externe Prüfungen / Abschlussprüfungen	Interne Prüfungen		
Amt für Zusammenarbeit EuropeAid ⁽¹⁾	Zentrale Dienststellen					n. a	
	Delegationen						
GD Außenbeziehungen						n. a	
				(²)			
GD Erweiterung							
GD Humanitäre Hilfe (ECHO)						n. a	

Gesamtbewertung	2008	2007

Legende:

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam
n.a.	Nicht anwendbar oder nicht bewertet

(¹) Diese Bewertung deckt sich mit der im Bericht zu den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) veröffentlichten Bewertung.

(²) Ex-post-Kontrollen.

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
Außenbeziehungen und Entwicklung			
<i>Zahlungen für Budgethilfe</i>			
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. 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. 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. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 8.14)	Einführung von mehr leistungs- und ergebnisorientierten Leistungsindikatoren.	Die Ergebnisse der getroffenen Maßnahmen sind bereits überprüfbar.	Die Kommission erkennt an, dass es notwendig ist, bei der Gestaltung und Bewertung von Indikatoren in den Budgethilfeprogrammen stärker auf die Genauigkeit zu achten. Die Richtlinien für allgemeine Budgethilfen werden derzeit überarbeitet, um die Gestaltung und Bewertung der Förderfähigkeitsbedingungen und der spezifischen ergebnisorientierten Indikatoren zu verbessern, mit dem Ziel, einen stärker an den Ergebnissen orientierten Ansatz zu erreichen, bei dem zusätzlich zu den Ergebnisindikatoren auch Prozess- und Leistungsindikatoren eingesetzt werden.
<i>System der externen Prüfungen</i>			
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. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 8.25)	Engere Überwachung der Durchführung des jährlichen Prüfungsplans und bessere Verwendung der Ergebnisse der Prüfungen.	Bislang waren die getroffenen Maßnahmen noch nicht voll wirksam, und es müssen weitere Anstrengungen in diesem Bereich unternommen werden.	Die Kommission plant Verbesserungen an CRIS, um eine genauere Analyse der Prüfungsdaten zu ermöglichen.

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
Erweiterung			
<i>Erweitertes dezentrales Durchführungssystem (EDIS)</i>			
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. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 8.12)	Es wurde ein Aktionsplan ausgearbeitet, um die Vornahme von Verbesserungen sicherzustellen; außerdem wurden im Februar 2008 die Zahlungen an zwei Durchführungsagenturen ausgesetzt, und im Juli 2008 wurde diesen Durchführungsagenturen die Zulassung entzogen.	Ungeachtet der ergriffenen Maßnahmen bestehen die grundlegenden Schwachstellen, die zur Aussetzung der Zahlungen und zum Entzug der EDIS-Zulassung führten, noch immer.	In diesem Bereich sind bereits Fortschritte zu verzeichnen. Selbst bei weiterhin bestehenden Systemmängeln ist es nun nicht mehr möglich, unzulässige Verträge abzuschließen, da der Abruf von Mitteln aus dem Programm Phare beendet ist.
<i>Ex-post-Kontrollen (Abschlussprüfungen)</i>			
Aufgrund einer Änderung der Methode war die Zahl der Berichte im Jahr 2007 außergewöhnlich hoch, und bei einigen dieser Berichte fand keine Weiterverfolgung statt. Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 8.26)	Die Kommission hat große Anstrengungen unternommen, um die Weiterverfolgung und Auswertung der Prüfberichte zu gewährleisten.	Bei der Auswertung der Akten waren deutliche Fortschritte zu verzeichnen.	2008 wurden 133 Berichte bearbeitet, von denen 89 abgeschlossen werden konnten. In den ersten fünf Monaten des Jahres 2009 wurden 71 Berichte bearbeitet, davon waren 44 Berichte, die 2008 nicht abgeschlossen werden konnten, 38 Berichte wurden abgeschlossen.
Humanitäre Hilfe			
<i>Externe Prüfungen</i>			
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. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 8.27)	Die Kommission hat die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen bereits im Jahr 2007 gesteigert.	Der Hof erkennt die zur Steigerung des Anteils der Vor-Ort-Prüfungen unternommenen Anstrengungen an.	Die Realität der Ausgaben wird regelmäßig durch die von den Assistenten für technische Hilfe durchgeführte Überwachung der Projekte, durch Vor-Ort-Prüfungen, durch Besuche von Bediensteten der Kommission vor Ort sowie anhand der von den Partnern vorgelegten Fortschritts- und Finanzberichte überprüft. Entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs hat die Generaldirektion für humanitäre Hilfe die Zahl der Prüfungen am Hauptsitz der Partner und der Vor-Ort-Prüfungen neu festgelegt, um ein optimales und kostenwirksames Verhältnis zu erreichen.

KAPITEL 9

Bildung und Unionsbürgerschaft

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	9.1-9.7
Besondere Merkmale des Themenkreises Bildung und Unionsbürgerschaft	9.1-9.4
Prüfungsumfang	9.5-9.7
Prüfung von Vorschusszahlungen	9.6-9.7
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	9.8-9.11
Wirksamkeit der Systeme	9.12-9.30
Systeme zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	9.12-9.30
Systeme für das Programm für lebenslanges Lernen	9.13-9.25
Ex-post-Kontrollen bei der Generaldirektion Bildung und Kultur	9.26
Außengrenzenfonds	9.27-9.29
Generaldirektion Kommunikation	9.30
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	9.31-9.34

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

Besondere Merkmale des Themenkreises Bildung und Unionsbürgerschaft

9.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zum Themenkreis Bildung und Unionsbürgerschaft, der folgende Politikbereiche umfasst: 15 – Bildung und Kultur, 16 – Kommunikation sowie 18 – Freiheit, Sicherheit und Recht. Ausführliche Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten, den Ausgaben des Haushaltsjahrs und der Art der Mittelverwaltung sind **Tabelle 9.1** zu entnehmen.

Tabelle 9.1 — Bildung und Unionsbürgerschaft, Zahlungen im Jahr 2008 nach Politikbereichen

(Millionen Euro)

Haushalts- titel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen 2008	Art der Mittelverwaltung
15	Bildung und Kultur	Verwaltungsausgaben (¹)	111	zentral direkt
		Lebenslanges Lernen und Mehrsprachigkeit	1 060	zentral indirekt
		Förderung der kulturellen Zusammenarbeit in Europa	48	zentral indirekt
		Förderung der Zusammenarbeit im Bereich Jugend und Sport	134	zentral indirekt
		Förderung der Unionsbürgerschaft	24	zentral indirekt
			1 378	
16	Kommunikation	Verwaltungsausgaben (¹)	104	zentral direkt
		Kommunikation und Medien	25	zentral direkt
		Bürgernahe Kommunikation	35	zentral direkt
		Analyse und Kommunikationsmittel	23	zentral direkt
			186	
18	Freiheit, Sicherheit und Recht	Verwaltungsausgaben (¹)	58	zentral direkt
		Solidarität – Außengrenzen, Visapolitik und Freizügigkeit von Per- sonen	189	geteilt/zentral indirekt
		Migrationsströme – Gemeinsame Immigrations- und Asylpolitik	80	geteilt
		Grundrechte und Unionsbürgerschaft	26	direkt
		Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte	28	direkt
		Europäischer Straf- und Zivilrechtsraum	42	direkt
		Drogenprävention und -aufklärung	15	direkt
		Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung des Poli- tikbereichs Justiz und Inneres	7	direkt
			445	
Verwaltungsausgaben insgesamt			274	
Operative Ausgaben insgesamt			1 735	
Zahlungen des Jahres insgesamt			2 009	
Mittelbindungen des Jahres insgesamt			2 323	

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 11 berichtet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.2. Die drei Haushaltstitel dieses Themenkreises werden fast ausschließlich von drei entsprechenden Generaldirektionen (GD) der Kommission verwaltet. Von diesen drei Generaldirektionen ist die GD Bildung und Kultur für den Haushaltstitel 15, die GD Kommunikation für den Haushaltstitel 16 und die GD Justiz, Freiheit und Sicherheit für den Haushaltstitel 18 zuständig. Der Großteil der Ausgaben dieses Themenkreises unterliegt der indirekten zentralen oder der geteilten Verwaltung, wobei die Durchführung der Maßnahmen in Form mehrjähriger Programme der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur, nationalen Agenturen ⁽¹⁾ oder vergleichbaren Verwaltungsstrukturen in den Mitgliedstaaten übertragen wird. Die zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten vergeben für Projekte oder Maßnahmen, die von privaten und öffentlichen Begünstigten durchgeführt werden, Zuschüsse und Verträge. Die Zuschüsse werden, wie in den Ziffern 9.6 und 9.7 beschrieben, gewöhnlich in Teilbeträgen ausbezahlt.

9.3. Die Durchführung der Programme des neuen Finanzrahmens (2007-2013) ging mit einer Änderung der internen Kontrollstruktur einher, in deren Folge den Mitgliedstaaten mehr Verantwortung zukommt. Vor Abschluss von Verträgen zum Programm für lebenslanges Lernen beispielsweise musste die nationale Behörde (siehe Ziffer 9.13) eine Ex-ante-Erklärung über die Zuverlässigkeit der finanziellen Verwaltung der Ausgaben in dem betreffenden Mitgliedstaat abgeben. Desgleichen muss die nationale Behörde jährlich eine Ex-post-Zuverlässigkeitserklärung über den ordnungsgemäßen Einsatz der Mittel und die Zuverlässigkeit der eingerichteten Systeme und Kontrollverfahren vorlegen ⁽²⁾.

9.3. Die Generaldirektion Bildung und Kultur hat ihr Überwachungs- und Kontrollsystem auf der Grundlage des Ansatzes der „Einzigen Prüfung“ angepasst. Es besteht aus:

- a) der Bewertung der Ex-ante-Zuverlässigkeitserklärung, die die nationalen Behörden zu Beginn des Programmzeitraums 2007-2013 abgegeben haben;
- b) Systemprüfungen und Kontrollbesuchen vor Ort;
- c) der Bewertung der jährlichen Ex-post-Erklärung;
- d) Finanzprüfungen;
- e) Schulungsmaßnahmen für nationale Agenturen und nationale Behörden;
- f) fortlaufender Information und Kommunikation mit den Beteiligten;
- g) einer gemeinsamen und regelmäßig aktualisierten Vorgehensweise.

Die Bewertung der jährlichen Ex-post-Zuverlässigkeitserklärung war 2008 ein neuer und zusätzlicher Kontrollbestandteil.

⁽¹⁾ Diese unterhalten mit der Kommission eine Vertragsbeziehung.

⁽²⁾ Artikel 7 Absatz 3 der Entscheidung K(2007) 1807 endg. der Kommission vom 26. April 2007 über die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, der Kommission und der nationalen Agenturen bei der Durchführung des Programms Lebenslanges Lernen (2007-2013).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

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. Einige Programme, insbesondere der Außengrenzenfonds, der Integrationsfonds, der Rückkehrfonds und der Europäische Flüchtlingsfonds, unterliegen allerdings der geteilten Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten.

Prüfungsumfang

9.5. Die spezifische Beurteilung stützt sich auf

- a) die vertiefte Prüfung einer repräsentativen statistischen Stichprobe von 150 Zahlungen (siehe **Tabelle 9.2**);
- b) die Prüfung und Bewertung der Kontrollsysteme für das Programm für lebenslanges Lernen bei nationalen Behörden und nationalen Agenturen ⁽³⁾ in sechs Mitgliedstaaten;
- c) eine Bewertung der Überwachungskontrollen der Kommission in Bezug auf die jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen für das Jahr 2007 (Ex-post-Bescheinigungen) der nationalen Behörden für das Programm für lebenslanges Lernen;
- d) eine Bewertung der Funktionsweise der Überwachungs- und Kontrollsysteme für den Außengrenzenfonds;
- e) die Weiterverfolgung der wichtigsten Bemerkungen des Hofes in den Zuverlässigkeitserklärungen der letzten Jahre (siehe **Anhang 9.2**).

⁽³⁾ Bei den sechs Agenturen handelt es sich um EPOS vzw – Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking – Agentenschap (Belgien), DAAD – Deutscher Akademischer Austauschdienst (Deutschland), FRSE – Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji (Polen), OAPPE – Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos (Spanien), Léargas (Irland) und ISFOL – Istituto per lo Sviluppo della Formazione e dell'Orientamento Professionale dei Lavoratori (Italien).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Prüfung von Vorschusszahlungen

9.6. In Übereinstimmung mit dem Ausgabenmuster des Haushaltsjahrs 2008 umfasste die vom Hof für eine vertiefte Prüfung gezogene Stichprobe von Zahlungen 129 Vorgänge, die vorwiegend formalen Zahlungsbedingungen unterliegen. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Vorschüsse an EU-Agenturen und nationale Agenturen sowie einige wenige vierteljährliche Beiträge zu ihren Betriebskosten. Diese Zahlungen werden nach Unterzeichnung eines Vertrags oder Billigung eines Arbeitsprogramms geleistet bzw. im Fall der meisten zweiten und dritten Vorfinanzierungszahlungen, wenn die Kommission sich davon überzeugt hat, dass 70 % der bereits ausgezahlten Vorschüsse ausgegeben wurden. In der Regel summieren sich diese Vorschüsse auf 100 % des zulässigen Höchstbetrags. Da ihre Auszahlung nur an wenige Bedingungen geknüpft ist, besteht bei diesen Vorgängen ein sehr geringes Fehlerrisiko.

9.7. Die Agenturen wiederum schließen ihrerseits Zuschussvereinbarungen mit Teilnehmerorganisationen ⁽⁴⁾ ab und leiten die von der Kommission erhaltenen Vorschusszahlungen in Form von Vorschüssen – je nach Programm – zwischen 80 % und 100 % an diese Organisationen weiter. Die Projekte werden in einem Zeitraum von bis zu zwei Jahren abgeschlossen und sind Gegenstand von Abschlussberichten und Abrechnungen zwischen der Agentur und den Begünstigten. Nach Abschluss aller Projekte eines Arbeitsprogramms für ein bestimmtes Jahr legt die Agentur der Kommission einen konsolidierten Abschlussbericht vor. Daraufhin berechnet die Kommission den offenen Saldo und zahlt den Restbetrag. Bei den Abrechnungen der Begünstigten gegenüber den Agenturen ist von einem höheren Risiko auszugehen als bei Vorschusszahlungen, da diese die in Zusammenhang mit Förderfähigkeit und tatsächlichem Vorhandensein der gemeldeten Ausgaben üblichen Risiken aufweisen. Diese Abrechnungen lassen sich allerdings erst prüfen, nachdem sie erstellt wurden, also mehrere Jahre nach Leistung der ersten Vorschusszahlungen.

9.7. Die Kommission ist ebenfalls der Ansicht, dass die Risiken bei Abschlusszahlungen höher sind; deshalb führt sie auch stärkere Kontrollen und Überwachungen in diesem Stadium durch, um solche Risiken zu verringern.

Was die Generaldirektion Bildung und Kultur betrifft, so wurden bei der Konzeption der neuen Programme für den Zeitraum 2007–2013 die vom Rechnungshof in den Vorjahren abgegebenen Empfehlungen berücksichtigt: die Regelungen wurden vereinfacht und es wird sehr stark auf Pauschalfinanzierungen zurückgegriffen. Dies sollte die mit Abschlusszahlungen verbundenen Risiken verringern.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

9.8. Der Hof stellte fest, dass die Vorgänge dieses Themenkreises insgesamt gesehen nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind. Die geprüften Zwischen- und Abschlusszahlungen hingegen waren in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

9.8. Die Kommission begrüßt die Feststellung des Hofes, dass die Zahlungen für den Themenkreis Bildung und Unionsbürgerschaft im Jahr 2008 nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind. Dies ist ein spürbarer Fortschritt im Vergleich zum Vorjahr.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Hof bei 4 von 21 geprüften Zwischen- und Abschlusszahlungen quantifizierbare Fehler festgestellt hat (siehe Antwort auf 9.9).

⁽⁴⁾ Teilnehmerorganisationen sind in Regel Universitäten, Schulen oder weiterführende Schulen, die Zahlungen an Begünstigte wie Studenten oder Lehrer verwalten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.9. Von den 21 in der Stichprobe von insgesamt 150 Zahlungen erfassten Zwischen- und Abschlusszahlungen⁽⁵⁾ waren sechs in wesentlichem Ausmaß mit Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet. Vier Zahlungen wiesen quantifizierbare Fehler und vier Zahlungen nicht quantifizierbare Fehler auf. Bei zwei Zahlungen lagen beide Fehlerarten vor. **Tabelle 9.2** ist die Verteilung der Fehler nach Zahlungsart und Politikbereich zu entnehmen.

9.10. Von den 129 geprüften Vorschusszahlungen⁽⁶⁾ waren neun mit wesentlichen nicht quantifizierbaren Fehlern behaftet. Es handelte sich um Vorschusszahlungen, die von der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit sowie der GD Bildung und Kultur an Agenturen geleistet worden waren. Die Fehler waren darauf zurückzuführen, dass entweder eine Mittelbindung vor Annahme des erforderlichen Finanzierungsbeschlusses vorgenommen wurde oder hinreichend genaue Kassenmittelvorausschätzungen unterblieben.

9.9. Die Kommission wird die vom Hof aufgedeckten Fehler weiterverfolgen und, wenn nötig, zu Unrecht gezahlte Beträge zurückfordern.

Die in der Generaldirektion Bildung und Kultur festgestellten Fehler betreffen kleinere Maßnahmen, die nach dem früheren Rechtsrahmen durchgeführt wurden. Durch die Konzeption der neuen Programme 2007-2013 mit einfacheren Regeln und verstärkter Anwendung der Pauschalfinanzierung sollten die mit den Abschlusszahlungen verbundenen Risiken verringert werden.

9.10. Die Kommission weist darauf hin, dass die notwendigen Finanzierungsbeschlüsse gefasst wurden, wenn auch formal verspätet (im Falle von JLS mit einer Verspätung von sechs Tagen). Die Kommission war sich des Finanzbedarfs und der Haushaltserfordernisse der Agenturen zu dem Zeitpunkt bewusst.

Um solche nicht quantifizierbaren Fehler in Zukunft zu vermeiden, werden die Finanzierungsbeschlüsse der Kommission nun rechtzeitig getroffen, und für alle Zahlungen an die Agenturen sind Kassenmittelvorausschätzungen (z. B. im Rahmen einer Vereinbarung) erforderlich.

Tabelle 9.2 — Zusammensetzung der Stichprobe, Anzahl der geprüften Vorgänge (In der Klammer ist die Anzahl der fehlerbehafteten Vorgänge angegeben)

Art der Zahlung (*)	Politikbereich			
	15 Bildung und Kultur	16 Kommunikation	18 Freiheit, Sicherheit und Recht	Insgesamt
Abschluss-/Zwischenzahlungen	10 (3)	6 (1)	5 (2)	21 (6)
Vorschüsse	100 (5)	0 (0)	29 (4)	129 (9)
Insgesamt	110 (8)	6 (1)	34 (6)	150 (15)

(*) Vier Zwischenzahlungen, die Beiträge zu den Verwaltungsausgaben der Agenturen darstellen, wurden bei den Vorschüssen berücksichtigt, für die ähnliche Bedingungen gelten.

⁽⁵⁾ Nicht berücksichtigt sind vier als „Zwischenzahlungen“ eingestufte Zahlungen, bei denen es sich um Beiträge zu den Verwaltungskosten der Agenturen handelt und die – wie Vorschusszahlungen an die Agenturen – lediglich von der Unterzeichnung einer Finanzhilfvereinbarung abhängen.

⁽⁶⁾ Einschließlich vier Zwischenzahlungen (siehe Ziffer 9.9).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.11. Wie **Tabelle 9.2** zu entnehmen ist, liegen bei Zwischen- und Abschlusszahlungen relativ gesehen mehr Fehler vor als bei Vorschusszahlungen. Beispielhaft lassen sich folgende Arten von Fehlern in Zwischen- und Abschlusszahlungen aufführen:

- a) Geltendmachung von Kosten für Zeiträume, die nicht unter die Zuschussvereinbarung fallen (Förderfähigkeit);
- b) Geltendmachung von Kosten für erstattungsfähige MwSt. (Förderfähigkeit);
- c) fehlende Unterlagen zum Verfahren der Auswahl für die Zuschussgewährung (tatsächliches Vorhandensein);
- d) unzulängliche Belege zum Nachweis der geltend gemachten Kosten (tatsächliches Vorhandensein).

9.11. Die Kommission verfolgt alle Feststellungen des Hofes sorgfältig weiter. Wenn notwendig, wird das Rückforderungsverfahren in Kürze eingeleitet, sofern dies nicht schon geschehen ist. Bei der neuen Programmgeneration 2007-2013 wurden ebenfalls bereits Abhilfemaßnahmen ergriffen, um die mit den Abschlusszahlungen verbundenen Risiken zu verringern (siehe auch Antwort auf 9.9).

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

Systeme zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

9.12. Der Hof untersuchte drei einzelne Kontrollsysteme in verschiedenen Generaldirektionen; die Systeme betrafen die Ex-post-Kontrollen bei der GD Bildung und Kultur, das Programm für lebenslanges Lernen sowie den Außengrenzenfonds.

Systeme für das Programm für lebenslanges Lernen

9.13. Das Programm für lebenslanges Lernen sowie das Programm Jugend in Aktion unterliegen der indirekten zentralen Verwaltung durch 63 nationale Agenturen in den teilnehmenden Ländern, die von nationalen Behörden benannt und überwacht werden. Wegen ihrer geografischen Nähe zu den Endbegünstigten wurde den nationalen Agenturen die Aufgabe übertragen, die zahlreichen, aber relativ niedrigen Beträge zu verwalten, die in diesem Bereich als Zuschüsse ausgezahlt werden. Alles in allem entfallen auf die von den nationalen Agenturen verwalteten Maßnahmen etwa 68 % der bei Titel 15 veranschlagten Haushaltsmittel. Andere Bildungsprogramme, etwa Jean Monnet und Erasmus Mundus, sowie Teile des Programms für lebenslanges Lernen und des Programms Jugend in Aktion werden von der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur verwaltet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.14. Die Zuständigkeiten innerhalb des Kontrollumfelds für das Programm für lebenslanges Lernen sind in der Entscheidung K(2007) 1807 der Kommission festgelegt. Sie umfassen

- a) von der nationalen Agentur durchgeführte Primärkontrollen, darunter die Analyse von Abschlussberichten, Prüfungen der Belege zu gemeldeten Kosten, Vor-Ort-Kontrollen bei laufenden Maßnahmen, Prüfungen nach Abschluss der Maßnahme sowie Systemprüfungen bei wiederholt teilnehmenden Einrichtungen wie Universitäten. Die nationalen Agenturen müssen der Kommission und der jeweiligen nationalen Behörde einen jährlichen Bericht mit Angaben zu den durchgeführten Primärkontrollen übermitteln;
- b) von der nationalen Behörde durchgeführte Sekundärkontrollen, die Prüfungssicherheit und Grundlage für eine jährliche Ex-post-Erklärung über die Wirksamkeit der Systeme und Primärkontrollen liefern sollen;
- c) von der Kommission vorgenommene Kontrollen, zu denen hauptsächlich eine Bewertung der jährlichen Erklärungen sowie Kontrollbesuche zählen.

9.15. Im Hinblick auf die Erstellung seiner Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2008 führte der Hof bei sechs nationalen Agenturen und den für ihre Überwachung zuständigen nationalen Behörden Systemprüfungen durch.

Primärkontrollen

9.16. Die Prüfung der nationalen Agenturen durch den Hof ergab, dass sie die von der Kommission im „Leitfaden für nationale Agenturen“ festgelegten Vorgaben insgesamt gesehen weitgehend erfüllen. In zwei Fällen lagen allerdings Probleme mit der Umsetzung der Primärkontrollen vor, die in einem Bereich mit einer so großen Zahl an direkten Begünstigten für den rechtmäßigen und ordnungsgemäßen Einsatz der Gemeinschaftsmittel von grundlegender Bedeutung sind. In einigen Fällen war die Durchführung der Analysen oder Dokumentenprüfungen nicht belegt oder es hatten keine Systemprüfungen bei Universitäten stattgefunden, obwohl die Kommission vorgegeben hatte, wie viele entsprechende Prüfungen vor Ende des Jahres 2008 mindestens durchzuführen waren. Weitere Mängel betrafen fehlende Aufzeichnungen zu Abweichungen, eine Kassenmittelverwaltung, durch die nicht sichergestellt war, dass Gelder auf verzinsliche Konten gelegt wurden, sowie die verspätete Übermittlung der jährlichen Berichte an die Kommission.

9.16. Die Kommission begrüßt die Tatsache, dass der Hof eine weitgehende Erfüllung der im „Leitfaden für nationale Agenturen“ festgelegten Vorgaben festgestellt hat und sieht dies als Bestätigung dafür an, dass die mehrgleisige Überwachungs- und Kontrollstrategie (einschließlich Schulungsseminare, beständige Information und Kommunikation mit den nationalen Behörden und den nationalen Agenturen) Früchte getragen hat.

Eine der nationalen Agenturen konnte die Vorgabe hinsichtlich der Systemprüfungen bei Universitäten wegen Personalmangels nicht erfüllen, hat jedoch ihre Pflichten im ersten Halbjahr 2009 erfüllt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Sekundärkontrollen

9.17. Die von den nationalen Behörden vor Einleitung der Programme abzugebenden Ex-ante-Erklärungen zur Qualität der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der nationalen Agenturen waren Gegenstand des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2007. Nach dem ersten Durchführungsjahr (2007) und in jedem darauffolgenden Jahr müssen die nationalen Behörden Ex-post-Erklärungen zur Zuverlässigkeit der im Vorjahr eingesetzten Finanzsysteme und -verfahren, zur Richtigkeit der Rechnungsführung sowie zu der aus den eingerichteten Kontrollverfahren ableitbaren Zuverlässigkeitsgewähr abgeben.

9.18. Gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Entscheidung K(2007) 1807 der Kommission „(...) richtet (die nationale Behörde) ein Sekundärkontrollsystem ein, das sicherstellen soll, dass die Systeme und Primärkontrollen wirksam funktionieren. Sie kann die Durchführung der Sekundärkontrollen einer externen Prüfstelle übertragen.“

9.19. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die nationalen Behörden Ansätze unterschiedlicher Qualität bei der Beschaffung der Grundlagen für die Ex-ante- und Ex-post-Zuverlässigkeitserklärung verfolgten und ihre Vorgehensweise in unterschiedlichem Ausmaß offenlegten. In drei der sechs nationalen Behörden wurden die Sekundärkontrollen zufriedenstellend durchgeführt, wobei entweder ein externes Unternehmen oder Bedienstete der nationalen Behörde eingehend prüften, ob die von den nationalen Agenturen eingerichteten Systeme und Primärkontrollen den Leitlinien der Kommission entsprachen. In den übrigen nationalen Behörden wurden entweder keine Sekundärkontrollen durchgeführt oder aber sie waren unzulänglich oder nicht ausreichend dokumentiert oder sie wurden ohne angemessene Überwachung, dass zweckdienliche Kontrollen durchgeführt wurden, einem externen Unternehmen übertragen. Folglich fehlt die Grundlage für die in den Erklärungen dieser nationalen Behörden gelieferte Zuverlässigkeitsgewähr.

9.20. Außerdem wurden der Kommission lediglich 10 der 40 Ex-post-Erklärungen für das Jahr 2007 termingerecht vor dem 30. April 2008 übermittelt. Diese Verzögerungen lassen sich zum Teil darauf zurückführen, dass die Kommission erst im März 2008 Leitlinien zu den in die Berichte aufzunehmenden Informationen bereitstellte. Im März 2009 hatte sich die Anzahl der termingerecht übermittelten Zuverlässigkeitserklärungen allerdings nicht erhöht: Von den bis 30. April 2009 vorzulegenden Ex-post-Erklärungen gingen nur sechs rechtzeitig ein.

9.19. Da die unterschiedlichen nationalen Situationen berücksichtigt werden, ist in dem ordnungspolitischen Rahmen kein einheitliches Kontrollsystem für alle vorgesehen, sondern die Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, die Kontrollziele gemäß den gemeinsamen Normen einzuhalten.

Auf der Grundlage der ersten Erfahrungen mit den Zuverlässigkeitserklärungen hat die Kommission die Kontrollziele für die von den nationalen Agenturen durchzuführenden Prüfungen in den Leitlinien, die den Mitgliedstaaten im Februar 2008 zur Verfügung gestellt und im März 2009 aktualisiert wurden, jedoch genauer definiert.

Die nationalen Behörden müssen nun die ausgeführten Sekundärkontrollen in dem neuen Anhang 4 der jährlichen Zuverlässigkeitserklärung genau beschreiben.

9.20. Alle Ex-post-Erklärungen für 2007 wurden 2008 rechtzeitig bewertet, um zur Zuverlässigkeitserklärung der Generaldirektion Bildung und Kultur beitragen zu können.

Das Überwachungssystem der Generaldirektion Bildung und Kultur bietet ihr nicht nur zum Zeitpunkt des Eintreffens der Zuverlässigkeitserklärungen der nationalen Behörden Gewähr über die Zuverlässigkeit der Vorgänge, sondern besteht aus verschiedenen Elementen, die während des Jahres zum Tragen kommen (siehe auch 9.3).

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.21. Während für die nationalen Agenturen sowohl in Form von Rechtsvorschriften ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾ als auch in Form des „Leitfadens für nationale Agenturen des Programms Lebenslanges Lernen“ der Kommission ausführliche Instruktionen vorliegen, gilt dies nicht für die nationalen Behörden. Die Kommission hat zwar Hinweise ⁽⁹⁾ zur Klarstellung der Zuständigkeiten herausgegeben, hinreichend ausführliche verbindliche Leitlinien mit konkreten Verfahren, die die nationalen Behörden befolgen müssen, gibt es jedoch nicht.

Kontrollen der Kommission

9.22. Der Hof prüfte das Bewertungsverfahren für die Ex-ante-Erklärungen für den Zeitraum 2007-2013 sowie für die Ex-post-Erklärungen für das Jahr 2007. Die Prüfung ergab, dass die Verfahren sowohl für die Ex-ante- als auch für die Ex-post-Zuverlässigkeitserklärung begrenzte Gewähr für die Qualität der Ausgabenverwaltung in den betreffenden Jahren liefern. Wie bereits im Vorjahresbericht ausgeführt, ist der Hof jedoch der Ansicht, dass das System (bei ordnungsgemäßer Anwendung) von der Konzeption her in Zukunft die Zuverlässigkeit angemessen gewährleisten könnte.

9.23. Die Bewertung der Kommission beruhte auf einer Überprüfung der Unterlagen zu Systemen und Kontrollen sowie auf Kontrollbesuchen, die 11 Ländern im Jahr 2008 zur Prüfung der Systeme abgestattet wurden. Die Kommission überprüfte allerdings nur in einigen Fällen, ob die Primär- und Sekundärkontrollen, auf die in den jährlichen Erklärungen verwiesen wird, tatsächlich vorgenommen wurden und welche Qualität sie aufwiesen. Auch die in den jährlichen Berichten vorgelegten Informationen wurden selten verifiziert.

9.24. Auf der Grundlage ihrer Bewertung der Ex-ante- und Ex-post-Erklärungen, der jährlichen Berichte der nationalen Agenturen und der Ergebnisse ihrer Kontrollbesuche bei den nationalen Agenturen und den nationalen Behörden erstellte die Kommission eine Liste von Vorbehalten, zu denen die nationalen Agenturen und die nationalen Behörden Korrekturmaßnahmen ergreifen mussten. Im Lauf des Jahres 2008 wurden 169 Vorbehalte zum Programm für lebenslanges Lernen aufgehoben und 98 neue Vorbehalte hinzugefügt, sodass am Jahresende 162 Vorbehalte bestanden. Keiner dieser Vorbehalte wurde von der Kommission als „kritisch“ eingestuft, 62 allerdings als „sehr wichtig“. Von diesen 162 Vorbehalten betrafen 110 die Kontrollsysteme, und zwar 94 die Kontrollsysteme der nationalen Agenturen und 16 die Kontrollsysteme der nationalen Behörden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.21. Die Kommission begrüßt die Tatsache, dass der Hof den „Leitfaden für nationale Agenturen“ für ausführlich hält. Die Kommission stimmt zu, dass weitere Schritte hin zu einem einfacheren und harmonisierteren Ansatz auch für nationale Behörden unternommen werden können, wobei die jeweilige Situation in den Mitgliedstaaten berücksichtigt wird.

9.22. Die Ex-ante- und die Ex-post-Erklärung sind neue und zusätzliche Elemente des verstärkten Überwachungs- und Kontrollsystems (siehe auch die Antworten auf 9.3 und 9.20).

9.23. Die Überwachungsstrategie der Generaldirektion Bildung und Kultur ist mehrjährig, risiko- und prozessorientiert. Alle jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen wurden rechtzeitig auf der Grundlage einer genauen Aktenprüfung bewertet, und gegebenenfalls wurden Vorbehalte ausgesprochen. Die Überprüfung der Durchführung und der Qualität der Primär- und Sekundärkontrollen war Teil der Systemprüfungen und führte manchmal dazu, dass Vorbehalte ausgesprochen wurden (siehe 9.24).

9.24. In Übereinstimmung mit einer prozessorientierten Überwachungsstrategie können Vorbehalte während des Jahres aufgehoben oder hinzugefügt werden. Dies zeigt, dass die Arbeit laufend durchgeführt und dass die Liste der Vorbehalte regelmäßig aktualisiert wird.

Ende 2008 gab es pro nationaler Agentur eine durchschnittliche Anzahl von vier bestehenden Vorbehalten.

Die meisten der „sehr wichtigen“ Vorbehalte beziehen sich auf Primärkontrollen, die bis zum Auslaufen der Vereinbarungen über dezentrale Maßnahmen durchzuführen sind, um die nationalen Agenturen zu sensibilisieren.

⁽⁷⁾ K(2007) 1807 endg.

⁽⁸⁾ Beschluss Nr. 1720/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über ein Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens (ABl. L 327 vom 24.11.2006, S. 45).

⁽⁹⁾ Lifelong Learning and Youth in Action programmes 2007-2013, Yearly Declaration of Assurance 2008, Guidelines for National Authorities, Brüssel, 2.3.2009.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.25. Die im Rahmen der genannten Vorbehalte festgestellten Mängel in den internen Kontrollsystemen stellen ein Risiko für die Ordnungsmäßigkeit der an Endbegünstigte geleisteten Zahlungen und für die Zahlungen an die nationalen Agenturen dar. Eine kontinuierliche Weiterverfolgung der Vorbehalte in Form gründlicherer Kontrollen bei den Besuchen und eine engere Überwachung des Verfahrens zur Erstellung der jährlichen Ex-post-Erklärung durch die Kommission sind geboten, damit für die kommenden Jahre zuverlässig gewährleistet werden kann, dass die nationalen Agenturen die Anforderungen in Bezug auf Ausgabenverwaltung und -kontrolle erfüllen.

Ex-post-Kontrollen bei der Generaldirektion Bildung und Kultur

9.26. Gemäß dem Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Bildung und Kultur für 2008 liegt laut den Ergebnissen der von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Auftrag der Kommission durchgeführten Finanzprüfungen von Projekten die durchschnittliche Fehlerquote in Bezug auf die zum Programm für lebenslanges Lernen geprüften Verträge bei 0,01 %. Eine bezogen auf die im Jahresverlauf abgeschlossenen Projekte berechnete Fehlerquote wäre allerdings deutlich höher. Da diese Prüfungen außerdem hauptsächlich bei den nationalen Agenturen stattfanden, denen in der Regel nicht alle Belege übermittelt werden, sind nicht alle Förderkriterien abgedeckt.

Außengrenzenfonds

9.27. Auf das für den Zeitraum 2007/2008-2013 geltende Rahmenprogramm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ entfallen rund 50 % der operativen Ausgaben der GD Jusitz, Freiheit und Sicherheit. Dieses Rahmenprogramm unterliegt der geteilten Verwaltung mit den Mitgliedstaaten und umfasst vier Finanzinstrumente ⁽¹⁰⁾, von denen der Außengrenzenfonds mit über 50 % der Programmausgaben das umfangreichste ist.

9.28. Der Außengrenzenfonds wurde zwar für den Zeitraum ab 1. Januar 2007 eingerichtet, die Rechtsgrundlage aber erst am 23. Mai 2007 und die Durchführungsbestimmungen am 5. März 2008. angenommen. Außerdem übermittelten einige Mitgliedstaaten die ursprüngliche Fassung der Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie der Programmplanungsunterlagen mit erheblichen Verzögerungen oder die Dokumente waren von unzulänglicher Qualität. Infolgedessen konnte die Kommission die ersten Vorfinanzierungszahlungen an die Mitgliedstaaten erst in den letzten Monaten des Jahres 2008 leisten.

9.25. Im Prüfplan 2009 werden die Überwachungsbesuche, die auf das Vorhandensein und die Durchführung der von den Mitgliedstaaten beschriebenen Verwaltungsverfahren und Kontrollen abzielen, verstärkt.

9.26. Der Jährliche Tätigkeitsbericht der Kommission umfasst die Finanztätigkeit für das Haushaltsjahr und analysiert daher die während des Jahres getätigten Zahlungen (Vorschuss- und Abschlusszahlungen gleichermaßen). Die Kommission wird ihren Ansatz zur Berechnung der Fehlerquote im Jährlichen Tätigkeitsbericht nochmals überprüfen.

Da die Begünstigten im Allgemeinen kleine Beträge erhalten, muss das richtige Gleichgewicht zwischen der Anzahl der Kontrollen und ihren Kosten gefunden werden.

⁽¹⁰⁾ Bei diesen vier Instrumenten handelt es sich um den Außengrenzenfonds, den Integrationsfonds, den Rückkehrfonds und den Europäischen Flüchtlingsfonds.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.29. Im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2008 beschränkte sich die Prüfung des Hofes daher auf die von der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit vorgenommene Überprüfung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für den Außengrenzenfonds. Dabei wurden keine wesentlichen Schwachstellen festgestellt. Wie wirksam die Verwaltungs- und Kontrollsysteme tatsächlich sind, lässt sich aber erst beurteilen, sobald sie zur Anwendung kommen.

Generaldirektion Kommunikation

9.30. Der Hof analysierte den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Kommunikation für 2008, demzufolge die Fehlerquote bei den von der Generaldirektion durchgeführten Ex-ante-Kontrollen der zweiten Ebene bei 0,05 % lag (siehe auch **Anhang 9.2**). Dies könnte darauf hindeuten, dass sich die Qualität der routinemäßigen Ex-ante-Kontrollen seit dem letzten Jahr verbessert hat.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

9.31. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2008 abgeschlossene Haushaltsjahr im Themenkreis Bildung und Unionsbürgerschaft nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind. Hingegen lässt die vom Hof durchgeführte Prüfung darauf schließen, dass die Zwischen- und Abschlusszahlungen im wesentlichen Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

9.32. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme im Themenkreis Bildung und Unionsbürgerschaft die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bedingt wirksam gewährleisten.

9.33. Wie in Ziffer 9.21 dargelegt, eignen sich die Anleitungen für die nationalen Agenturen gut zur Verwendung als Verfahrenshandbuch. Für die nationalen Behörden gibt es hingegen keine entsprechenden Leitlinien. Die Kommission sollte verbindlichere Vorgaben bezüglich der konkret zu treffenden Maßnahmen machen.

9.31. Die Kommission begrüßt die Schlussfolgerung des Hofes, dass die Zahlungen für den Themenkreis Bildung und Unionsbürgerschaft für das Jahr, das am 31. Dezember 2008 endet, nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind. Dies ist ein spürbarer Fortschritt im Vergleich zum Vorjahr.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Hof in 4 der 21 geprüften Zwischen- und Abschlusszahlungen quantifizierbare Fehler aufgedeckt hat.

Die Kommission wird die vom Hof aufgedeckten Fehler weiterverfolgen und, wenn nötig, Beträge zurückfordern.

9.32. Das Überwachungs- und Kontrollsystem, das für den Zeitraum 2007-2013 eingerichtet wurde, stellt einen soliden Rahmen dar. 2008 konnte die Generaldirektion Bildung und Kultur bei seiner Umsetzung durch die Analyse der Ex-post-Zuverlässigkeitserklärungen und verstärkte Kontrollbesuche und Prüfungen einen signifikanten Fortschritt erzielen.

9.33. Die Kommission begrüßt die Tatsache, dass der Hof den „Leitfaden für nationale Agenturen“ für ausführlich hält. Die Kommission stimmt zu, dass weitere Schritte hin zu einem einfacheren und harmonisierteren Ansatz auch für nationale Behörden unternommen werden können, wobei die jeweilige Situation in den Mitgliedstaaten berücksichtigt wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

9.34. Wie in den Ziffern 9.22-9.25 dargelegt, ist der Hof der Ansicht, dass das Verfahren der nationalen Behörden für die Erstellung von Erklärungen zum Programm für lebenslanges Lernen und das Kontrollsystem zur Untermauerung dieser Erklärungen in Zukunft eine zweckmäßige Grundlage zur Erlangung von Zuverlässigkeitsgewähr darstellen könnten. Allerdings ist durch die derzeitige Umsetzung des Überwachungs- und Kontrollsystems trotz erzielter Fortschritte noch nicht ausreichend gewährleistet, dass Ordnungsmäßigkeitsfehler verhindert oder aufgedeckt und berichtigt werden. Der Hof empfiehlt der Kommission deshalb, das Verfahren für die Erstellung der jährlichen Ex-post-Erklärungen enger zu überwachen, indem sie bei den Besuchen gründlichere Kontrollen vornimmt und unmittelbar überprüft, ob die beschriebenen Kontrollen zweckmäßig sind und in vollem Umfang zur Anwendung kommen.

9.34. Die Kommission begrüßt die Feststellung des Hofes, dass das vorhandene integrierte Kontroll- und Überwachungssystem angemessen ist.

Die Kommission stimmt zu, dass die Verfahren zur Erstellung der jährlichen Ex-post-Erklärungen enger zu überwachen sind. Daher werden im Prüfplan 2009 die Überwachungsbesuche, die auf das Vorhandensein und die Durchführung der von den Mitgliedstaaten beschriebenen Verwaltungsverfahren und Kontrollen abzielen, verstärkt.

ANHANG 9.1
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN

TEIL 1: WICHTIGSTE MERKMALE DER STICHPROBENGESTÜTZTEN PRÜFUNG DER VORGÄNGE

1.1 — Stichprobengröße

Haushaltsjahr	Anzahl der geprüften Vorgänge
2008	150
2007	150

1.2 — Zusammensetzung der Stichprobe

Anteil der geprüften Vorgänge nach ihrer Art	2008				2007
	15 Bildung und Kultur	16 Kommunikation	18 Freiheit, Sicherheit und Recht	Insgesamt	
Abschluss-/Zwischenzahlungen	6,7	4,0	3,3	14,0	37
Vorschüsse	66,7	0,0	19,3	86,0	63
Insgesamt	73,3	4,0	22,7	100,0	100

1.3 — Häufigkeit und geschätzte Auswirkungen der Fehler

Fehler	2008				2007
	15	16	18	Insgesamt	
Häufigkeit der mit Fehlern behafteten geprüften Vorgänge	7 % {8}	17 % {1}	18 % {6}	10 % {15}	21 % {31}
Häufigkeit der quantifizierbaren Fehler	18 % {2}	0 % {0}	25 % {2}	20 % {4}	26 % {10}
Auswirkungen der quantifizierbaren Fehler: Wahrscheinlichste Fehlerquote (*)	Unter 2 %			Unter 2 %	Zwischen 2 % und 5 %

(*) Der Hof unterscheidet bei der wahrscheinlichsten Fehlerquote drei Spannen: unter 2 %, zwischen 2 % und 5 % und über 5 %. Die Zahlen in geschweiften Klammern entsprechen der absoluten Zahl der Vorgänge.

TEIL 2: GESAMTBEWERTUNG DER ÜBERWACHUNGS- UND KONTROLLSYSTEME

2.1 — Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme

Betroffenes System des Programms für lebenslanges Lernen	Nationale Behörde	Nationale Agentur	Kommission	Gesamtbewertung
Belgien (EPOS)				
Deutschland (DAAD)				
Spanien (OAPEE)				
Irland (Léargas)				
Italien (ISFOL)				
Polen (FRSE)				

Gesamtbewertung	2008	2007
		n.a.

Legende:

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam
n.a.	Nicht anwendbar oder nicht bewertet

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN IN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
Bemerkung 1: Schwachstellen im Verfahren zur Erstellung der Ex-ante-Erklärungen zum Programm für lebenslanges Lernen			
Der Hof stellte folgende Schwachstellen im Verfahren zur Erstellung der Ex-ante-Erklärungen zum Programm für lebenslanges Lernen fest, die den Nutzen des Verfahrens als Bestandteil des Überwachungs- und Kontrollsystems schmälern: — 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. — Ob die Systeme und Kontrollen wirksam funktionieren, wurde von der Kommission nicht überprüft, da ihre Bewertung auf eine Überprüfung der Unterlagen zu Systemen und Kontrollen beschränkt blieb. — Die Kommission akzeptierte die Erklärungen der Mitgliedstaaten mit diversen Vorbehalten, zu denen bis Ende 2007 Korrekturmaßnahmen eingeleitet werden sollten. Zu diesen Vorbehalten nahm die Kommission keine Vorsichtsmaßnahmen in ihre Vertragsverhältnisse mit den betreffenden Agenturen auf. Außerdem wurden die Korrekturmaßnahmen nicht rigoros weiterverfolgt, Fristen häufig nicht eingehalten, und viele Vorbehalte waren Ende des Jahres 2007 noch nicht aufgehoben. — 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. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffern 9.16–9.17)	Die GD Bildung und Kultur verweist darauf, dass es sich bei der Ex-ante-Erklärung um eine neue Anforderung handelte, die zu Beginn der neuen Programme einmalig zu erfüllen war. Inzwischen hat die GD Bildung und Kultur zur Beseitigung dieser Schwachstelle folgende Maßnahmen getroffen: — Sie hat genauere Leitlinien für die jährlichen Erklärungen herausgegeben und im März und November 2008 spezielle Sitzungen mit den nationalen Behörden abgehalten. — Sie führte mehr Besuche an Ort und Stelle durch (darunter Finanzprüfungen und die Einleitung des Programms für Überwachungskontrollen). — Die Korrekturmaßnahmen werden durch Verwendung eines Bewertungsschemas besser weiterverfolgt. — Es wurde klar geregelt, welche Vorsichtsmaßnahmen aufgrund welcher Bewertung zu treffen sind.	— Obwohl die Kommission im März 2009 tatsächlich einige Leitlinien herausgegeben hat, stellte der Hof im Zuge seiner Vor Ort Prüfungen fest, dass die nationalen Behörden nach wie vor unterschiedlich auslegen, wie Sekundärkontrollen vorzunehmen sind. — Im Jahr 2008 wurden nationalen Agenturen und nationalen Behörden in 11 Ländern Kontrollbesuche abgestattet. Selbst in den besuchten Ländern prüfte die Kommission nicht, ob die in den jährlichen Erklärungen aufgeführten Primär- und Sekundärkontrollen tatsächlich durchgeführt worden waren. — Die Kommission praktiziert jetzt ein rollierendes Follow-up der Vorbehalte für die einzelnen Mitgliedstaaten, zahlreiche (162) Vorbehalte zum Programm für lebenslanges Lernen waren Ende des Jahres 2008 aber noch nicht aufgehoben worden.	Die Leitlinien wurden im Februar 2008 herausgegeben und 2009 aktualisiert. Kontrollziele sind vorhanden, doch es bleibt den nationalen Behörden überlassen, wie sie zu erreichen sind, da die jeweilige Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt wird. Die Überprüfung der Durchführung und der Qualität der Primär- und Sekundärkontrollen war Teil der Systemprüfungen und führte manchmal dazu, dass Vorbehalte ausgesprochen wurden. In Übereinstimmung mit einer prozessorientierten Überwachungsstrategie können Vorbehalte während des Jahres aufgehoben oder hinzugefügt werden. Dies zeigt, dass die Arbeit laufend durchgeführt und dass die Liste der Vorbehalte regelmäßig aktualisiert wird. Ende 2008 gab es pro nationaler Agentur eine durchschnittliche Anzahl von vier bestehenden Vorbehalten.

Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
Bemerkung 2: Bedingt wirksame Überwachungskontrollen der Kommission im Zusammenhang mit dem Europäischen Flüchtlingsfonds II			
Die von der Kommission vorgenommene vorläufige Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme für den Europäischen Flüchtlingsfonds II war nicht uneingeschränkt wirksam. Nach den Erkenntnissen des Hofes waren Mängel in den von den Mitgliedstaaten vorgelegten Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollverfahren gegeben, es wurde nur eine begrenzte Zahl von Kontrollbesuchen in den Mitgliedstaaten durchgeführt, wobei die vorgeschriebene Frist von 12 Monaten häufig nicht eingehalten wurde, und das Verfahren zur Weiterverfolgung der Fortschritte der Mitgliedstaaten wird nicht systematisch angewandt. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffern 9.20–9.21)	Gemäß dem Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit für 2008 wurden die in 14 Mitgliedstaaten noch ausstehenden Kontrollbesuche im Jahr 2008 durchgeführt. Aus diesen Besuchen lässt sich ein im Allgemeinen klares und zufriedenstellendes Bild der Lage ableiten, auch wenn die Verwaltungs- und Kontrollsysteme einiger Mitgliedstaaten Schwachstellen aufweisen. Aufgrund dieser Kontrollbesuche liegt nach Ansicht der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit in vier Fällen angemessene Gewähr, in sieben Fällen annehmbare Gewähr und in drei Fällen begrenzte Gewähr vor. Zu den letztgenannten Fällen, bei denen vor allem die mangelnde Unabhängigkeit der bescheinigenden Stelle problematisch ist, hat die GD Justiz, Freiheit und Sicherheit einen entsprechenden Aktionsplan angenommen: Zwei sind Gegenstand von Ex-post-Kontrollen, zu denen das kontradiktorische Verfahren läuft, der dritte Mitgliedstaat überarbeitet sein Kontrollsystem zurzeit gemäß den Vorgaben der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit.	Kein Anlass für Bemerkungen.	
Bemerkung 3: System für Ex-ante-Kontrollen der Ausgaben für Kommunikation nicht wirksam			
Die meisten der vom Hof aufgedeckten Fehler (sieben von zwölf) in den Ausgaben für Kommunikation blieben im Zuge der Ex-ante-Kontrollen der Kommission unentdeckt. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffern 9.22–9.23)	Die GD Kommunikation gibt in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2008 an, Checklisten zu benutzen. 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.	Die GD Kommunikation verwendet ein auf einem wertbezogenen Stichprobenverfahren aufbauendes System von Ex-ante-Kontrollen der zweiten Ebene. Gemäß dem Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Kommunikation für 2008 wurden 5 % der Vorgänge, die 43 % des Gesamtwerts der Vorgänge darstellen, im Jahr 2008 Ex-ante-Kontrollen der zweiten Ebene unterzogen. Dabei ergab sich bei den geprüften Vorgängen eine Gesamtfehlerquote von 9,4 % (bezogen auf die Anzahl) bzw. 0,05 % (bezogen auf den Wert). Die bei den Ex-ante-Kontrollen der zweiten Ebene festgestellte niedrige Fehlerquote (bezogen auf den Wert) deutet darauf hin, dass sich die Qualität der „routinemäßigen“ Ex-ante-Kontrollen seit dem letzten Jahr verbessert hat.	<i>Ein Aktionsplan zur Verbesserung der Qualität der Vorgänge wurde umgesetzt, und zusätzlich laufen Schulungsmaßnahmen.</i>

KAPITEL 10
Wirtschaft und Finanzen
INHALT

	<i>Ziffer</i>
Übersicht	10.1
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	10.2-10.31
Einleitung	10.2-10.11
Prüfungsumfang	10.7-10.10
Hauptrisiko für die Ordnungsmäßigkeit	10.11
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	10.12-10.14
Wirksamkeit der Systeme	10.15-10.26
Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei Zahlungsanträgen	10.17-10.21
Prüfungsbescheinigungen zu Projektkostenaufstellungen	10.22-10.23
Ex-post-Prüfungen	10.24-10.26
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	10.27-10.31
Schlussfolgerungen	10.27-10.28
Empfehlungen	10.29-10.31
Ergebnisse der Prüfung des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen	10.32-10.36
Ergebnisse der Prüfung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in Liquidation	10.37-10.41
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	10.42

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ÜBERSICHT

10.1. Kapitel 10 besteht aus vier Teilen. Den ersten Teil bildet die spezifische Beurteilung des Themenkreises Wirtschaft und Finanzen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung (Ziffern 10.2-10.31), gefolgt von den Ergebnissen der wiederkehrenden Prüfungen des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (Ziffern 10.32-10.36) und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in Liquidation (Ziffern 10.37-10.41). Der letzte Teil des Kapitels ist der Weiterverfolgung früherer Bemerkungen gewidmet.

SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

Einleitung

10.2. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zum Themenkreis Wirtschaft und Finanzen, der folgende Politikbereiche umfasst: 01 — Wirtschaft und Finanzen, 02 — Unternehmen, 03 — Wettbewerb, 12 — Binnenmarkt und 20 — Handel. Ausführliche Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten, den Ausgaben des Haushaltsjahrs und der Art der Mittelverwaltung sind **Tabelle 10.1** zu entnehmen.

Tabelle 10.1 — Zahlungs- und Verpflichtungsermächtigungen 2008

(Millionen Euro)

Haushalts- titel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen im Jahr 2008	Art der Mittelver- waltung
1	Wirtschaft und Finanzen	Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	59	zentral direkt
		Wirtschafts- und Währungsunion	13	zentral direkt
		Internationale Wirtschafts- und Finanzfragen	42	zentral direkt
		Finanzoperationen und -instrumente	172	zentral indirekt oder gemeinsam
			286	
2	Unternehmen	Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	110	zentral direkt
		Wettbewerbsfähigkeit, Industriepolitik, Innovation und un- ternehmerische Initiative	94	zentral direkt
		Binnenmarkt für Waren und sektorbezogene politische Maßnahmen	142	zentral direkt
		Zusammenarbeit — Raumfahrt und Sicherheit	131	zentral direkt
			477	
3	Wettbewerb	Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	79	zentral direkt
		Kartelle, Antitrust und Liberalisierung	8	zentral direkt
			87	
12	Binnenmarkt	Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	52	zentral direkt
		Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung der Generaldirektion Binnenmarkt	6	zentral direkt
		Binnenmarkt für Dienstleistungen	0	zentral direkt
			58	
20	Handel	Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	63	zentral direkt
		Handelspolitik	13	
			76	
Insgesamt			984	
Verwaltungsausgaben insgesamt			363	
Operative Ausgaben insgesamt			621	
Zahlungen des Jahres insgesamt			984	
Mittelbindungen des Jahres insgesamt			1 131	

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 11 berichtet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.3. Die wichtigsten Programme dieses Themenkreises, auf die rund 80 % (oder 493 Millionen Euro) der operativen Ausgaben des Themenkreises insgesamt entfallen, werden zulasten der Politikbereiche 01 — Wirtschaft und Finanzen sowie 02 — Unternehmen finanziert. Einzelheiten zu diesen Programmen sind **Tabelle 10.2** zu entnehmen.

Tabelle 10.2 — Wichtigste Programme des Themenkreises Wirtschaft und Finanzen

Haushaltstitel	Programme	Zahlungen 2008 (Millionen Euro)	Prozentsatz der operativen Ausgaben insgesamt
01	Finanzinstrumente des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) und des Mehrjahresprogramms für Unternehmen und unternehmerische Initiative (MAP)	139	22 %
01	Makroökonomische Hilfe	41	7 %
02	Finanzierung von EU-Agenturen ⁽¹⁾	111	18 %
02	Siebttes Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (RP7)	77	12 %
02	Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) — Programm für unternehmerische Initiative und Innovation (EIP)	76	12 %
02	Sechstes Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (RP6)	49	8 %
Insgesamt		493	79 %

⁽¹⁾ Bei den beiden EU-Agenturen handelt es sich um die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) und die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA). Zu beiden Agenturen veröffentlicht der Hof jährliche Prüfungsberichte.

10.4. Das Ziel der aus Mitteln des Politikbereichs — 01 Wirtschaft und Finanzen finanzierten Programme CIP und MAP besteht darin, Klein- und Mittelunternehmen (KMU) den Zugang zu Eigenkapital, Risikokapital und Darlehen zu erleichtern durch Finanzinstrumente der Gemeinschaft, die im Namen der Kommission vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) verwaltet werden ⁽¹⁾. Die makroökonomische Hilfe ist ein Finanzinstrument zur Zahlungsbilanzstützung zugunsten von Drittstaaten in Form von mittel-/langfristigen Darlehen und/oder Zuschüssen. Die Gewährung der Hilfe ist an bestimmte wirtschafts- und finanzpolitische Bedingungen geknüpft.

10.5. Das Ziel des Programms für unternehmerische Initiative und Innovation (EIP), das aus Mitteln des Politikbereichs 02 — Unternehmen finanziert wird, besteht in der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, insbesondere von KMU, damit Innovationen, einschließlich Öko Innovationen, gefördert und unternehmensorientierte Wirtschafts- und Verwaltungsreformen unterstützt werden.

⁽¹⁾ Der EIF ist der auf die Bereitstellung von Risikokapital und Garantiefinstrumenten zugunsten von KMU spezialisierte Fonds der Gemeinschaft. Die Verwaltung dieser Programme wird vom EIF im Rahmen von „Treuhand- und Managementabkommen“ wahrgenommen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.6. Die aus dem Siebten Rahmenprogramms der Gemeinschaft (2007-2013) geförderten Maßnahmen stellen darauf ab, ein Europäisches Raumfahrtprogramm zu unterstützen sowie Technologien und Know-how für den Schutz der Bürger vor Bedrohungen wie Terrorismus sowie den Auswirkungen und Folgen von Ereignissen wie Naturkatastrophen oder Industrieunfällen zu entwickeln. Neben der Unterstützung europäischer Raumfahrtprojekte werden aus dem Sechsten Rahmenprogramm der Gemeinschaft (2002-2006) außerdem spezifische Maßnahmen zur Förderung technologischer Innovationen, zur Nutzung von Forschungsergebnissen und zur Gründung von Technologieunternehmen innerhalb der Gemeinschaft und ihrer Regionen finanziert.

Prüfungsumfang

10.7. Die spezifische Beurteilung stützt sich auf:

- a) die vertiefte Prüfung einer repräsentativen statistischen Stichprobe von 80 durch die Kommission im Jahr 2008 bestätigten Zahlungen;
- b) die Bewertung der Wirksamkeit der folgenden Überwachungs- und Kontrollsysteme:
 - Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei Zahlungen im Zusammenhang mit Finanzhilfen und von der Kommission vergebenen öffentlichen Aufträgen, hauptsächlich anhand der Untersuchung einer Stichprobe von 120 Zahlungen;
 - von unabhängigen Prüfern ausgestellte Prüfungsbescheinigungen zu Projektkostenaufstellungen;
 - Ex-post-Prüfungen, insbesondere als Teil der Prüfungsstrategie für das Sechste Rahmenprogramm.

10.8. Die untersuchten Zahlungen umfassten Finanzhilfen an die Endbegünstigten ⁽²⁾, Überweisungen auf Treuhandkonten ⁽³⁾ im Rahmen der Programme MAP und CIP, die EIF-Kapitalaufstockung und Zahlungen zugunsten der beiden EU-Agenturen sowie Zahlungen im Zusammenhang mit Beschaffungs- oder Dienstleistungsaufträgen.

10.9. Die Prüfung fand bei 10 der 80 Zahlungen auf der Ebene der Endbegünstigten statt. Die restlichen Vorgänge, einschließlich der Überweisungen auf die Treuhandkonten im Rahmen der Programme MAP und CIP sowie der Zahlungen zugunsten der beiden EU-Agenturen, wurden auf Kommissionsebene geprüft.

⁽²⁾ Zumeist Vorschüsse für das RP7 sowie Zwischen- und Abschlusszahlungen für das RP6.

⁽³⁾ Für die Ausführung der Programme werden zur Deckung möglicher künftiger Zahlungen Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan von EIF geführte Treuhandkonten überwiesen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.10. Die in Ziffer 10.7 Buchstabe a erwähnte Stichprobe von Zahlungen schloss auch eine an die OECD im Rahmen einer Finanzhilfvereinbarung geleistete Zahlung mit ein⁽⁴⁾. Die Kommission hat im Namen der Europäischen Gemeinschaften eine Vereinbarung mit der OECD geschlossen, um die Verwaltungsmodalitäten für von der OECD durchgeführte Gemeinschaftsprojekte zu regeln. Die OECD legt diese Vereinbarung hinsichtlich der Prüfungsbefugnisse des Hofes restriktiv aus. In diesem speziellen Fall nahm der interne Prüfer der OECD die Prüfung vor. Der Hof bewertete die diesbezüglichen Prüfungsergebnisse, indem er die Arbeitsunterlagen der Prüfung und sämtliches verfügbare Belegmaterial einer Untersuchung unterzog.

Hauptrisiko für die Ordnungsmäßigkeit

10.11. Die Mehrzahl der Finanzhilfen dieses Themenkreises wird aufgrund von Kostenaufstellungen, die von den Begünstigten eingereicht werden, gezahlt. Das Hauptrisiko für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit besteht in diesen Fällen darin, dass die förderfähigen Kosten in den Kostenaufstellungen zu hoch angegeben werden, ohne dass dies durch die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission aufgedeckt wird. Angesichts der hohen Zahl an Kostenaufstellungen ist die Kommission nicht in der Lage, jede einzelne Aufstellung auf der Ebene des Begünstigten zu prüfen. Infolgedessen schätzt der Hof bei auf der Grundlage von Kostenaufstellungen erfolgten Zahlungen das Risiko für die Ordnungsmäßigkeit als hoch ein.

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

10.12. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 10.1** zusammengefasst. Der Hof stellte fest, dass 14 % der Zahlungen (11 von 80) mit 13 Fehlern behaftet waren, wobei 46 % dieser Fehler (6 von 13) die Förderfähigkeit der gemeldeten Ausgaben betrafen. Die vom Hof ermittelte wahrscheinlichste Fehlerquote liegt geringfügig über 2 %. Die Mehrzahl dieser Fehler betraf aus dem Sechsten Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (RP6) finanzierte Projekte. Dieses Ergebnis bestätigt die in Ziffer 10.11 genannte Risikobewertung und wird erhärtet durch die im Zuge von Ex-post-Kontrollen der Kommission getroffenen Feststellungen⁽⁵⁾, die Schlussfolgerung des Hofes in Kapitel 10 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007 sowie durch die in Kapitel 7 dargelegten Prüfungsergebnisse des Hofes.

⁽⁴⁾ Diese Finanzhilfvereinbarung sieht die Unterstützung der Gemeinschaft zugunsten des Projekts „Bessere Rechtsetzung in Europa und OECD Bewertung der ordnungspolitischen Kapazität in 15 Mitgliedstaaten“ vor.

⁽⁵⁾ Siehe Vorbehalt zur Restfehlerquote bezüglich der Genauigkeit der Kostenaufstellungen beim Forschungsrahmenprogramm RP6 in der Erklärung des bevollmächtigten Anweisungsbefugten im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2008 der Generaldirektion Unternehmen und Industrie.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.10. Nach Ansicht der Kommission werden die Befugnisse des Hofes zur Durchführung von Prüfungen, wie sie im Vertrag niedergelegt sind, durch die Bestimmung zur „Sorgfaltspflicht“ („best endeavours“) im Begleitschreiben zum Auslegungsschreiben vom 17. November 1994 nicht beschränkt. Die Kommission wird sich mit der OECD in Verbindung setzen, um sicherzustellen, dass die Prüfungsbefugnisse des Hofes nicht eingeschränkt werden.

10.11. Das Risiko, dass die Zuwendungsempfänger zu hohe Kosten geltend machen könnten, ist weitgehend auf die Komplexität der in den Rechtsvorschriften geregelten Finanzierungsverfahren zurückzuführen, die die Erstattung der Ist-Kosten vorsehen. Diese Komplexität schränkt auch den Umfang von Dokumentenprüfungen ein, die vor der Erstattung der Ausgaben durchgeführt werden können.

Die meisten Fehler sind auf unkorrekte Angaben zu den Personal- und Gemeinkosten zurückzuführen. Die Kommission kann diese Fehler nicht aufdecken, bevor sie die Zahlung leistet, und hat daher eine Kontrollstrategie eingeführt und Ex-post-Prüfungen entwickelt. Mit den eingeleiteten Korrekturmaßnahmen soll die Fehlerquote reduziert werden. Weitere Korrekturmaßnahmen wurden für das RP7 eingeleitet, insbesondere in Bezug auf Prüfungsbescheinigungen. Die Kommission fordert alle Beträge zurück, die geprüfte Empfänger unrechtmäßig erhalten haben.

10.12. Die Kommission ist mit der Quantifizierung von zwei Fällen durch den Hof nicht einverstanden, in denen Arbeit geleistet wurde, die Ergebnisse dieser Arbeit akzeptiert wurden und Kosten angefallen sind, wodurch eine teilweise Erstattung gerechtfertigt ist. Der Hof erachtete die meisten der geltend gemachten Kosten aufgrund seiner Auslegung der vertraglichen Vereinbarungen in diesen beiden Fällen allerdings für nicht förderfähig. Wenn der Bewertung der Fehlerquote durch die Kommission in diesen beiden Fällen Rechnung getragen wird, würde die Fehlerquote in diesem Politikbereich insgesamt auf unter 2 % zurückgehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.13. Wie aus **Tabelle 1.3** des **Anhangs 10.1** zu ersehen, ist die wahrscheinlichste Fehlerquote für diesen Themenkreis im Wesentlichen durch bei den Zahlungen im Rahmen des RP6 festgestellte Fehler bedingt. Die meisten Fehler sind darauf zurückzuführen, dass Zuwendungsempfänger in ihren Kostenaufstellungen zu hohe förderfähige Kosten geltend gemacht und von der Kommission erstattet bekommen hatten. Folgende Fehlerursachen wurden ermittelt:

- unzulängliche oder fehlende Belege zum Nachweis der gemeldeten Kosten (z. B. fehlende Rechnung);
- Heranziehung von Kostenansätzen oder durchschnittlichen Kosten, wobei diese Vorgehensweise der vertraglichen Verpflichtung zur Heranziehung der tatsächlichen Kosten entgegensteht;
- Geltendmachung von Kosten, die außerhalb des Förderzeitraums entstanden sind;
- Einbeziehung verschiedener nicht förderfähiger Kosten (z. B. bei Dritten entstandene Kosten) oder nicht angefallener Kosten;
- falsche Berechnung des endgültigen Betrags der Finanzhilfe durch die Kommission.

10.14. 38 % der Fehler (5 von 13) (alle in der Kategorie „sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften“) betraf den Politikbereich 20 — Handel und waren auf das Fehlen von Unterlagen im Rahmen von Ausschreibungsverfahren zurückzuführen. Dies hätte durch die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission aufgedeckt werden müssen.

10.13. Die Bewertung des Hofes beruht auf der Prüfung von 80 Vorgängen, bei denen lediglich fünf quantifizierbare Fehler bei Zahlungen im Rahmen des RP6 festgestellt wurden. Darüber hinaus gehen lediglich 8 % der Zahlungen zulasten des RP6 (siehe Tabelle 10.2 „Wichtigste Programme des Themenkreises Wirtschaft und Finanzen“). Alle Feststellungen in Bezug auf RP6-Ausgaben sind mit denjenigen in Kapitel 7 vergleichbar.

Die Kommission veranlasst die Rückforderung der Beträge, die nicht förderfähigen Kosten entsprechen.

- Die Kommission stimmt der Feststellung zu, dass nicht immer Belege vorgelegt wurden. Sie ist allerdings der Auffassung, dass die finanziellen Auswirkungen der Fehler geringer sind, als vom Hof angenommen wird. Auch wenn manche Kosten nicht in vollem Umfang durch offizielle Unterlagen belegt wurden, erfolgte die Arbeit doch, und die Zahlungen konnten belegt werden.
- Die Kommission stimmt dieser Feststellung zu, die sich auf das vom Hof in Ziffer 10.11 erwähnte spezifische Risiko bezieht. Die Kommission hat eine umfassende Strategie der Ex-post-Prüfungen eingeführt, um die Fehlerquote erheblich zu reduzieren.
- Die Kommission stimmt dieser Feststellung zu, die sich auf das vom Hof in Ziffer 10.11 erwähnte spezifische Risiko bezieht. Die Kommission hat eine umfassende Ex-post-Prüfungsstrategie eingeführt, um die Fehlerquote erheblich zu reduzieren.
- Bei zwei Projekten, bei denen Fehler festgestellt wurden, waren die Empfänger der EU-Finanzhilfe KMU mit einer komplexen Rechtsstruktur. Obwohl keine Beschäftigungsverträge vorlagen, wurde eine vertragliche Beziehung zwischen dem Zuwendungsempfänger und denjenigen nachgewiesen, die die Arbeit durchführten.
- Die Kontrollmaßnahmen der Kommission stellen darauf ab, derartige Situationen zu vermeiden.

10.14. Die Kommission erkennt die Feststellungen des Hofes an, möchte aber darauf aufmerksam machen, dass sich die meisten der vom Hof festgestellten Fehler auf Ausschreibungsverfahren beziehen, die 2004 oder 2005 durchgeführt wurden.

Seither wurden die Kontrollverfahren erheblich verschärft, und die Kommission geht nicht davon aus, dass sich solche Fehler wiederholen. Diese positive Bewertung wurde durch eine vor kurzem erfolgte Prüfung der Ausschreibungsverfahren der GD TRADE durch ihre interne Auditstelle bestätigt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Wirksamkeit der Systeme

10.15. Die Kommission richtete verschiedenartige Kontrollen ein, um das Risiko nicht ordnungsgemäßer Zahlungen einzudämmen; hierunter fallen im Wesentlichen:

- Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei Zahlungsanträgen;
- Prüfungsbescheinigungen zu Projektkostenaufstellungen;
- nach Leistung von Zwischen- oder Abschlusszahlungen Durchführung von Ex-post-Prüfungen bei einer Stichprobe von Begünstigten.

10.16. Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme durch den Hof sind **Anhang 10.1, Teil 2** zu entnehmen. Im Mittelpunkt der Bewertung standen drei Politikbereiche, aus denen fast alle der in die Stichprobe einbezogenen Zahlungen des Jahres 2008 stammen.

10.16. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Ex-ante-Prüfungen von Zahlungen wirksam sind. Die vom Hof festgestellten Schwachstellen, die sich auf das Ankreuzen von Feldern in Checklisten beziehen, haben keine wesentlichen Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme (siehe auch Ziffer 10.19).

Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei Zahlungsanträgen

10.17. Anhand von Ex-ante-Dokumentenprüfungen soll überprüft werden, ob der Vorgang rechtmäßig und ordnungsgemäß ist sowie dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung entspricht. Außerdem soll durch diese Art der Prüfung sichergestellt werden, dass im Vorfeld der Zahlung alle Aufgaben korrekt und im Einklang mit den Erfordernissen des Auftrags oder der Finanzhilfvereinbarung ausgeführt wurden.

10.18. Der Hof bewertete die Finanzkreisläufe bei den mit der Durchführung der Politikbereiche 01 — Wirtschaft und Finanzen, 02 — Unternehmen und 20 — Handel betrauten Generaldirektionen ⁽⁶⁾. Geprüft wurden die konsequente Anwendung des Finanzkreislaufs und die Angemessenheit der Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei jedem der für diese drei Generaldirektionen ausgewählten Zahlungsvorgänge aus der in Ziffer 10.7 erwähnten Stichprobe von 80 Zahlungen. Anhand der zusätzlichen Stichprobe von 120 Zahlungen wurde die operationelle Wirksamkeit der Ex-ante-Kontrollen bei drei von der Generaldirektion Unternehmen und Industrie ⁽⁷⁾ verwalteten Programmen und bei 30 von der Generaldirektion Handel geleisteten Zahlungen bewertet.

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ Bei den drei von der Generaldirektion Unternehmen und Industrie verwalteten Programmen handelte es sich um zulasten des RP6 gewährte Finanzhilfen, die im Rahmen des MAP finanzierte Vernetzung von Unternehmen sowie um Finanzhilfen zugunsten der Normung und Annäherung der Rechtsvorschriften.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.19. Der Hof stellte fest, dass im Falle des Politikbereichs 02 — Unternehmen Checklisten und Berechnungsbögen verwendet wurden, um unter anderem Fehler bei den Kostenaufstellungen zu ermitteln und zu vermeiden. Allerdings ist Folgendes zu bemängeln:

- In Bezug auf die von den für die Ex-ante-Überprüfungen zuständigen Bediensteten durchgeführten Kontrollen lagen nicht immer genügend Einzelangaben vor ⁽⁸⁾.

- Die zur Überprüfung der von den Begünstigten vorgelegten externen Prüfungsbescheinigungen verwendete Checkliste enthielt keine Übersicht über die für jede untersuchte Bescheinigung vorgenommenen Arbeiten.

10.19. Die Kommission ist davon überzeugt, dass die Kontrollsysteme kostenwirksam und verhältnismäßig sind und dass die Checklisten ein entscheidendes Werkzeug zur Bearbeitung von Vorgängen darstellen. Die festgestellten Schwachstellen haben keinerlei Auswirkungen auf die konsequente Anwendung des Finanzkreislaufs und die Angemessenheit der Ex-ante-Dokumentenprüfungen.

Eine Checkliste ist kein Selbstzweck. Mit den Checklisten soll in erster Linie sichergestellt werden, dass alle erforderlichen Prüfungen auch durchgeführt werden.

- Alle Kontrollen sind angemessen und für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit des Vorgangs von Belang. Die Bewertung des Hofes bezieht sich auf: i) Checklisten, bei denen der zweite für die Überprüfung zuständige Bedienstete einfach nur seine Unterschrift angebracht, jedoch nicht einzelne Felder angekreuzt hat, und ii) auf fünf Fälle, in denen der Hof davon ausgegangen ist, dass die Felder fälschlicherweise angekreuzt wurden. Die Kommission ist nicht der Auffassung, dass diese Feststellungen erhebliche Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme haben. Konkret ist Folgendes anzuführen:

- i) Für die Gestaltung der Checklisten ist der bevollmächtigte Anweisungsbefugte zuständig. Der für die Überprüfung zuständige Bedienstete bestätigt mit seiner Unterschrift, dass die Kontrollen stattgefunden haben. Die Erstellung von Checklisten, in denen die Kontrollen durch Ankreuzen oder durch eine Unterschrift bestätigt werden, wirkt sich nicht auf die Wirksamkeit der Ex-ante-Kontrollen aus.
- ii) In manchen Fällen ist es denkbar, dass Felder in Checklisten nicht richtig angekreuzt wurden, es jedoch auch keine Belege dafür gibt, dass — abgesehen von dieser Formalität, die keinerlei finanzielle Auswirkungen hat — die Kontrollen nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurden.

Darüber hinaus wurden alle Mitarbeiter, die an den Arbeitsabläufen beteiligt waren, daran erinnert, dass alle Checklisten nach den Kontrollen vollständig ausgefüllt werden müssen.

- Die Prüfungsbescheinigungen für jeden durch den Vertrag verpflichteten Partner sind in der Akte für die Ex-Ante-Überprüfung bereits enthalten. In der zur Überprüfung der Prüfungsbescheinigungen herangezogenen Checkliste werden die bereits durchgeführten Überprüfungen zusammengefasst.

Für die Erstellung von Checklisten, die dem Umfang des möglicherweise auftretenden Risikos entsprechen, ist der bevollmächtigte Anweisungsbefugte zuständig. Die Kommission hält es nicht für kostenwirksam, für jede einzelne Prüfungsbescheinigung eine separate Checkliste zu erstellen.

⁽⁸⁾ So war beispielsweise im Falle der Zahlungen zugunsten der Normung und Annäherung der Rechtsvorschriften anhand der verwendeten Checkliste nicht zu erkennen, wie der für die Ex-ante-Überprüfung zuständige Bedienstete vorgegangen ist, und im Falle der RP6-Zahlungen wurde angegeben, dass Überprüfungen stattgefunden hätten, obwohl aus den verfügbaren Unterlagen hervorging, dass dies gar nicht der Fall gewesen sein konnte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Es wurden zwei Fälle unzulänglicher Ex-ante-Überprüfungen in Bezug auf eine Überweisung von Mitteln an eine EU-Agentur ermittelt, was zu einem späteren Zeitpunkt Finanzkorrekturen nach sich zog.

10.20. Außerdem stellte der Hof fest, dass 30 % der im Rahmen von zwei Programmen⁽⁹⁾ erfolgten Zahlungen nicht innerhalb der in den Durchführungsbestimmungen niedergelegten Zahlungsfrist getätigt wurden. Im Falle des dritten geprüften Programms wurden keine Verzögerungen festgestellt.

10.21. Bei den zugunsten der Politikbereiche 01 — Wirtschaft und Finanzen und 20 — Handel ausgeführten Finanzhilfen und Zahlungen wurden in Bezug auf die Anwendung der Ex-ante-Dokumentenprüfungen keine wesentlichen Schwachstellen festgestellt.

Prüfungsbescheinigungen zu Projektkostenaufstellungen

10.22. Gemäß Artikel 180 der Durchführungsbestimmungen⁽¹⁰⁾ ist bei Kostenaufstellungen oberhalb einer bestimmten Schwelle eine von einem zugelassenen Rechnungsprüfer ausgestellte Bescheinigung erforderlich. Mit der Bescheinigung wird bestätigt, dass die gemeldeten Kosten wahrheitsgetreu angegeben wurden, tatsächlich angefallen und förderfähig sind. Diese Prüfungsbescheinigungen bilden für die Kommission eine Schlüsselkontrolle bei im Rahmen des Politikbereichs 02 — Unternehmen finanzierten Projekten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Mit den bei der Kommission eingerichteten Kontrollmaßnahmen sollen derartige Situationen so weit wie möglich umgangen werden.

In einem der beiden Fälle wurde der Fehler unmittelbar nach der Zahlung aufgedeckt, was zeigt, dass bereits ausreichende Kontrollen eingeführt wurden, um ein angemessenes Kontrollumfeld zu schaffen. Die Korrekturmaßnahmen wurden eingeleitet, bevor der Hof mit der Analyse des Vorgangs begann. Ein finanzielles Risiko bestand nicht, da es sich um Vorfinanzierungen handelte und die EU-Agenturen jedes Jahr die ihnen gezahlten Beträge, die über ihre Ausgaben hinausgehen, erstatten.

10.20. Die Kommission hat die Zahlungsfristen erheblich verkürzt und arbeitet an einer weiteren Reduzierung von Zahlungsverzügen. Die in die Stichprobe einbezogenen Zahlungen, auf die sich der Hof bezieht, wurden von der GD Unternehmen und Industrie geleistet, die in der ersten Jahreshälfte 2009 erneut eine deutliche Verbesserung (nur 6 % der Zahlungen waren verspätet) im Vergleich zu den Ergebnissen für 2008 (13 % Zahlungsverzug) und 2007 (34 % verspätet) erzielt hat. Dies ist nur möglich, nachdem ein breites Spektrum von Maßnahmen mit klareren und vollständig überarbeiteten Verfahren, wirksamen Ex-ante-Kontrollen und vereinfachten Arbeitsabläufen eingeführt wurde.

⁽⁹⁾ Bei den beiden Programmen handelt es sich um das RP6 und die Normung und Annäherung der Rechtsvorschriften.

⁽¹⁰⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.23. Der Hof verglich die Ergebnisse seiner eigenen Prüfung der auf der Ebene der Begünstigten untersuchten Zahlungsvorgänge, zu denen Prüfungsbescheinigungen vorgelegt worden waren, mit den betreffenden Bescheinigungen. In 71 % der Fälle (5 von insgesamt 7), zu denen der zugelassene Rechnungsprüfer einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt hatte, deckte der Hof quantifizierbare Fehler auf⁽¹¹⁾. Die Mehrzahl dieser Projekte erhielten Fördermittel aus dem RP6. Diese Feststellung stimmt mit den Vorjahresergebnissen überein⁽¹²⁾ wie auch mit den Ergebnissen des Kapitels 7 und zeigt, dass die Prüfungsbescheinigungen nur bedingt zuverlässig sind.

Ex-post-Prüfungen

10.24. Die mit der Durchführung der Politikbereiche 01 — Wirtschaft und Finanzen und 02 — Unternehmen betrauten Generaldirektionen haben in erster Linie wegen der hohen Anzahl an Zahlungen Ex-post-Kontrollfunktionen eingerichtet.

10.25. Hinsichtlich des Politikbereichs 01 — Wirtschaft und Finanzen stellte der Hof fest, dass für 2008 kein Arbeitsprogramm für Ex-post-Prüfungen aufgestellt worden war. Die meisten für die Zwecke der Ex-post-Prüfung eingesetzten Ressourcen wurden auf nur eine — wenn auch wichtige — Kontrolle konzentriert, weshalb somit ein Rückstand an noch durchzuführenden Kontrollen besteht.

10.23. Die Kommission teilt die Besorgnis des Hofes bezüglich der Ordnungsmäßigkeit der RP6-Prüfungsbescheinigungen, die nicht die zusätzliche Sicherheit gebracht haben, die ursprünglich in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Kostenaufstellungen erwartet worden war. Es steht jedoch außer Zweifel, dass dieses Instrument einen wesentlichen Beitrag zur Verhinderung und frühzeitigen Berichtigung von Fehlern geleistet hat, was zu einer erheblichen Reduzierung der Fehlerquoten beim RP6 im Vergleich zum RP5 geführt hat.

10.24. Was die mit der Durchführung des Politikbereichs 02 — Unternehmen betraute Generaldirektion anbetrifft, wurden Ex-post-Kontrollfunktionen eingerichtet, da diese ein notwendiger Bestandteil des integrierten internen Kontrollrahmens sind, wenn ein wesentlicher Teil der Ausgaben im Bereich Forschung auf Finanzhilfen entfällt.

10.25. Ein Teil des Rückstands wurde 2008 beseitigt, der Rest dürfte 2009 aufgeholt werden.

In einem von der Internen Gruppe für Kontrolle der GD ECFIN im Juli 2007 gebilligten überarbeiteten Arbeitsprogramm werden die künftigen Prioritäten dargelegt, die sich in erster Linie auf Kontrollen der Zusätzlichkeitsanforderungen in der KMU-Fazilität beziehen, die mit hohen Beträgen verbunden sind. In diesem überarbeiteten Arbeitsprogramm werden die Unsicherheiten in Verbindung mit dem Zeitplan für die Kontrollen hervorgehoben.

Ende 2007 waren diese absolut vorrangigen Kontrollen aus verschiedenen Gründen, die auf die Komplexität der zur Debatte stehenden Fragen zurückzuführen sind, noch immer nicht durchgeführt worden. Infolgedessen bestand die vereinbarte Strategie darin, das Programm 2007 fertig zu stellen, da die im Juli 2007 festgelegten Prioritäten nach wie vor gültig waren.

Im Hinblick auf den Rückstand war die vom Hof angeführte spezifische Kontrolle äußerst wichtig und hat zu erheblichen Verbesserungen der für das Nachfolgeprogramm eingerichteten integrierten Kontrollstruktur geführt.

Es wurden zusätzliche Kontrollen in Bezug auf die Konjunkturmfragen bei Unternehmen und Verbrauchern und auf das Programm PRINCE durchgeführt.

⁽¹¹⁾ Die Fehler betrafen die fehlerhafte Berechnung förderfähiger Kosten (z. B. überhöhte Angaben zu den Personalkosten) und nicht förderfähige Kosten (z. B. nicht durch Rechnungen untermauerte Ausgaben). Diese Fehler hätten von den zugelassenen Rechnungsprüfern aufgedeckt werden müssen.

⁽¹²⁾ Siehe auch Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffern 10.27-10.30 (ABl. C 286 vom 10.11.2008).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.26. Hinsichtlich des Politikbereichs 02 - Unternehmen bildet das Programm der ex post (d. h. nach der Erstattung) durchzuführenden Finanzprüfungen auf der Ebene der Zuwendungsempfänger das Kernstück des Überwachungs- und Kontrollsystems für Forschungsausgaben. Die Prüfungen werden von Prüfern der Kommission und externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften unter der Aufsicht der Kommission vorgenommen. Mit den Ex-post-Prüfungen sollen Fehler aufgedeckt und berichtet werden, die durch vorangehende Kontrollen nicht verhindert oder aufgedeckt wurden. Der Hof berichtet über die Ex-post-Prüfungen bei aus dem RP6 finanzierten Projekten in den Ziffern 7.28-7.34 des Kapitels 7.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen**Schlussfolgerungen**

10.27. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass abgesehen von den Zahlungen zulasten des Sechsten Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung (RP6) ⁽¹³⁾ die Zahlungen im Themenkreis Wirtschaft und Finanzen für das am 31. Dezember 2008 abgeschlossene Haushaltsjahr keine wesentlichen Fehler aufweisen.

10.28. Der Hof untersuchte drei Überwachungs- und Kontrollsysteme im Themenkreis Wirtschaft und Finanzen, wovon zwei als wirksam und eines als lediglich bedingt wirksam ⁽¹⁴⁾ im Hinblick auf die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bewertet wurden.

Empfehlungen

10.29. Die Kommission sollte mit Nachdruck weitere Schritte einleiten, um Fehlern entgegenzuwirken, die sich daraus ergeben, dass in den Kostenaufstellungen der Zuwendungsempfänger im Rahmen des Sechsten und des Siebten Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung nicht förderfähige Kosten geltend gemacht werden.

10.27. Da lediglich 8 % der Zahlungen zulasten des RP6 gehen (hierzu wird auf Tabelle 10.2 „Wichtigste Programme des Themenkreises Wirtschaft und Finanzen“ verwiesen), ist die Kommission der Auffassung, dass die Fehlerquote insgesamt bei Vorgängen in diesem Politikbereich als Ganzes betrachtet nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet ist.

Bezüglich der Zahlungen zulasten des RP6 sind die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes in diesem Kapitel mit denjenigen in Kapitel 7 vergleichbar.

10.28. Die Kommission ist der Auffassung, dass die bestehenden Kontrollsysteme angemessen sind und die Checklisten entscheidend zur Kontrolle der Bearbeitung von Vorgängen beitragen. Die festgestellten Schwachstellen haben keine Auswirkungen auf die konsequente Anwendung des Finanzkreislaufs und die Angemessenheit der Ex-ante-Dokumentenprüfungen.

10.29. Die Kommission wird prüfen, welche weiteren Maßnahmen getroffen werden können, um den Fehlern entgegenzuwirken, wobei auch Überlegungen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis berücksichtigt werden. Generell stimmt die Kommission überein, dass Bedarf an eingehenderen Maßnahmen besteht, und bittet den Gesetzgeber, die Anpassungen an die Rechtsgrundlage zu unterstützen, die diesbezüglich für die Ausarbeitung des 8. Rahmenprogramms erforderlich wären. Das RP7 hat bereits eine Reihe von wesentlichen Vereinfachungen mit sich gebracht, und die Kommission arbeitet weiter an der Vereinfachung des Kostenerstattungssystems.

⁽¹³⁾ Die Zahlungen des Sechsten Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung machen rund 8 % der operativen Gesamtausgaben des Themenkreises aus.

⁽¹⁴⁾ Dies ist größtenteils auf die Überwachungs- und Kontrollsysteme des Sechsten Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung zurückzuführen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.30. Zwei Hauptgründe für Fehler in den Kostenaufstellungen bestehen darin, dass a) die Zuwendungsempfänger nach wie vor Schwierigkeiten haben, die Vorschriften für die Förderfähigkeit zu verstehen, und b) diese Vorschriften nicht strikt Anwendung finden. In dieser Hinsicht sollte die Kommission:

- ihre Informationsbemühungen dahin gehend verstärken, dass sich die Zuwendungsempfänger noch besser mit den Förderfähigkeitsvorschriften vertraut machen und
- den mit der Bescheinigung befassten Prüfern eine Aufstellung der häufigsten Fehlerarten an die Hand geben, um das Bewusstsein diesbezüglich zu schärfen und den Zuverlässigkeitsgrad der Prüfungsbescheinigungen zu erhöhen.

10.31. Überdies sollte die Kommission die Anwendung ihrer Überwachungs- und Kontrollsysteme weiter verbessern, insbesondere indem sie die Qualität ihrer Ex-ante-Verfahren weiter erhöht.

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG DES GARANTIEFONDS FÜR MASSNAHMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN AUSSENBEZIEHUNGEN

10.32. Mithilfe des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen⁽¹⁵⁾ (im Folgenden „der Fonds“ genannt), aus dem Garantien für Darlehen an Drittländer bereitgestellt werden, sollen die Gläubiger der EU⁽¹⁶⁾ 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 beauftragt wurde.

⁽¹⁵⁾ 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).

⁽¹⁶⁾ 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.

10.30. Viele der von den Zuwendungsempfängern begangenen Fehler können von der Kommission vor der Zahlung nicht aufgedeckt werden. Um dieses Problem zu beheben, wendet die Kommission eine Strategie für Ex-post-Prüfungen an, um die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen auf mehrjähriger Grundlage zu gewährleisten. Diese Strategie beruht auf der systematischen Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern, die nicht festgestellt werden können, bevor die Zahlung geleistet wird. Dies wird durch eine verstärkte Ex-post-Prüfung erreicht, eine Schlüsselkomponente der Kontrollstrategie, und durch die sorgfältige Wiedereinzahlung aller überbezahlten Beträge, die an die geprüften Zuwendungsempfänger gezahlt wurden.

- Es werden weitere Schritte eingeleitet, um die Empfänger und die mit der Bescheinigung befassten Prüfer von den Anforderungen an die Verwendung der Ist-Kosten in Kenntnis zu setzen und Belegmaterial vorzulegen, um die geltend gemachten Kosten zu untermauern, aber auch, um sie über die häufig begangenen Fehler zu informieren.
- Bei der Aufdeckung erheblicher Fehler in Prüfungsbescheinigungen werden die mit der Bescheinigung befassten Prüfer in einem Schreiben von den richtigen Beträgen und der Methodik in Kenntnis gesetzt und gebeten, dies bei späteren Bescheinigungen zu berücksichtigen.

Da die Zuwendungsempfänger die mit der Bescheinigung befassten Prüfer frei wählen können, wird die Kommission die Zuwendungsempfänger schriftlich an die Notwendigkeit erinnern, ihre mit der Bescheinigung befassten Prüfer über die spezifischen Vorschriften und Verordnungen für die Förderfähigkeit von Kosten in den Forschungsprogrammen und über die auf CORDIS verfügbaren Informationen über die häufigsten Fehler zu informieren.

10.31. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme angemessen und kostenwirksam sind und rigoros angewendet werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.33. Zum 31. Dezember 2008 beliefen sich die Gesamtmittel des Fonds auf 1 091 Millionen Euro gegenüber 1 152 Millionen Euro zum 31. Dezember 2007. Der Rückgang der Gesamtmittel des Fonds ergibt sich hauptsächlich aus der Rückzahlung von 126 Millionen Euro an den EU-Gesamthaushaltsplan. Die Rückzahlung ergab sich daraus, dass der Wert des Fonds zum 31. Dezember 2006 über den Zielbetrag hinausging⁽¹⁷⁾. Im Prüfungszeitraum wurden keine Garantien aus dem Fonds in Anspruch genommen.

10.34. Die EIB und die Kommission wenden einen Richtwert (Benchmark-Index) zur Überprüfung der jährlichen Wertentwicklung des Fonds an. Die Rendite aus dem Fondsportfolio des Jahres 2008 belief sich auf 6,4 %, wobei der Richtwert bei 7,5 % liegt. Die EIB führt diese um 1,1 % zu schwache Wertentwicklung auf den Umstand zurück, dass die in den Richtwert einbezogenen Finanzinstrumente von der Finanzkrise weniger betroffen waren.

10.35. Der Hof ermittelte Schwachstellen bei den Kontrollen, welche die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen zu den in der Verwaltungsvereinbarung niedergelegten Investitionsbeschränkungen durchführt. Jedoch hat sich dies bei den überprüften Fällen nicht auf die Ergebnisse der Kontrollen der Einhaltung der Vorschriften ausgewirkt.

10.36. Nach Auffassung des Hofes war die Verwaltung des Garantiefonds im Jahr 2008 insgesamt betrachtet zufriedenstellend und wurden geeignete Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der Finanzkrise auf das Fondsportfolio zu überwachen.

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT FÜR KOHLE UND STAHL IN LIQUIDATION

10.37. 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⁽¹⁸⁾. 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.

10.35. Die GD ECFIN hat regelmäßig entsprechende Kontrollen zu den in der Verwaltungsvereinbarung niedergelegten Investitionsbeschränkungen durchgeführt. Diese haben ergeben, dass die Investitionen mit den entsprechenden, in der Vereinbarung niedergelegten Investitionsbeschränkungen übereinstimmen. Nach der Prüfung durch den Hof wurde eine weitere Kontrolle durchgeführt, um die Einhaltung der Vorschriften auch zu nebensächlichen Themen zu verbessern, die nicht unter die in der Verwaltungsvereinbarung niedergelegten Beschränkungen fallen.

⁽¹⁷⁾ Der Zielbetrag entspricht 9 % der ausstehenden von der Gemeinschaft gewährten oder garantierten Darlehen zugunsten von Drittstaaten zuzüglich der fälligen, nicht gezahlten Zinsen. Gemäß Verordnung (EG, Euratom) Nr. 89/2007 wird ein möglicher Überschuss zwischen dem Zielbetrag und dem Wert des Nettoguthabens des Fonds zum Ende des Jahres „n-1“ dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Jahr „n+1“ zugewiesen.

⁽¹⁸⁾ 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).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.38. Zum 31. Dezember 2008 belief sich das Gesamtvermögen der EGKS i.L. auf 2 045 Millionen Euro gegenüber 2 152 Millionen Euro zum 31. Dezember 2007. Der Nettoverlust für 2008 betrug 14,8 Millionen Euro gegenüber einem Nettogewinn von 5,3 Millionen Euro im Jahr 2007. Hauptursache für den Nettoverlust war eine negative Entwicklung des beizulegenden Zeitwerts der Finanzderivate, die bei den Finanzoperationen der EGKS i.L. zu Sicherungszwecken benutzt werden.

10.39. Die Nettoeinnahmen aus den Investitionen der EGKS i.L. beliefen sich für 2008 auf 56 Millionen Euro und fließen in den Gemeinschaftshaushalt zwecks Finanzierung der Forschung für Kohle- und Stahlprojekte. Der Hof stellte fest, dass die für die Kohle- und Stahlforschung verfügbaren nicht verwendeten Haushaltsmittel zum 31. Dezember 2008 auf insgesamt 235 Millionen Euro angewachsen waren ⁽¹⁹⁾.

10.40. Die Rendite des Portfolios der EGKS i.L. für das gesamte Jahr 2008 lag bei 5,4 % bei einer Referenzrendite der EGKS i.L. von 7,4 %. Hauptursache für die um 2 % unter dem Richtwert liegende Wertentwicklung war die geringere Rendite bei den Schuldverschreibungen aus den neuen Mitgliedstaaten, die in den Vergleichsindex nicht einbezogen waren.

10.41. Die Abwicklung der Finanzoperationen der EGKS i.L. schreitet im Einklang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften einschließlich der mehrjährigen Finanzleitlinien voran. Der Hof stellte fest, dass geeignete Maßnahmen getroffen wurden, um die Auswirkungen der Finanzkrise auf das Vermögen der EGKS i.L. zu überwachen.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN

10.42. Siehe **Anhang 10.2**

10.38. Hauptursache für den Nettoverlust aus Derivaten war ein Buchverlust bei einem Währungsswap (EUR/GBP), der zur Absicherung einer Devisenposition in Verbindung mit einem Darlehen diente, die vor 19 Jahren von der EGKS eingegangen worden war. Der betreffende Devisentauschvertrag lief am 13. März 2009 aus, ohne dass mit diesem Sicherungsgeschäft tatsächlich ein Verlust erwirtschaftet wurde. In den Büchern der EGKS i.L. sind keine weiteren Swap-Geschäfte ausgewiesen.

10.39. Das vom Forschungsfonds für Kohle und Stahl der GD RDT finanzierte Forschungsprogramm wird ausschließlich für die Forschung in Bereichen in Verbindung mit der Kohle- und Stahlindustrie außerhalb des Rahmenprogramms im Einklang mit der entsprechenden Rechtsgrundlage (Protokoll im Anhang zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie Rechtsakte, die anschließend auf dieser Grundlage verabschiedet wurden) verwendet. Der Betrag von 235 Mio. EUR umfasst:

- einerseits Mittelzuweisungen für 2010 (56 Mio. EUR) und Mittelzuweisungen für 2009, die noch nicht gebunden sind, und
- andererseits offene Beträge in Verbindung mit Verträgen, die seit 2003 (Beginn des aus Mitteln des Forschungsfonds für Kohle und Stahl finanzierten Forschungsprogramms) unterzeichnet wurden, für die noch kein Rechnungsabschluss vorliegt.

10.40. Das Portfolio der EGKS i.L. weist regelmäßig einen Teil seiner Investitionen den von den neuen Mitgliedstaaten ausgegebenen Wertpapieren zu, um sowohl die Diversifizierung zu verbessern als auch langfristig eine zusätzliche Rendite zu erwirtschaften.

Die Finanzkrise (die im Juli 2007 begann und sich 2008 weiter verschärfte) hat zu einem Run auf Qualität und Liquidität geführt, der hauptsächlich für die unter dem Richtwert liegende Wertentwicklung in diesem Zeitraum verantwortlich war. Bei diesem Prozess waren die von den neuen Mitgliedstaaten ausgegebenen (und vom Markt als weniger liquide und sicher als diejenigen der „Kern“-Emitenten wie Deutschland und Frankreich empfundenen) Wertpapiere stärker betroffen.

Das Portfolio der EGKS i.L. hat im Hinblick auf die absolute Rendite trotz der Finanzkrise allerdings recht gut abgeschnitten und das drittbeste Ergebnis in absoluten Zahlen seit Beginn der Messung der Wertentwicklung erzielt: + 5,4 %, ein Ergebnis, das lediglich 2002 (+ 6,3 %) und 2004 (+ 5,8 %) übertroffen wurde.

⁽¹⁹⁾ Einschließlich der Mittelzuweisungen in Höhe von 52 Millionen Euro für 2009 und in Höhe von 54 Millionen Euro für 2010.

ANHANG 10.1

TEIL 1: WICHTIGSTE MERKMALE DER STICHPROBENGESTÜTZTEN PRÜFUNG DER VORGÄNGE

1.1 — Stichprobengröße

Jahr	Anzahl der geprüften Vorgänge
2008	80
2007	55

1.2 — Zusammensetzung der Stichprobe

Anteil der geprüften Vorgänge nach ihrer Art	2008						2007
	Wirtschaft und Finanzen	Unternehmen	Wettbewerb	Binnenmarkt	Handel	Insgesamt	
Abschluss-/Zwischenzahlungen	35 %	16 %	1 %	0 %	4 %	56 %	72 %
Vorschüsse	0 %	44 %	0 %	0 %	0 %	44 %	27 %
Insgesamt	35 %	60 %	1 %	0 %	4 %	100 %	100 %

1.3 — Häufigkeit und geschätzte Auswirkungen der Fehler

Fehler	2008			2007
	Wirtschaft und Finanzen, Handel, Wettbewerb und Binnenmarkt	Unternehmen	Insgesamt	
Häufigkeit der mit Fehlern behafteten geprüften Vorgänge	9 % {3}	17 % {8}	14 % {11}	7 % {4}
„Häufigkeit der quantifizierbaren Fehler“	0 % {0}	88 % {7}	54 % {7}	43 % {3}
Auswirkungen der quantifizierbaren Fehler: Wahrscheinlichste Fehlerquote (*)	n. a.	zwischen 2 % und 5 %	zwischen 2 % und 5 % (**)	unter 2 %

(*) Der Hof unterscheidet bei der wahrscheinlichsten Fehlerquote drei Spannen: unter 2 %, zwischen 2 % und 5 % und über 5 %.

(**) Das Sechste Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (RP6) hat einen unverhältnismäßig hohen Anteil an der Gesamtfehlerquote (siehe Ziffer 10.27).

Die Zahlen in geschweiften Klammern entsprechen der absoluten Zahl der Vorgänge.

1.4 — Fehlerarten in der Stichprobe

Anteil der Fehler in den geprüften Vorgängen in Bezug auf	2008						2007	
	Wirtschaft und Finanzen, Han- del, Wettbewerb und Binnen- markt		Unternehmen		Insgesamt			
Förderfähigkeit	0 %	0	75 %	6	46 %	6	29 %	2
Tatsächliches Vorhan- densein	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0
Genauigkeit	0 %	0	12,5 %	1	8 %	1	29 %	2
Sonstige Aspekte	100 %	5	12,5 %	1	46 %	6	42 %	3
Insgesamt	100 %	5	100 %	8	100 %	13	100 %	7

TEIL 2: GESAMTBEWERTUNG DER ÜBERWACHUNGS- UND KONTROLLSYSTEME

2.1 — Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme

Betroffenes System	Wichtigste interne Kontrolle (Kommission)			Gesamtbewertung
	Ex-ante-Kontrollen checks	Prüfungsbescheinigung	Ex-post-Finanzprüfung	
Zahlungen im Politikbereich 01 — Wirtschaft und Finanzen		n. a.		
Zahlungen im Politikbereich 02 — Unternehmen			n. a.	
Zahlungen im Politikbereich 20 — Handel		n. a.	n. a.	

Legende:

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam
n. a.	Nicht anwendbar oder nicht bewertet

Bemerkung des Hofes	Eingeleitete Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
1. Risikokapitaltransaktionen — Bereitstellung von Risikokapital in Form von Investmentfonds			
Die Prüfung des Hofes hat gezeigt, dass die im Portfolio der Risikokapitaltransaktionen enthaltenen Investmentfonds aus folgenden Gründen nicht ganz mit der MEDA-Verordnung in Einklang stehen: — Das Portfolio umfasst außerhalb der EU angesiedelte Investmentfonds. — Im Rahmen von Investmentfonds wurden Investitionen in Ländern und Gebieten getätigt, die nicht in der Liste der förderfähigen Partnerländer und -gebiete aufgeführt sind. Hauptursache dafür war, dass die Investitionsgrundsätze für die Fonds nicht die erforderliche Investitionsbeschränkung enthielten. Es gab kein Kontrollverfahren für Überkreuzinvestitionen zwischen den Fonds. Daher ließ sich die Einhaltung der globalen Obergrenzen nur schwer überprüfen. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffern 11.8 und 11.9)	Seit 2003 stellt die Kommission sicher, dass die in der MEDA Verordnung niedergelegten Bestimmungen über die Förderfähigkeit hinsichtlich der geografischen Lage sowohl der Investmentfonds als auch der Zielregion des Investmentfonds zum Zeitpunkt der Genehmigung überwacht werden. Ferner ergreift die Kommission zum Zeitpunkt der Genehmigung Maßnahmen, wenn ihres Erachtens Überkreuzinvestitionen problematisch werden könnten. Sowohl für 2007 als auch für 2008 erhielt die Kommission von der Europäischen Investitionsbank (EIB) jährliche Berichte über Risikokapitaltransaktionen mit Informationen zu den tatsächlich getätigten Investitionen.	Die Überwachungskontrollen der Kommission zum Zeitpunkt der Genehmigung des Investmentfonds haben erhebliche Verbesserungen erfahren, wohingegen die Überwachung der geografischen Lage und der Überkreuzinvestitionen während der Laufzeit der Fonds weiter verbessert werden sollte. Überdies enthalten die von der EIB vorgelegten jährlichen Berichte keine Einzelangaben zu den durch Globaldarlehen finanzierten Investitionen. Infolgedessen ist die Kommission nicht in der Lage, die Einhaltung dieser Bestimmungen, was die Globaldarlehen betrifft, zu überprüfen.	<i>Die neue Rahmenvereinbarung zwischen der EIB und der Kommission, die derzeit verhandelt wird, wird dazu beitragen, dass die von der EIB vorgelegten Informationen zum operativen Geschäft und zur Rechnungsführung, einschließlich zu den Globaldarlehen, eine bessere Überwachung der geografischen Lage und der Überkreuzinvestitionen während der Laufzeit der Fonds ermöglichen.</i>
2. Risikokapitaltransaktionen — Schwachstellen bei der Bewertung der Risikokapitaltransaktionen			
Risikokapitaltransaktionen werden von der Kommission zu den Anschaffungskosten abzüglich Rückstellungen für Wertminderung bewertet. Die Wertminderungsrückstellungen beruhen auf den vorläufigen oder endgültigen Abschreibungen. Diese Methode wurde nicht durchgängig angewandt. Der Hof hat festgestellt, dass in einigen Fällen vorläufige Schätzungen der Wertminderungen, die der EIB bekannt waren, nicht an die Kommission weitergeleitet wurden. Dies zeigt, dass die zwischen der Kommission und der EIB bestehende Übereinkunft aktualisiert werden muss, um sicherzustellen, dass die Kommission alle relevanten Informationen rechtzeitig genug erhält, um sie bei der Anwendung ihrer Rechnungsführungsregeln berücksichtigen zu können. Überdies sollte die Kommission die Anwendung der Vereinbarung	In ihrer Antwort auf die Bemerkung des Hofes erwiderte die Kommission, die EIB und die Kommission hätten die Entwicklungen verfolgt und würden die Situation gemeinsam prüfen und nach der besten Kosten Nutzen Lösung suchen. Wie im ersten Quartal 2009 prüfen Kommission und EIB nach wie vor die Lage mit dem Ziel, eine kostenwirksame Lösung zu finden.	Der Hof stellte fest, dass diesbezüglich keine Fortschritte erzielt wurden. Die Kommission sollte versuchen, diese Frage vor Abschluss des Haushaltsjahrs 2009 zu klären.	<i>Die Forderung der Kommission wird in die neue Rahmenvereinbarung aufgenommen.</i>

Bemerkung des Hofes	Eingeleitete Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort der Kommission
aktiver überwachen, anstatt sich wie bisher ausschließlich auf die von der EIB zur Verfügung gestellten Informationen zu verlassen. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 11.11)			
3. Berichterstattungspflicht gegenüber der Haushaltsbehörde			
Seit dem Start des MEDA-Programms im Jahr 1996 ist die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Jahresbericht mit Informationen über die während des Jahres finanzierten Maßnahmen vorzulegen (Artikel 15 der MEDA-Verordnung). Die Kommission hat zwar einen allgemeinen Jahresbericht über die Entwicklungszusammenarbeit veröffentlicht, doch enthält dieser gegenwärtig nicht genügend Informationen über die im Rahmen der Finanzinstrumente erzielten Fortschritte. (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 11.14)	Die Kommission veröffentlicht auch weiterhin einen allgemeinen Jahresbericht zur Entwicklungszusammenarbeit und keinen spezifischen Bericht für jede Rechtsgrundlage.	Der Umfang der in den allgemeinen Jahresberichten vorgelegten Informationen zum MEDA Proramm ist recht unterschiedlich. Der Hof ist der Auffassung, dass die Kommission in den Jahresberichten hinlängliche Informationen liefern sollte, wie dies in der MEDA Verordnung vorgeschrieben ist.	<i>Im Sinne einer optimalen Nutzung seiner begrenzten Ressourcen hat die EuropeAid 2001 beschlossen, einen allgemeinen Bericht anstelle eines spezifischen Berichts für jede Rechtsgrundlage zu erstellen. In den Folgejahren hat EuropeAid bei der Erstellung dieses Berichts den Bemerkungen der Haushaltsbehörden Rechnung getragen.</i>

KAPITEL 11

Verwaltungs- und sonstige Ausgaben

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	11.1-11.5
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	11.6
Übereinstimmung der Systeme mit der Haushaltsordnung	11.7
Spezifische Feststellungen	11.8-11.19
Parlament	11.9
Rat	11.10
Kommission	11.11-11.13
Gerichtshof	11.14
Rechnungshof	11.15
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	11.16
Ausschuss der Regionen	11.17
Europäischer Bürgerbeauftragter	11.18
Europäischer Datenschutzbeauftragter	11.19
Schlussfolgerungen	11.20-11.21
Agenturen der Europäischen Union	11.22-11.23
Europäische Schulen	11.24-11.25

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

11.1 Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zu den Verwaltungsausgaben der Organe und Einrichtungen. Ausführliche Informationen zu den abgedeckten Organen bzw. Einrichtungen, den Ausgaben des Haushaltsjahrs und der Art der Mittelverwaltung sind **Tabelle 11.1** zu entnehmen.

Tabelle 11.1 — Aufschlüsselung der Zahlungen nach Politikbereichen

(million euro)

Haushaltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen 2008	Art der Mittelverwaltung
24 bis 27 sowie 29	Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	Europäisches Parlament	1 489	zentral direkt
		Rat	618	zentral direkt
		Kommission	5 867	zentral direkt
		Gerichtshof	288	zentral direkt
		Rechnungshof	116	zentral direkt
		Wirtschafts- und Sozialausschuss	114	zentral direkt
		Ausschuss der Regionen	79	zentral direkt
		Europäischer Bürgerbeauftragter	8	zentral direkt
		Europäischer Datenschutzbeauftragter	4	zentral direkt
Verwaltungsausgaben insgesamt			8 583	
Operative Ausgaben insgesamt			0	
Zahlungen für das Jahr insgesamt			8 583	
Mittelbindungen für das Jahr insgesamt			8 826	

11.2. Die Verwaltungsausgaben umfassen im Wesentlichen Ausgaben für Personal sowie für Gebäude, Ausstattung, Energie, Kommunikation und Informationstechnologie. Dieses Kapitel erstreckt sich auch auf Ausgaben, die im Gesamthaushaltsplan als operative Ausgaben aufgeführt sind, obwohl sie in den meisten Fällen nicht die Umsetzung von Maßnahmen, sondern die Gewährleistung des Verwaltungsbetriebs der Kommission zum Zweck und Gegenstand haben ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Diese Ausgaben gehen zulasten folgender Titel des Gesamthaushaltsplans: Titel 24 („Betrugsbekämpfung“), Titel 25 („Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission“), Titel 26 („Verwaltung der Kommission“), Titel 27 („Haushalt“) und Titel 29 „Statistik“. Einige dieser Titel umfassen auch operative Ausgaben. Titel 27 sieht für 2008 einen Betrag von 200 Millionen Euro als „Vorübergehenden Haushaltsausgleich und Pauschalausgleich für die neuen Mitgliedstaaten“ vor.

BEMERKUNGEN DES HOFES

11.3. Die Prüfung umfasste die Untersuchung einer Stichprobe von 57 Vorgängen, die nach dem Zufallsprinzip aus sämtlichen in Ziffer 11.2 genannten Ausgabenbereichen ausgewählt wurden (siehe auch **1.1** in **Anhang 11.1**). Zusätzlich untersuchte der Hof, ob die von den einzelnen Organen und Einrichtungen angewandten Überwachungs- und Kontrollsysteme den Anforderungen der Haushaltsordnung entsprachen. Der Hof prüfte zudem ausgewählte Themenbereiche ⁽²⁾.

11.4. Der Rechnungshof wird von einer unabhängigen externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ⁽³⁾ geprüft, die einen Assurance-Bericht über die rechtmäßige und ordnungsgemäße Verwendung der Ressourcen des Hofes sowie die im Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2008 vorhandenen Kontrollverfahren erstellt hat (siehe Ziffer 11.15).

11.5. Darüber hinaus gibt dieses Kapitel Aufschluss über die Ergebnisse der Prüfungen des Hofes bei den Agenturen der Europäischen Union und sonstigen dezentralen Einrichtungen sowie den Europäischen Schulen.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

11.6. Bei der Prüfung der Stichprobe von 57 Vorgängen wurden keine wesentlichen Fehler festgestellt.

ÜBEREINSTIMMUNG DER SYSTEME MIT DER HAUSHALTS-ORDNUNG

11.7. Der Hof stellte bei seiner Prüfung zur Ermittlung, ob die Systeme zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit von Vorgängen den Anforderungen der Haushaltsordnung entsprachen (siehe Ziffer 11.3), keine wesentlichen Schwachstellen fest.

⁽²⁾ Folgende ausgewählte Themenbereiche wurden geprüft: Beschaffungsverträge bei allen Organen und Einrichtungen mit Ausnahme des Europäischen Bürgerbeauftragten und des Europäischen Datenschutzbeauftragten; Abwicklung der Vergabeverfahren für Verträge im Bereich Informationstechnologie beim Parlament, beim Rat und bei der Kommission; Vertragsverlängerungen beim Wirtschafts- und Sozialausschuss und beim Ausschuss der Regionen; Strafzahlungen bei Zahlungsverzug bei allen Organen und Einrichtungen; Zahlungen aus übertragenen Mitteln beim Parlament; Übertragungen erworbener Ruhegehaltsansprüche bei allen Organen und Einrichtungen mit Ausnahme des Europäischen Bürgerbeauftragten und des Europäischen Datenschutzbeauftragten.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

BEMERKUNGEN DES HOFES

SPEZIFISCHE FESTSTELLUNGEN

11.8. Die im Folgenden aufgeführten und nach Organ bzw. Einrichtung aufgegliederten spezifischen Feststellungen beruhen auf der vom Hof vorgenommenen Prüfung der Überwachungs- und Kontrollsysteme, die von den einzelnen Organen und Einrichtungen angewandt werden, sowie der ausgewählten Themenbereiche (siehe Ziffer 11.3). Durch diese Prüfungsfeststellungen werden die Beurteilungen in den Ziffern 11.6 und 11.7 nicht infrage gestellt.

Parlament

11.9. Das Parlament unterzeichnete im Dezember 2007 einen Vertrag über die Herrichtung von Diensträumen. Laut Vertrag waren die Rechnungen einmal monatlich nach Ablauf des jeweiligen Monats auf der Grundlage der erbrachten Bauleistungen vorzulegen. Die Prüfung dieser Ausgaben ergab, dass eine Rechnung mit Datum vom 17. November 2008 mit dem Vermerk „Für die Richtigkeit der Angaben“ und einem Zahlungsbarkeitsvermerk („bon à payer“) versehen worden war, obwohl es sich in Wirklichkeit um Vorauszahlungen für noch nicht erbrachte Bauleistungen handelte. Der Gesamtbetrag der vorschriftswidrig im Voraus getätigten Zahlungen belief sich auf 1 547 915 Euro.

11.9. ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Die Rechnung Nr. 8101025356 über den Betrag von 1 547 915,33 EUR wurde am 17. November 2008 ausgestellt und datiert und vom Anweisungsbefugten offiziell am 19. November 2008 registriert. Der betreffende Betrag bezog sich den Angaben zufolge auf Bauleistungen für den Zeitraum im Dezember 2008 gemäß dem regelmäßigen Fortschrittsbericht Nr. EA 008, der von einem externen Berater und zwei ordnungsgemäß befugten Bediensteten des Parlaments am 4. Dezember 2008 bestätigt wurde, als die Rechnung mit den Vermerken „Für die Richtigkeit der Angaben“ und „bon à payer“ gebilligt wurde. Die Zahlungsanweisung für diese Zahlung wurde vom bevollmächtigten Anweisungsbefugten am 9. Dezember 2008 bestätigt.

Zugegebenermaßen wurde diese Zahlung regelwidrig vor der Erbringung der Bauleistungen für den fraglichen Zeitraum vorgenommen. Grund für diese Zahlung war eine irrtümliche Bewertung der Risiken für den Fall, dass von 2007 auf 2008 übertragene Mittel nicht bis Ende 2008 verwendet würden. Die Zahlung war durch eine vom Auftragnehmer gestellte Bankgarantie gedeckt und somit mit keinen nachteiligen Konsequenzen für den Haushaltsplan des Organs verbunden.

Der bevollmächtigte Anweisungsbefugte wurde auf die betreffenden Umstände im Anschluss an die Kontrollen des Rechnungshofs im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Zuverlässigkeitserklärung 2008 hingewiesen. Im Anschluss an die Erörterung der Angelegenheit mit dem Internen Prüfer und die Unterrichtung des Generalsekretärs beschloss der bevollmächtigte Anweisungsbefugte in Anerkennung des Irrtums und seiner Verantwortung dafür, die Angelegenheit am 20. Mai 2009 gemäß Artikel 75 Absatz 1 zweiter Unterabsatz der Haushaltsordnung selbst an das Fachgremium für finanzielle Unregelmäßigkeiten zu überweisen.

In der Zwischenzeit hat das Präsidium weitreichende strukturelle Veränderungen in der GD INLO beschlossen, die zu einer Zentralisierung der entsprechenden Verantwortlichkeiten auf der Ebene des Generaldirektors führen werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Rat

11.10. Das bei Erstellung der jährlichen Haushaltspläne des Rates zugrunde gelegte Zieldatum für den Abschluss des Projekts Sesame (Secured European System for Automatic Messaging — Gesichertes europäisches System für die automatische Nachrichtenübermittlung) ⁽⁴⁾ war durchwegs zu optimistisch. Folglich wurde die jährliche Mittelausstattung für Sesame in allen Jahren bis 2008 zu hoch angesetzt. Im Zeitraum 2005-2008 betrugen die Ausgaben des Rates für Sesame weniger als 2 Millionen Euro, obgleich dem Projekt für denselben Zeitraum im Haushaltplan des Rates 59 Millionen Euro zugewiesen waren. Die sich aus den überhöhten Ansätzen ergebende Differenz von 57 Millionen Euro war dann für Mittelübertragungen auf andere Haushaltslinien des Rates verfügbar. Der fortlaufend überhöhte Ansatz für Sesame, der eine Schwachstelle in der Planung und Durchführung des Projekts offenbarte, lief dem in der Haushaltsordnung (Artikel 5 Absatz 3) verankerten Grundsatz der Haushaltswahrheit zuwider, da die in den ursprünglichen Haushaltsplänen der einzelnen Jahre für Sesame vorgesehenen Beträge größtenteils nicht bestimmungsgemäß verwendet wurden.

11.10. ANTWORTEN DES RATES

1. Der Rat hat die Bemerkungen des Rechnungshofs im Anschluss an das kontradiktorische Verfahren in Bezug auf das SESAME-Programm (siehe Anlage) zur Kenntnis genommen und stellt mit Befriedigung fest, dass in Bezug auf den Jahresabschluss 2008 keine weiteren Bemerkungen vorgebracht wurden.

2. Das wesentliche Ziel dieses innovativen Programms besteht darin, die derzeitigen Kommunikationssysteme CORTESY und ESDP-NET durch ein einziges integriertes System mit einem nach Einstufungsgraden unterteilten Netz zu ersetzen: die erste Ebene des Systems soll die Arbeit mit Informationen bis zum Einstufungsgrad RESTREINT UE, die zweite Ebene die Arbeit mit als CONFIDENTIEL UE und SECRET UE eingestuften Informationen ermöglichen. Das Programm ist daher mehr als ein Ersatz; es werden zusätzliche Kommunikationsstrukturen und Betriebsfunktionen eingeführt.

3. Die Haushaltsbeträge wurden stets aufgrund von Ausgabenvorausschätzungen für das nächste Jahr im Einklang mit den vereinbarten politischen Entscheidungen festgesetzt. Die Verzögerung und die daraus folgende budgetäre Fehlentwicklung in den vergangenen Jahren sind in erster Linie auf Änderungen im Anwendungsbereich des Programms nach dem Datum, an dem das Generalsekretariat den Vorschlag für das nächste Haushaltsjahr vorgelegt hat, und auf die Anzahl der beteiligten Akteure und Vorbereitungsgremien des Rates zurückzuführen.

Über die künftige Entwicklung des Programms besteht viel größere Gewissheit; die Anforderungen wurden festgelegt und die wichtigsten Programmschritte gebilligt. Daher besteht die begründete Aussicht, dass das Programm demnächst in die nächste Phase eintreten wird.

4. In Anbetracht dieser Erfahrung prüft der Rat derzeit, wie seine Koordinierung der Strukturen für die Verwaltung größerer IT-Projekte wie SESAME verbessert werden kann.

⁽⁴⁾ Sesame ist ein sicheres Kommunikationssystem, das seit 2002 vom Rat entwickelt wird. Das ursprüngliche Zieldatum für die Inbetriebnahme des neuen Systems war Juli 2004. Im Januar 2009 wurde das Zieldatum weiter auf Ende 2012 verschoben. An der ursprünglichen Projektgestaltung wurden viele Änderungen vorgenommen, und gegen Ende 2008 waren die Planungen für Sesame immer noch nicht abgeschlossen, da zwischen den Delegationen der Mitgliedstaaten in einem der Hauptausschüsse keine Einigkeit darüber bestand, wie bestimmte Arten von sensiblen Informationen behandelt werden sollten. Das strenge Zulassungsverfahren für die Erteilung der Sicherheitsermächtigung des Rates und der technische Aufwand des Projekts wurden anfangs unterschätzt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kommission***Einrichtung des „Individual Rights Information System“***

11.11. Im Juni 2008 richtete das Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO) ein neues System namens „Individual Rights Information System“ (IRIS) ein, mit dem die Ansprüche des Personals, einschließlich der Dienstbezüge, verwaltet werden sollen. Die Umstellung auf IRIS führte zu zahlreichen Problemen bei der Berechnung der Dienstbezüge. Nach den Schätzungen einer vom PMO eingesetzten Task Force enthalten möglicherweise mehr als 8 000 Personalakten fehlerhafte Daten, die sich auf die Berechnung der Dienstbezüge auswirken könnten. Die Arbeiten zur Überprüfung sämtlicher Personalakten sind noch im Gange. Sofortmaßnahmen zur Korrektur von Unstimmigkeiten umfassten manuelle Eingriffe in das System zur Berechnung der Dienstbezüge, welche nicht angemessen überwacht wurden. IRIS wurde nicht ausreichend erprobt, und das alte und das neue System liefen nicht parallel, bis ein zufriedenstellender Betrieb des neuen Systems nachgewiesen werden konnte.

11.11. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Einführung des neuen IRIS-Systems, das das System zur Berechnung der Dienstbezüge speist, deckte Diskrepanzen zwischen Daten aus der Vergangenheit auf, die insbesondere die Familienzusammensetzung betrafen, sowie die zur Zahlung von Gehältern verwendeten Daten. Die wichtigste Wirkung dieser Diskrepanzen war, dass das System zur Berechnung der Dienstbezüge die alten Daten zurückwies.

Dies führte zur rückwirkenden Stornierung von Beträgen, die auf der Grundlage dieser Daten ausgezahlt worden waren. Die Kommission gab an, dass möglicherweise 8 000 Akten fehlerhaft seien und in Zukunft eingehender zu prüfen sein werden.

Bis zur Korrektur der Daten wurde die Berechnung rückwirkender Ansprüche gestoppt, um unberechtigte Erstattungen zu vermeiden. Dadurch wurde es bereits möglich, die Zahl der fehlerhaften Akten zu begrenzen. Die Gefahr, dass inkohärente Daten zu fehlerhaften Zahlungen führen, wurde so unter Kontrolle gehalten, aber der Nachteil ist, dass diese Maßnahme auch rückwirkende Korrekturen blockiert hat, die fällig waren, aber noch blockiert sind. Überprüfungen inkohärenter Daten sind im Gange und könnten einige alte Zahlungen betreffen, aber nicht die aktuellen Gehälter.

Einige Akten wurden direkt durch manuelle Eingaben in das System zur Berechnung von Zahlungen korrigiert, aber dies war immer möglich, und dabei wurden die üblichen Kontrollverfahren angewandt. Dennoch ist dieses Verfahren mit größeren Risiken verbunden und seine Anwendung sollte daher auf ein Mindestmaß beschränkt werden.

Es wurde eine große Zahl von Tests über einen sehr langen Zeitraum durchgeführt. Das Ergebnis wurde Mitte 2008 als zufriedenstellend angesehen. Im Nachhinein ist einzuräumen, dass das Ergebnis nicht in jeder Hinsicht den Erwartungen gerecht wurde. In Zukunft wird das PMO die Tests wesentlich strenger auswerten, bevor es die Einführung eines neuen Systems oder die Änderung eines bestehenden Systems akzeptiert.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Übertragung erworbener Ruhegehaltsansprüche

11.12. In einigen Fällen müssen die Organe und Einrichtungen ihren Bediensteten einen Teil des Kapitalwerts übertragener Ruhegehaltsansprüche erstatten⁽⁵⁾. Anlässlich der Untersuchung von Kontrollen, mit denen gewährleistet werden soll, dass Berechnungen korrekt durchgeführt und aufgrund fehlerhafter Berechnungen geleistete Erstattungen wiedereingezogen werden, deckte der Hof eine Schwachstelle auf. Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass das Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO) zwei Bediensteten fälschlicherweise einen Gesamtbetrag von 138 000 Euro erstattet hatte und diese Fälle noch nicht bereinigt waren.

Versorgungssystem für örtliche Bedienstete in den Kommissionsdelegationen

11.13. Im Jahr 1996 richtete die Direktion Außendienst der Generaldirektion Außenbeziehungen eine Versorgungsordnung für bei den Kommissionsdelegationen beschäftigte örtliche Bedienstete ein. Das System beruht auf einem aus monatlichen Beiträgen der betreffenden Bediensteten sowie der Kommission gespeisten Fonds. Seit 1996 wird dieses System auf der Grundlage vorläufiger Regelungen verwaltet, in denen die Frage nach der Verantwortung der Kommission für die Sicherung und Rendite des Fondsvermögens nicht behandelt wird; ebenso wenig sind detaillierte Bestimmungen hinsichtlich der Auszahlung der Ansprüche der Bediensteten festgelegt. Das Fondsvermögen wurde Ende 2008 mit etwa 34 Millionen Euro bewertet.

⁽⁵⁾ Gemäß Artikel 11 Absatz 2 des Anhangs VIII des Statuts können Beamte aus vorherigen Dienstverhältnissen oder Tätigkeiten erworbene Ruhegehaltsansprüche auf die Versorgungsordnung der europäischen Beamten (PSEO) übertragen. Der Kapitalwert übertragener Ruhegehaltsansprüche wird in ruhegehaltstfähige Dienstjahre in der PSEO umgerechnet. Anhand der Prüfung sollte beurteilt werden, ob die Organe und Einrichtungen über geeignete Verfahren verfügen, um übertragene Ruhegehaltsansprüche sachgemäß zu bewerten und Übertragungen korrekt vorzunehmen. Wenngleich die Verfahren in den meisten Fällen zufriedenstellend funktionieren, führte die Komplexität der geltenden Bestimmungen des Statuts sowie des Rentenrechts der Mitgliedstaaten zu Verzögerungen bei der Abwicklung einzelner Übertragungen und zu zahlreichen Flüchtigkeitsfehlern bei den Berechnungen.

11.12. ANTWORT DER KOMMISSION

Das PMO hat unmittelbar Maßnahmen ergriffen, als die Schlussfolgerungen des Rechnungshofs zu diesen beiden Fällen vorlagen. Es änderte die Berechnung von Ruhegehaltsansprüchen und leitete die Rückforderung fälschlicherweise erstatteter Beträge vor. Ziel war, den Teil des übertragenen Kapitals einzuziehen, der zusätzliche Ruhegehaltsansprüche im Altersversorgungssystem der Europäischen Gemeinschaft hätte begründen, statt an die Begünstigten zurückgezahlt zu werden.

Langfristig werden die finanziellen Auswirkungen (aus versicherungsmathematischer Sicht) für den Gemeinschaftshaushalt neutral sein, da fälschlicherweise erstattete Beträge durch niedrigere Ruhegehaltszahlungen und umgekehrt Rückforderungen durch die Einräumung zusätzlicher Ruhegehaltsansprüche ausgeglichen werden sollen.

Gleichzeitig wurden Maßnahmen getroffen, um die interne Kontrolle auf dem Gebiet der Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen zu verstärken.

11.13. ANTWORT DER KOMMISSION

Der Versorgungsfonds für örtliche Bedienstete wurde geschaffen, um den in den Delegationen beschäftigten örtlichen Bediensteten der Kommission zumindest eine grundlegende soziale Sicherheit zu bieten. Es handelt sich um einen außerhalb des EU-Haushalts verwalteten komplementären Fonds, der über die Kapitalisierung festgelegter Beiträge funktioniert. Die örtlichen Bediensteten werden über den Versorgungsfonds auf dem Laufenden gehalten und können bis zu einem gewissen Umfang Kontrolle ausüben. Die Kommission prüft derzeit, inwieweit dieser Fonds zu einem dauerhaften System gemacht werden kann, und welches die rechtlichen und finanziellen Auswirkungen wären. Die derzeitigen Aktiva des Fonds werden als ausreichend angesehen, um die individuellen Ansprüche der örtlichen Bediensteten zu decken. Mit Blick auf den Legislativvorschlag ist eine eingehende versicherungsmathematische Studie geplant.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Gerichtshof

11.14. Im Jahr 2008 schloss der Gerichtshof im Anschluss an ein gemeinsam mit einem Mitgliedstaat durchgeführtes offenes Ausschreibungsverfahren einen Vertrag über die Erbringung von Dienstleistungen ab. Der Hof stellte bei der Prüfung des Vertrags Schwachstellen in dem für die Durchführung dieses Ausschreibungsverfahrens maßgeblichen internen Kontrollsystem fest. Infolge dieser Schwachstellen wurde den Bieter eine äußerst knappe Frist für die Anforderung der Verdingungsunterlagen eingeräumt ⁽⁶⁾, außerdem hieß es in der Vergabebekanntmachung, die Angebote dürften in nur einer Sprache eingereicht werden ⁽⁷⁾ und die Angebotseröffnung werde in einer nichtöffentlichen Sitzung erfolgen ⁽⁸⁾. Der Gerichtshof sollte verbesserte Ausschreibungsverfahren einführen, um den anweisungsbefugten Dienststellen bei der Organisation von Ausschreibungen Hilfestellung zu leisten und die Einhaltung der verordnungsrechtlichen Verpflichtungen zu überprüfen.

11.14. ANTWORT DES GERICHTSHOFES

Der Gerichtshof weist vorab darauf hin, dass das Vergabeverfahren, auf das sich der Rechnungshof bezieht, den neuen Gebäudekomplex betrifft und für den Gerichtshof die erste Erfahrung einer gemeinsam mit einem Mitgliedstaat durchgeführten Vergabe öffentlicher Aufträge nach den neuen Bestimmungen des Art. 91 der Haushaltsordnung war. Sodann möchte der Gerichtshof in Bezug auf die Schwächen, die der Rechnungshof in diesem Verfahren aufgezeigt hat, auf Folgendes hinweisen.

Was zunächst den Zeitplan des Verfahrens betrifft, waren die gemeinsamen öffentlichen Auftraggeber verpflichtet, in ihrem eigenen Interesse wie im Interesse der Bieter die Notwendigkeit, den Zuschlag zu einem Zeitpunkt zu erteilen, der es dem Auftragnehmer ermöglicht, von der Übergabe des betreffenden neuen Gebäudekomplexes an operationell zu sein, mit der Notwendigkeit in Einklang zu bringen, in Anbetracht der Komplexität des Auftrags eine hinreichend lange Frist vorzusehen, um es den Bieter zu ermöglichen, ihr Angebot unter geeigneten Bedingungen auszuarbeiten.

Dies erklärt, dass der Zeitplan – unter Einhaltung der in der Haushaltsordnung förmlich vorgeschriebenen Fristen – zwangsläufig straff war in Bezug auf die Frist, die möglichen Bewerbern zur Anforderung der Ausschreibungsunterlagen zugestanden wurde.

Die Schwächen bei zwei bestimmten Rubriken der Auftragsbekanntmachung beruhen auf Verwaltungsfehlern und waren selbstverständlich nicht beabsichtigt. Bezüglich der Sprachenregelung vermag nur eine mangelnde Koordination zu erklären, weshalb in der Auftragsbekanntmachung vorgesehen war, dass die Angebote nur in französischer Sprache einzureichen waren (gängige Praxis in dem betreffenden Mitgliedstaat), während nach den Verdingungsunterlagen die Angebote in einer beliebigen Amtssprache der Europäischen Union eingereicht werden konnten (beim Gerichtshof geltende Praxis). Zur Sitzung des Ausschusses für die Öffnung der Angebote ist darauf hinzuweisen, dass Bieter – wenn sie erschienen wären – gemäß den Vorschriften der Haushaltsordnung selbstverständlich der Sitzung hätten beiwohnen können.

Was die Empfehlung des Rechnungshofs in Bezug auf eine bessere Unterstützung der anweisungsbefugten Dienststellen auf dem Gebiet der Ausschreibungsverfahren betrifft, hat der Gerichtshof auf eine Empfehlung seines Internen Prüfers hin bereits im Juni 2008 begonnen, entsprechende konkrete Maßnahmen zu ergreifen. Er wird sich im Rahmen seiner personellen Möglichkeiten bemühen, seine Vorkehrungen auf diesem Gebiet weiter zu verbessern.

⁽⁶⁾ Gemäß Artikel 98 der Haushaltsordnung müssen die Modalitäten der Angebotsabgabe einen effektiven Wettbewerb gewährleisten. Die Durchführungsbestimmungen (DB) zu diesem Artikel legen von den öffentlichen Auftraggebern einzuhaltende Mindestfristen fest.

⁽⁷⁾ Artikel 125c der Durchführungsbestimmungen (DB) zur Haushaltsordnung legt Folgendes fest: Führt ein Organ ein Vergabeverfahren gemeinsam mit einem öffentlichen Auftraggeber eines oder mehrerer Mitgliedstaaten durch, finden die auf das betreffende Organ anwendbaren Vergaberegeln Anwendung. Diese Bestimmung umfasst auch die Sprachenregelung.

⁽⁸⁾ Artikel 118 Absatz 3 DB legt fest, dass im Falle offener Verfahren die Bieter an der Sitzung des Eröffnungsausschusses teilnehmen können.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Rechnungshof

11.15. Die externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erklärt in ihrem Bericht (siehe Ziffer 11.4), dass nach Auffassung der Prüfer „der Jahresabschluss (...) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage des Europäischen Rechnungshofs zum 31. Dezember 2008 sowie der Ertragslage und der Cashflows für das zu diesem Stichtag endende Jahr im Einklang mit der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 und der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur o. g. Ratsverordnung sowie den Rechnungsführungsvorschriften des Europäischen Rechnungshofs (vermittelt)“. Der Bericht wird im Amtsblatt veröffentlicht.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

11.16. Bei der Prüfung wurden keine berichtenswerten Schwachstellen in Bezug auf die geprüften Themenbereiche festgestellt.

Ausschuss der Regionen

11.17. Bei der Prüfung wurden keine berichtenswerten Schwachstellen in Bezug auf die geprüften Themenbereiche festgestellt.

Europäischer Bürgerbeauftragter

11.18. Bei der Prüfung wurden keine berichtenswerten Schwachstellen in Bezug auf die geprüften Themenbereiche festgestellt.

Europäischer Datenschutzbeauftragter

11.19. Bei der Prüfung wurden keine berichtenswerten Schwachstellen in Bezug auf die geprüften Themenbereiche festgestellt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

11.20. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2008 abgeschlossene Haushaltsjahr im Bereich der Verwaltungsausgaben der Organe und Einrichtungen nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind (siehe Ziffer 11.6).

11.21. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme für die Verwaltungsausgaben der Organe und Einrichtungen den Anforderungen der Haushaltsordnung entsprechen (siehe Ziffern 11.7-11.19).

BEMERKUNGEN DES HOFES

AGENTUREN DER EUROPÄISCHEN UNION

11.22. Die Prüfungen der Agenturen und sonstigen dezentralen Einrichtungen der Europäischen Union sind Gegenstand besonderer Jahresberichte, die gesondert im Amtsblatt veröffentlicht werden ⁽⁹⁾. Der Hof prüfte die Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2008 von 29 Agenturen mit einer Gesamtmittelausstattung von 1 488,5 Millionen Euro im Jahr 2008. Die wichtigsten Angaben zu den Agenturen sind **Tabelle 11.2** zu entnehmen.

11.23. Mit Ausnahme der Europäischen Polizeiakademie gab der Hof zu allen Agenturen ein uneingeschränktes Prüfungsurteil bezüglich der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der dem Jahresabschluss zugrunde liegenden Vorgänge ab.

EUROPÄISCHE SCHULEN

11.24. Der besondere Jahresbericht des Hofes über die Europäischen Schulen (nicht im Amtsblatt veröffentlicht) ist an den Obersten Rat als Entlastungsbehörde gerichtet. Die Mittelausstattung der Schulen für 2008 belief sich auf 258,0 Millionen Euro und wurde hauptsächlich über den Zuschuss der Kommission (138,9 Millionen Euro) und durch die Beiträge der Mitgliedstaaten (54,5 Millionen Euro) finanziert ⁽¹⁰⁾. Die wichtigsten Daten zu den Europäischen Schulen sind **Tabelle 11.3** zu entnehmen.

11.25. Der Hof stellte bei seinen Prüfungen (Schulen Karlsruhe und Mol sowie Büro des Generalsekretärs) keine wesentlichen Fehler fest, die die Zuverlässigkeit der gemäß der Haushaltsordnung vom 24. Oktober 2006 zur Haushaltsführung der Europäischen Schulen erstellten Jahresabschlüsse sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihnen zugrunde liegenden Vorgänge infrage stellen könnten. Aus der Prüfung des Hofes ergibt sich allerdings, dass der konsolidierte Jahresabschluss nicht in allen wesentlichen Punkten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes, transparentes Bild in Einklang mit den einschlägigen Rechnungsführungsgrundsätzen vermittelt. Diese Feststellung bezieht sich auf a) die nicht zufriedenstellende Anwendung des Grundsatzes der periodengerechten Rechnungsführung und b) die Ausweisung des Überschusses des vorhergehenden Jahres als Einnahme des gegenwärtigen Jahres.

⁽⁹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ Quelle: Europäische Schulen, Kontenabschluss 2008.

Tabelle 11.2 — EU-Agenturen — Wichtigste Daten

Agenturen und sonstige dezentrale Einrichtungen der Europäischen Union	Sitz	Erstes Jahr der finan- ziellen Au- tonomie	Haushaltsplan ⁽¹⁾ (Millionen Euro)		Bewilligte Planstellen	
			2008	2007	2008	2007
Agenturen						
Euratom-Versorgungsagentur	Luxemburg	1960	—	0,3	—	—
Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung	Thessaloniki	1977	18,3	17,4	99	97
Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen	Dublin	1977	21,0	20,2	101	94
Europäische Umweltagentur	Kopenhagen	1994	37,1	35,1	123	116
Europäische Stiftung für Berufsbildung	Turin	1994	22,4	25,5	96	100
Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht	Lissabon	1995	15,1	13,8	82	82
Europäische Arzneimittel-Agentur	London	1994	182,9	163,1	481	441
Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union	Luxemburg	1995	59,9	46,1	233	200
Gemeinschaftliches Sortenamt	Angers	1995	12,5	13,4	43	42
Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt	Alicante	1995	318,4	276,0	643	647
Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz	Bilbao	1996	14,9	14,9	44	42
Agentur der Europäischen Union für Grundrechte	Wien	1998	15,0	14,5	49	46
Europäische Agentur für Wiederaufbau	Thessaloniki	2000	235,0	250,0	93	108
Europäische Polizeiakademie	Bramshill	2006	8,7	7,4	22,5	22,5
Eurojust	Den Haag	2002	24,8	18,4	175	147
Europäische Agentur für Flugsicherheit	Köln	2003	102,0	72,0	452	467
Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs	Lissabon	2003	50,2	48,2	181	153
Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit	Parma	2003	66,4	52,2	335	300
Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit	Heraklion	2005	8,4	8,3	44	44
Europäische Eisenbahnagentur	Valenciennes	2006	18	16,6	116	116
Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten	Stockholm	2005	40,6	28,9	130	90
Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen	Warschau	2006	71,2	42,2	94	49
Europäische GNSS-Aufsichtsbehörde	Brüssel ⁽²⁾	2006	10,5	7,0	50	39
Europäische Fischereiaufsichtsagentur	Vigo	2007	9,5	5,0	47	38
Europäische Chemikalienagentur ⁽³⁾	Helsinki	2008	66,4	—	220	—
Exekutivagenturen						
Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation	Brüssel	2006	11,5	6,9	36	35
Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur	Brüssel	2006	38,2	36,0	92	83
Exekutivagentur für Gesundheit und Verbraucher ⁽⁴⁾	Luxemburg	2007	4,4	4,1	42	28
Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz ⁽³⁾	Brüssel	2008	5,2	—	32	2
Insgesamt			1 488,5	1 243,5	4 155,5	3 626,5

⁽¹⁾ Zahlungsermächtigungen.⁽²⁾ Vorläufiger Sitz.⁽³⁾ Die Agentur hat im Jahr 2008 ihre finanzielle Unabhängigkeit erlangt.⁽⁴⁾ Bis Mai 2008 Exekutivagentur für das Gesundheitsprogramm.

Tabelle 11.3 — Europäische Schulen — Wichtigste Daten

Europäische Schule	Land	Haushaltsplan ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (Millionen Euro)		Zuschuss der Kommission ⁽²⁾ (Millionen Euro)		Schulbevölkerung ⁽³⁾	
		2008	2007	2008	2007	2008	2007
Büro des Generalsekretärs	Belgien	9,2	9,3	7,0	7,5	—	—
Luxemburg I	Luxemburg	37,4	35,1	22,8	21,1	3 437	3 376
Luxemburg II	Luxemburg	7,0	7,0	3,4	2,9	888	897
Brüssel I (Uccle)	Belgien	32,1	30,4	22,7	21,0	3 057	3 045
Brüssel II (Woluwe)	Belgien	31,5	29,3	21,5	19,2	2 904	2 893
Brüssel III (Ixelles)	Belgien	29,1	26,2	19,8	16,7	2 649	2 621
Brüssel IV	Belgien	5,5	2,4	3,4	1,8	438	172
Mol	Belgien	11,3	11,2	6,0	6,0	718	657
Varese	Italien	18,7	17,9	9,3	8,8	1 341	1 317
Karlsruhe	Deutschland	12,9	11,9	2,4	3,5	979	1 001
München	Deutschland	19,5	18,9	0,6	0,4	1 756	1 666
Frankfurt	Deutschland	10,6	10,3	3,9	3,8	1 053	978
Alicante	Spanien	11,9	11,3	5,2	4,2	1 029	1 017
Bergen	Niederlande	9,8	9,8	5,1	4,6	565	554
Culham	Vereinigtes Königreich	11,4	11,1	5,7	5,9	835	827
Insgesamt		258,0	242,1	138,9	127,4	21 649	21 021

⁽¹⁾ Sämtliche in die Haushaltspläne der einzelnen Schulen und des Büros des Generalsekretärs eingestellten Einnahmen und Ausgaben einschließlich aller an den ursprünglichen Haushaltsplänen vorgenommenen Änderungen.

⁽²⁾ Quelle: Europäische Schulen, Kontenabschluss 2008.

⁽³⁾ Quelle: Jahresbericht 2008 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

TEIL 1: WICHTIGSTE MERKMALE DER STICHPROBENGESTÜTZTEN PRÜFUNG DER VORGÄNGE

1.1 — Stichprobengröße

Jahr	Anzahl der geprüften Vorgänge
2008	57
2007	56

1.2 — Zusammensetzung der Stichprobe

Anzahl der geprüften Vorgänge nach ihrer Art	2008				2007
	Ausgaben für das Personal der Organe und Einrichtungen	Ausgaben für Gebäude	Sonstige Ausgaben	Insgesamt	
Abschluss-/Zwischenzahlungen	55	19	26	100	100
Vorschüsse	0	0	0	0	0
Insgesamt	55	19	26	100	100

TEIL 2: GESAMTBEWERTUNG DER ÜBERWACHUNGS- UND KONTROLLSYSTEME

2.1 — Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme

Gesamtbewertung	2008	2007

Legende:

	Wirksam
	Bedingt wirksam
	Nicht wirksam
n.z.	Nicht zutreffend oder nicht bewertet

ANHANG 11.2

WEITERVERFOLGUNG DER WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN IN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

Bemerkung des Hofes	Eingeleitete Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort des Organs bzw. der Einrichtung
Multiplikationsfaktor für Gehälter			
Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffern 11.7-11.11: Das Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuss wenden die Bestimmungen des Beamtenstatuts bezüglich des Multiplikationsfaktors nicht in der gleichen Art und Weise an wie die anderen Organe und Einrichtungen. Dadurch wurde ihrem Personal ein finanzieller Vorteil gewährt, den die übrigen Organe und Einrichtungen nicht gewähren; außerdem entstanden höhere Ausgaben.	Das Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuss wenden weiterhin ihre bisherige Vorgehensweise an in Erwartung des abschließenden Urteils des Gerichtshofs zu den Klagen, die in diesem Zusammenhang von Mitarbeitern der Organe und Einrichtungen eingereicht wurden.	Der Rechnungshof wird die Weiterverfolgung des Urteils des Gerichtshofs überwachen.	Antworten des Europäischen Parlaments <i>Das Europäische Parlament teilt in jeder Hinsicht den vom Rechnungshof angegebenen vorsichtigen Ansatz und wird die Frage weiter inhaltlich prüfen.</i>
Erstattung der Kosten für die Unterbringung bei Dienstreisen			
Jahresberichte zu den Haushaltsjahren 2004 bis 2007, zuletzt Anhang 11.2 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007: Das geänderte und am 1. Mai 2004 in Kraft getretene Beamtenstatut besagt, dass Kosten für die Unterbringung bei Dienstreisen bis zu einem für jedes Land einzeln festgelegten Höchstbetrag gegen Vorlage der Belege erstattet werden (Beamtenstatut Anhang VII Artikel 13). Entgegen dieser Regelung sahen die internen Vorschriften aller Organe, mit Ausnahme des Gerichtshofs, des Rechnungshofs und des Bürgerbeauftragten, für Bedienstete, die keine Belege über die Zahlung von Unterbringungskosten beibringen, die Zahlung eines Pauschalbetrags von 30 % bis 60 % des zulässigen Höchstbetrags vor.	Das Präsidium des Parlaments bestätigte seine Befürwortung der bestehenden Regelung der Pauschalvergütung, stimmte aber gleichzeitig einer Änderung des Verfahrens zu. Infolgedessen erstattet das Parlament Unterbringungskosten bei Aufenthalten mit Übernachtung in Luxemburg, Straßburg und Brüssel weiterhin durch Pauschalbeträge.	Das Parlament sollte gewährleisten, dass Unterbringungskosten bei Dienstreisen gemäß den Statutsvorschriften erstattet werden.	Antworten des Europäischen Parlaments <i>Im Kontext des Verfahrens für die Zuverlässigkeitserklärung 2007 teilte das Parlament mit, es werde auf der Grundlage eines Berichts des Internen Prüfers des Organs bestimmte Aspekte seiner Dienstreiseregulierung überprüfen.</i> <i>Während das Präsidium des Parlaments im Bewusstsein der besonderen Schwierigkeiten, mit denen das Organ konfrontiert ist (und auf die der Rechnungshof bereits in früheren Antworten hingewiesen wurde), seine anhaltende Unterstützung für die Regelung der Pauschalvergütung bekräftigte, wurde deren Anwendung geändert.</i> <i>Nach einer Änderung der entsprechenden internen Vorschriften können ab 1. September 2008 nur im Rahmen ordnungsgemäß bescheinigter Arbeitszeiten verbrachte Nächte für eine Pauschalvergütung geltend gemacht werden.</i> <i>Im Übrigen wurden im Frühjahr 2009 neue Durchführungsbestimmungen und interne Bestimmungen eingeführt, um die Lage zu klären.</i> <i>Dieses Maßnahmenpaket soll Anfang September 2009 in Kraft treten.</i>

Bemerkung des Hofes	Eingeleitete Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort des Organs bzw. der Einrichtung
			Antworten des Europäischen Parlaments Schließlich wurden im Zusammenhang mit dem Haushaltsplan 2010 die Erläuterungen im Haushaltsplan zu Posten 3000 „Dienstreisekosten des Personals“ geändert. Die Bezeichnung des Haushaltspostens 3000 lautet künftig „Dienstreise- und Reisekosten zwischen den drei Arbeitsorten des Personals“, während in den Erläuterungen ausdrücklich vorgesehen ist, dass die Mittel dazu bestimmt sind, die Ausgaben im Zusammenhang mit Reisen des Personals des Organs, abgeordneter nationaler Sachverständiger oder Praktikanten zwischen dem Ort der dienstlichen Verwendung und einem der drei Arbeitsorte des Europäischen Parlaments (Brüssel, Luxemburg und Straßburg) und Dienstreisen zu anderen Orten als den drei Arbeitsorten zu decken, was die Haushaltsgrundlage für die Regelung schafft, die das Parlament für die Reisen zwischen den drei Arbeitsorten anwendet. Das Parlament hat mittelfristig die Absicht, Änderungen am Beamtenstatut vorzuschlagen, um sicherzustellen, dass der spezifische Charakter der Reisen zwischen den drei Arbeitsorten auf zweckmäßige Weise gegenüber den „normalen“ Dienstreisen herausgestellt wird.
Zulage für parlamentarische Assistenz der Mitglieder des Europäischen Parlaments (EP-Mitglieder)			
Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffern 10.10-10.12, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Anhang 11.2: In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 befand der Rechnungshof, dass nicht mit angemessenen Unterlagen belegt wurde, dass die EP-Mitglieder tatsächlich die Dienste von 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.	Ab der neuen Wahlperiode, die 2009 beginnt, wird die parlamentarische Assistenz der Mitglieder durch vom Parlament beschäftigte und von den EP-Mitgliedern ausgewählte, akkreditierte parlamentarische Assistenten und von den Mitgliedern beschäftigte örtliche Bedienstete gewährleistet. Mit der Verordnung (EG) Nr. 160/2009 des Rates (ABl. L 55 vom 27.2.2009, S. 1) wurden die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften geändert und eine Kategorie für akkreditierte parlamentarische Assistenten geschaffen, die zu Beginn der nächsten Wahlperiode angestellt werden. Sie werden von den EP-Mitgliedern ausgewählt, vom Europäischen Parlament beschäftigt und nach den allgemein geltenden Gehaltsstufen bezahlt. Ihr Arbeitsort sind die Räumlichkeiten des Europäischen Parlaments, und sie leisten bestimmten EP-Mitgliedern Unterstützung.	Der Hof wird die Aufarbeitung der Ausgabenaufstellungen der EP-Mitglieder für die Haushaltsjahre 2004-2007 überwachen. Für das Haushaltsjahr 2008 sollte das Parlament alle Ausgabenaufstellungen aufarbeiten und dabei auch Originalrechnungen überprüfen.	Antworten des Europäischen Parlaments Die Berichtigung für die in den Jahren 2004 und 2006 gezahlten Ausgaben für parlamentarische Assistenz ist zu 100 % abgeschlossen. Was die Jahre 2005 und 2007 betrifft, so existiert für jedes dieser Jahre eine noch nicht geschlossene Akte über einen Betrag von ca. 10 000 Euro (weniger als 0,1 % der Gesamtausgaben). Was insbesondere die ausstehende Akte für 2005 angeht, so erwarten die Dienststellen des EP die Erstattung eines zuviel gezahlten Betrags von der belgischen Sozialversicherungsverwaltung. Die Akte 2007 ist Gegenstand eines Rechtsstreits, weshalb sich derzeit der Juristische Dienst mit ihr befasst.

Bemerkung des Hofes	Eingeleitete Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort des Organs bzw. der Einrichtung
Gemäß den im Dezember 2006 geänderten Vorschriften des Präsidiums müssen die EP-Mitglieder Rechnungen und 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. Diese neuen Vorschriften gelten für Zeiträume ab Juli 2004. Der Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007 enthielt die Empfehlung an das Parlament, die Kontrollen bezüglich der Zulagen für parlamentarische Assistenz weiter zu verstärken und dabei auch Stichprobenkontrollen von Rechnungen vorzunehmen, in deren Besitz die EP-Mitglieder sein sollten.	Die Durchführungsmaßnahmen für von den EP-Mitgliedern für die neue Wahlperiode beschäftigte örtliche Assistenten wurden vom Präsidium am 7. Juli 2008 angenommen. Die EP-Mitglieder sind nun verpflichtet, Zahlstellen in Anspruch zu nehmen, Zahlungen an Familienmitglieder der EP-Mitglieder sind ausgeschlossen, und die Zahlstellen müssen bis zum 30. März des Folgejahrs jährliche Ausgabenaufstellungen einreichen. Bei der Verwaltung des Parlaments sind über 98 % der Aufstellungen von Ausgaben und in Rechnung gestellten Beträgen für 2004 und 2005 eingegangen, für 2006 und 2007 waren es über 99 % und 2008 87 %. Die Dienststellen des Parlaments sind noch damit beschäftigt, die Einholung der Ausgabenaufstellungen für 2008 abzuschließen. Das Parlament führte 2008 stichprobenartige Ex-post-Kontrollen von Aufstellungen durch, die von den EP-Mitgliedern für Zahlungen in Bezug auf das Jahr 2007 eingereicht wurden, sowie von internen Verfahren, die von den Dienststellen des Parlaments zur korrekten Bearbeitung dieser Aufstellungen angewandt wurden. Diese Kontrollen umfassten nur in einzelnen Fällen die Untersuchung von Rechnungen, die die EP-Mitglieder zur Untermauerung der zusammengefassten Aufstellungen in ihrem Besitz hatten.		Antworten des Europäischen Parlaments In jedem einzelnen Fall, in dem Zweifel an Informationen bestanden, verlangten die Dienststellen von den Mitgliedern ordnungsgemäße Erklärungen, einschließlich der Vorlage von Rechnungen. Wenn formale Fehler oder eine regelwidrige Verwendung von Vergütungen festgestellt wurden oder weiterhin Zweifel bestanden, wurden die Mitglieder zur Rückerstattung aufgefordert. In spezifischen Fällen wurde die Angelegenheit auch an OLAF überwiesen. Für das Haushaltsjahr 2008 hielt es das Parlament für zweckmäßig, für die Haushaltsjahre 2004 bis 2007 an dem Überprüfungssystem festzuhalten, das die Erzielung bemerkenswerter Ergebnisse gestattet hat. Außerdem erfordert die Einführung der neuen Regelung für parlamentarische Assistenz alle verfügbaren Ressourcen, was eine Änderung der Verfahren für 2008 nicht zweckmäßig, ja sogar kontraproduktiv erscheinen ließ. In der Tat wurde ab der neuen Wahlperiode, die am 14. Juli 2009 begonnen hat, die Regelung für die Zulage für parlamentarische Assistenz dahingehend geändert, dass zwei gesonderte Kategorien von Assistenten existieren. Insbesondere erhalten im Rahmen der neuen Regelung akkreditierte Assistenten (die in den Räumlichkeiten des Parlaments arbeiten) den Status sonstiger Bediensteter des Organs. Sie werden im Rahmen von mit dem Parlament geschlossenen Verträgen beschäftigt und unterliegen ähnlichen Zahlungsverfahren wie die sonstigen Bediensteten, die für das Organ tätig sind. Dies mindert die Notwendigkeit von Abrechnungsbelegen. Örtliche Assistenten, die in dem Land tätig sind, in dem das betreffende Mitglied gewählt wurde, werden mit den Mitgliedern weiterhin privatrechtliche Verträge schließen, für die die entsprechenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gelten. Allerdings sieht die neue Regelung vor, dass ab jetzt alle Verträge obligatorisch von einer ordnungsgemäß ermächtigten Zahlstelle zu verwalten sind. Darüber hinaus erfolgen Zahlungen an selbstständige Dienstleistungsanbieter künftig nur gegen Vorlage von Rechnungen oder Gebührenaufstellungen, bezüglich derer von der Zahlstelle zu bescheinigen ist, dass sie den geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften entsprechen, bevor sie den Dienststellen des Parlaments zur Zahlung vorgelegt werden. Daher wird erwartet, dass der neue Rechtsrahmen eine ordnungsgemäße Erfüllung der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze sicherstellt und in vielen Fällen sogar darüber hinaus geht, was ein Ex-post-Kontrollverfahren erreichen könnte, da ein derartiges Verfahren laut Definition auf eine Stichprobenauswahl von Fällen beschränkt ist. Stattdessen wird die allgemeine Anwendung des neuen Verfahrens mit gestiegenen Anforderungen am Beginn des Zahlungszyklus die beste Gewähr für Transparenz, Rechtmäßigkeit und wirtschaftliche Haushaltsführung bezüglich der Zulage für parlamentarische Assistenz bieten.

Bemerkung des Hofes	Eingeleitete Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort des Organs bzw. der Einrichtung
			Antworten des Europäischen Parlaments Der neu geschaffene Rahmen ist insbesondere deshalb zu begrüßen, weil er einen bedeutenden Schritt hin zur Weiterentwicklung und Verbesserung der existierenden Sicherheitsvorkehrungen darstellt und die oben genannten Ziele verwirklicht, gleichzeitig jedoch übermäßiger bürokratischer Aufwand vermieden wird.
Zusätzliche Ruhegehaltsregelung für die Mitglieder des Europäischen Parlaments			
Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Tabelle 10.2, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Anhang 11.2: 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.	Zum 31. Dezember 2008 wies der Fonds ein versicherungsmathematisches Defizit von 121 844 000 Euro auf. Zum selben Zeitpunkt wurden die ausstehenden Leistungen, die an die dem System angeschlossenen Mitglieder gezahlt werden müssen, mit 276 984 000 Euro bewertet. Im März 2009 gab der Juristische Dienst des Parlaments eine Stellungnahme zur Anwendung des neuen Statuts für die Mitglieder des Parlaments ab, derzufolge das Parlament gehalten ist, erworbene Ruhegehaltsansprüche zu garantieren. Dieser Stellungnahme entsprechend fasste das Präsidium in seiner Sitzung vom 1. April 2009 mehrere Beschlüsse: a) Anhebung des Ruhestandsalters von 60 auf 63 Jahre, vorbehaltlich bestimmter Übergangsmaßnahmen; b) Abschaffung der Möglichkeit des Bezugs eines gekürzten Ruhegehalts ab einem Alter von 50 Jahren; c) Abschaffung der Möglichkeit des Erhalts eines Pauschalbetrags, der 25 % der Ruhegehaltsansprüche entspricht.	Die Verbindlichkeiten für Versorgungsleistungen des Parlaments wurden im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2008 veröffentlicht, wie vom Hof in seiner Stellungnahme Nr. 5/99 (Ziffer 1.23) empfohlen. Eine neue versicherungsmathematische Bewertung sollte vorgenommen werden, um die Auswirkungen der Beschlüsse des Präsidiums hinsichtlich der für die Mitglieder des Systems zu treffenden Maßnahmen zu bewerten. Das Parlament sollte seine Zuständigkeit bei der Verwaltung und Überwachung des Fondsvermögens klarstellen.	Antworten des Europäischen Parlaments Pensionsverbindlichkeiten des Parlaments wurden im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2008 veröffentlicht. Das Parlament wird eine neue versicherungsmathematische Bewertung in Auftrag geben, um die Auswirkungen des Beschlusses des Präsidiums vom 1. April 2009 und die Konsequenzen des Inkrafttretens des Abgeordnetenstatuts zu bewerten. Diese Studie wird insbesondere dazu dienen, die Schätzung der Verbindlichkeiten des Parlaments vorzunehmen, die in seinem Jahresabschluss ausgewiesen werden müssen. Die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Verwaltung und Überwachung des Fondsvermögens wird durch den derzeitigen Rechtsrahmen bestimmt, der für die unabhängigen Gremien des Fonds gilt. Außerdem ist zu unterstreichen, dass die Angelegenheit vor Gericht anhängig ist, nachdem einige Mitglieder des Fonds Klage beim Gerichtshof erhoben haben. Es ist deshalb nicht zweckmäßig, in diesem Bereich tätig zu werden, solange das Urteil des Gerichtshofes noch aussteht. Nichtsdestoweniger hat der Präsident des Europäischen Parlaments mit Schreiben vom 4. Mai 2009 den Vorsitzenden des Fonds offiziell ersucht, eine umsichtige Anlagestrategie zu gewährleisten, um die Interessen des Parlaments zu wahren.

Bemerkung des Hofes	Eingeleitete Maßnahmen	Analyse des Hofes	Antwort des Organs bzw. der Einrichtung
Weiterverfolgung der von der Kommission gezahlten Familienzulagen			
Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffer 10.12, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Tabelle 10.2, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Anhang 11.2: 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.	Seit September 2008 arbeitet ein Sachbearbeiter in Vollzeit an der Überprüfung von Ansprüchen auf Haushaltszulagen für Personalmitglieder ohne Kinder. Diese Überprüfung führte im Jahr 2008 zu einer Wiedereinzahlung von 88 000 Euro. Es konnte jedoch immer noch nicht belegt werden, dass 926 von 2 001 Mitarbeitern der Kommission in Brüssel im Jahr 2008 aufgefordert worden waren, ihre ursprünglichen Angaben zu bestätigen oder zu aktualisieren. Die Überprüfungen hinsichtlich des Bezugs von Kindergeld von nationalen Behörden waren im Jahr 2008 nach wie vor unzulänglich.	Die Kommission sollte diese Überprüfungen weiterhin durchführen. Die Kommission sollte weitere Maßnahmen ergreifen, um solche Fälle zu überprüfen.	Antworten der Kommission Das PMO entwirft derzeit auf der Grundlage einer Risikoanalyse eine hinsichtlich Kostenwirksamkeit, Effizienz und Effektivität leistungsfähige Ex-ante- und Ex-post-Kontrollstrategie für alle mit der Übernahme einer Stelle verbundenen Ansprüche und für alle Familienzulagen. Diese wird eine Kontrollstrategie für Familienzulagen aus anderen Quellen einschließen. Überprüfungen der Haushaltszulagen für Personalmitglieder mit einem Ehegatten/einer Ehegattin, aber ohne Kinder werden weiter durchgeführt.
Gehaltszahlungen (PMO)			
Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 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. Die Wiedereinzahlungen waren im Jahr 2008 noch nicht abgeschlossen.	In den meisten Fällen fand eine Wiedereinzahlung der zu Unrecht gezahlten Beträge durch die Kommission statt.	Die Kommission sollte wirksamere Ex-ante-Kontrollen durchführen, um das Risiko zu Unrecht geleisteter Zahlungen an Personalmitglieder, die das Organ bereits verlassen haben, zu verringern.	Antworten der Kommission Der Zahlungsirrtum war das Ergebnis einer irrtümlichen Korrektur im Vorfeld der NAP (neue Gehaltsabrechnungsanwendung) am 29. Dezember, dem Tag der endgültigen Berechnung der Zahlung, als die Ex-ante-Kontrollen der geänderten Daten bereits abgeschlossen waren. Nach diesem Zwischenfall hat das PMO das für Eingaben in die NAP verantwortliche Personal mehrmals darauf hingewiesen, dass die vereinbarten Verfahren einzuhalten seien, damit keine nicht fälligen Beträge gezahlt würden.

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) zur Finanzierung von Mehrjahresvorhaben in bestimmten Haushaltsbereichen, die Verpflichtungsermächtigungen (VE) und Zahlungsermächtigungen (ZE) umfassen:

- 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, Euratom 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 der Erfassung 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;

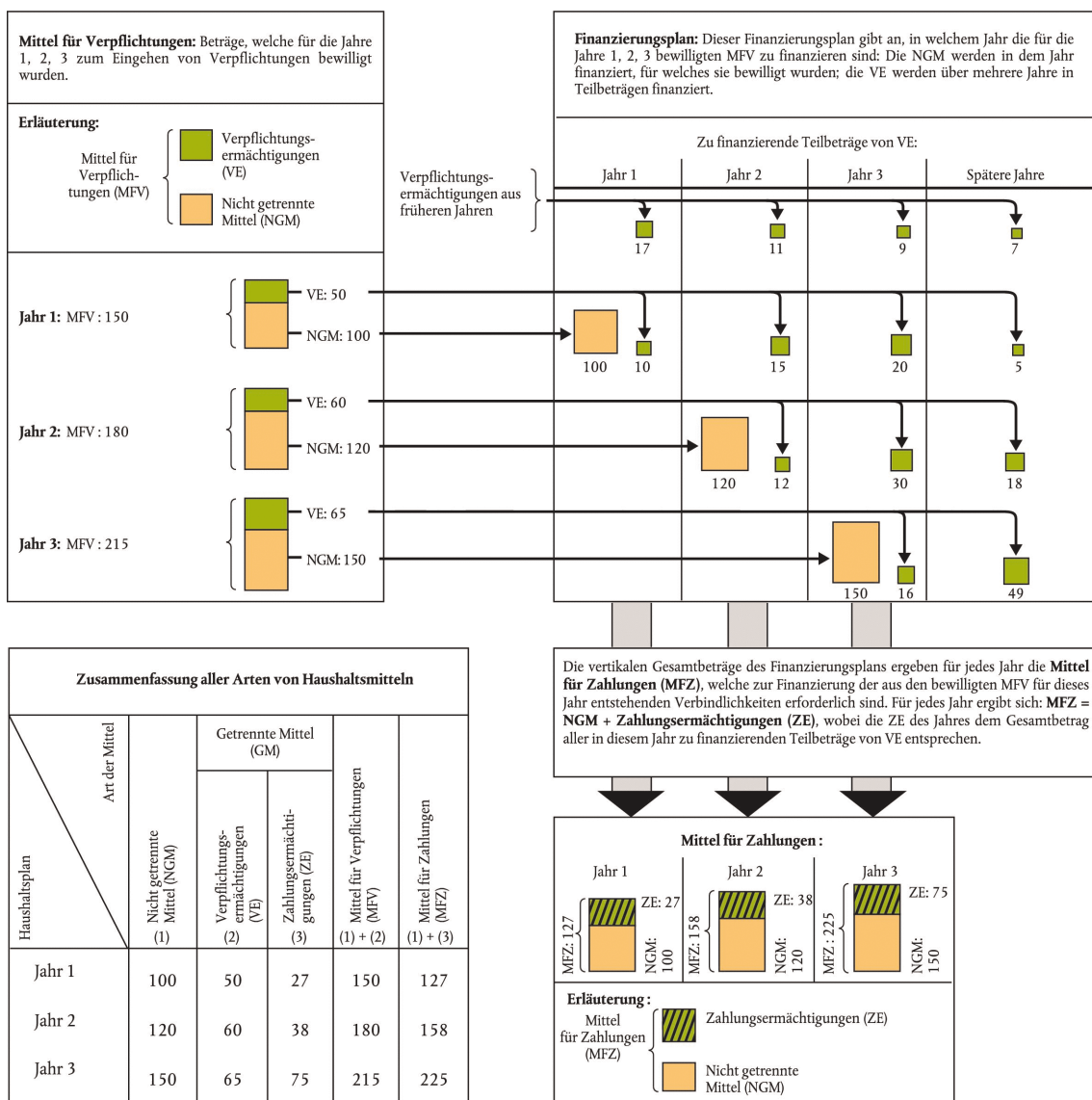
- b) nichtgetrennte Mittel (NGM) ermöglichen Mittelbindungen und Zahlungen für auf ein Jahr begrenzte Maßnahmen in jedem Haushaltsjahr.

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.

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 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
MFV	Mittel für Verpflichtungen:
MFZ	Mittel für Zahlungen
MT	Malta
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

ABBILDUNGEN

HAUSHALTSPLAN FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2008 UND AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS IM HAUSHALTSJAHR 2008

Abb. I	Haushaltsplan 2008 — Veranschlagte Einnahmen und endgültige Mittel für Zahlungen
Abb. II	Haushaltsplan 2008 — Mittel für Verpflichtungen
Abb. III	Im Jahr 2008 verfügbare Mittel für Verpflichtungen und ihre Verwendung
Abb. IV	Im Jahr 2008 verfügbare Mittel für Zahlungen und ihre Verwendung
Abb. V	Eigenmittel 2008 — nach Mitgliedstaaten
Abb. VI	Zahlungen 2008 — nach Mitgliedstaaten

KONSOLIDIERTE RECHNUNGEN FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2008

Abb. VII	Konsolidierte Vermögensübersicht
Abb. VIII	Konsolidierte Ergebnisrechnung

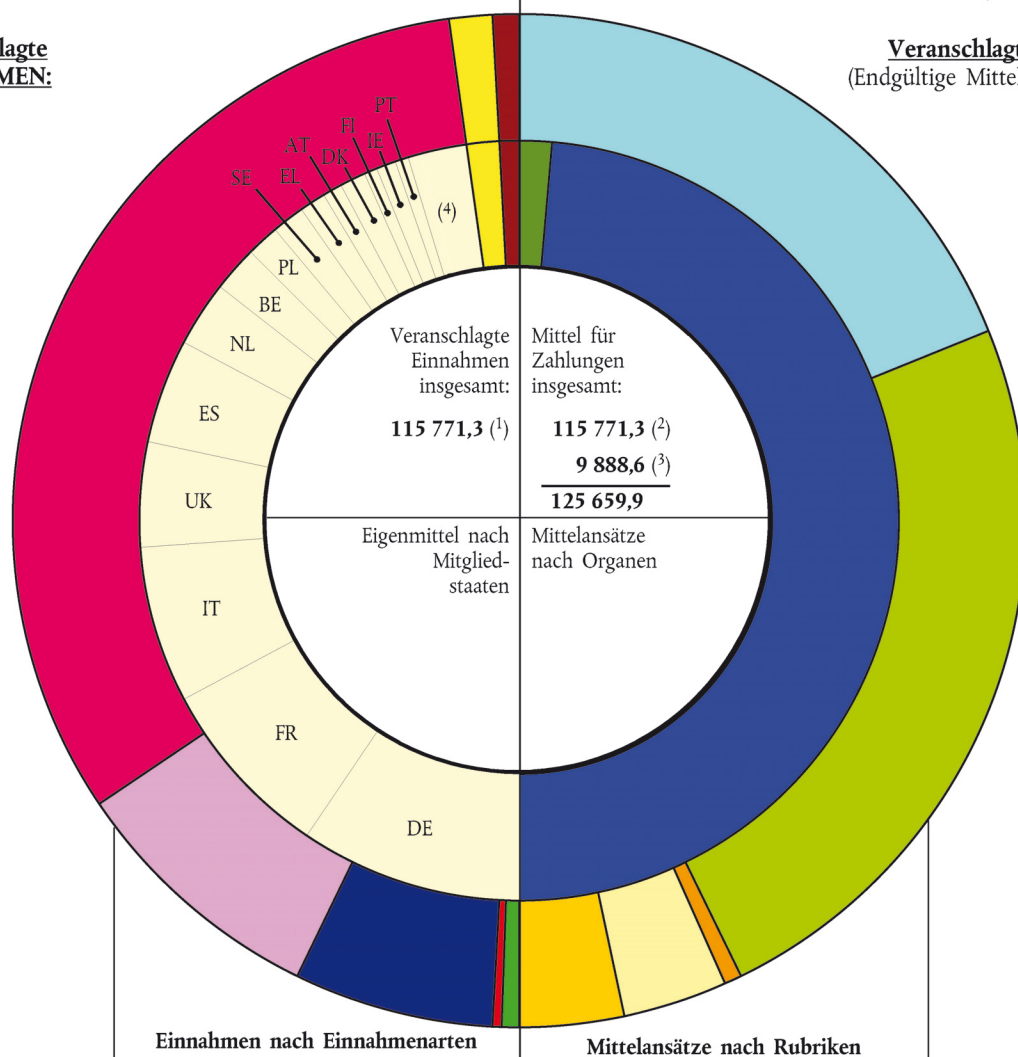
Abbildung I
Haushaltsplan 2008 — Veranschlagte Einnahmen und endgültige Mittel für Zahlungen

[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)]

(Millionen Euro und %)

**Veranschlagte
EINNAHMEN:**

Veranschlagte AUSGABEN:
 (Endgültige Mittel für Zahlungen)



Einnahmenschlüssel

Eigenmittel insgesamt (nach Mitgliedstaaten)		
Agrarzölle	1 282,8	(1,1 %)
Zucker- und Isoglukoseabgaben	707,8	(0,6 %)
Zölle	14 945,7	(12,9 %)
MwSt.-Eigenmittel	19 139,5	(16,5 %)
BNE-Eigenmittel	74 753,0	(64,6 %)
Sonstige Einnahmen	3 288,0	(2,8 %)
Aus dem Vorjahr verfügbarer Überschuss	1 654,6	(1,4 %)

Ausgabenschlüssel

Rubriken des Finanzrahmens:

1. Nachhaltiges Wachstum	47 743,4	(38 %)
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	59 431,4	(47,3 %)
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 533,2	(1,2 %)
4. Die EU als globaler Partner	8 251,6	(6,6 %)
5. Verwaltung	8 493,7	(6,8 %)
6. Ausgleichszahlungen	206,6	(0,2 %)
Für andere Organe verfügbare Mittel	3 297,8	(2,6 %)
Verfügbare Mittel der Kommission,	122 362,1	(97,4 %)
davon operationelle Mittel	117 166,2	(93,2 %)

(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.

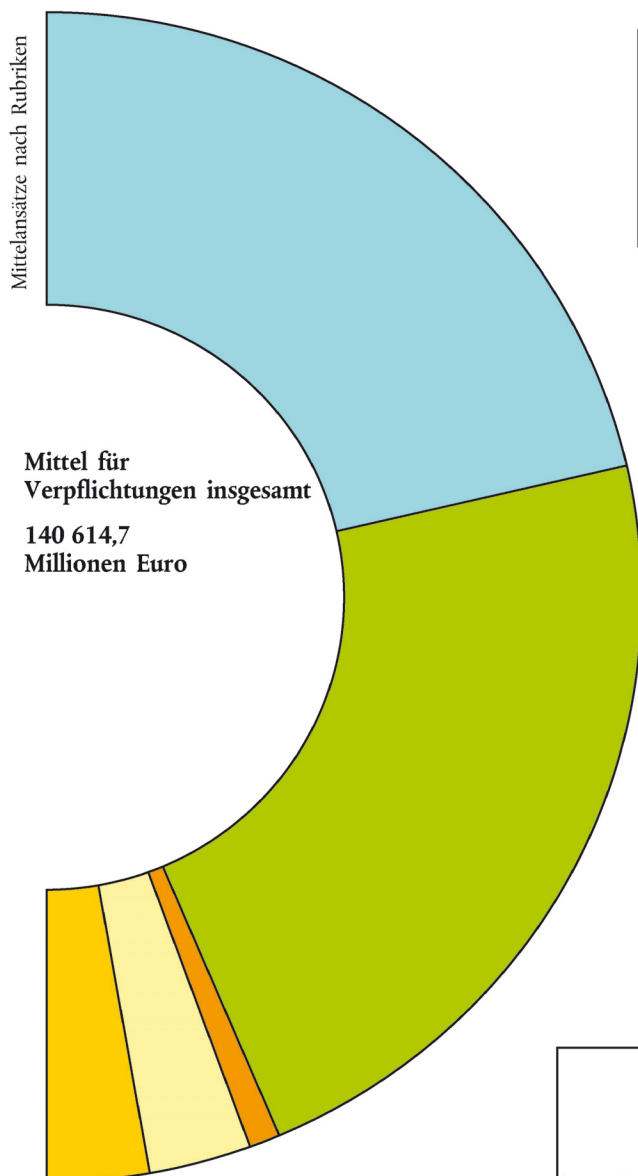
(3) Zweckgebundene Einnahmen, wiedereingesetzte und übertragene Mittel.

Abbildung II

Haushaltsplan 2008 — 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 2008 ausgeglichen, da die Verpflichtungsermächtigungen auch Beträge enthalten, die erst durch Einnahmen späterer Haushaltsjahre finanziert werden.

Ausgabenschlüssel

Rubriken des Finanzrahmens:

1. Nachhaltiges Wachstum	59 879,3	(42,6 %)
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	63 037,9	(44,8 %)
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 722,2	(1,2 %)
4. Die EU als globaler Partner	7 973,3	(5,7 %)
5. Verwaltung	7 795,4	(5,5 %)
6. Ausgleichszahlungen	206,6	(0,1 %)

Abbildung III
Im Jahr 2008 verfügbare Mittel für Verpflichtungen und ihre Verwendung

(Millionen Euro und %)

Einzelpläne (E) und Titel (T) zum Haushaltseingliederungsplan 2007 und den Rubriken des Finanzrahmens	Finanzrahmen	Endgültige Mittel		Verwendung der Mittel					
		Betrag ⁽¹⁾	Anteil (%)	Eingegangene Mittelbindungen	Verwendungsrate (%)	Mittelübertragungen 2009 ⁽²⁾	Anteil (%)	Annullierungen	Anteil (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
Haushaltseingliederungsplan									
I Parlament (E I)		1 556,2		1 472,3	94,6	41,6	2,7	42,2	2,7
II Rat (E II)		743,3		693,8	93,3	34,6	4,6	15,0	2,0
III Kommission (E III) ⁽³⁾		137 660,0		131 748,3	95,7	5 062,0	3,7	849,7	0,6
III.1 Wirtschaft und Finanzen (T 01)		284,4		278,8	98,0	1,3	0,5	4,2	1,5
III.2 Unternehmen (T 02)		659,5		620,4	94,1	31,1	4,7	7,9	1,2
III.3 Wettbewerb (T 03)		95,8		93,7	97,8	1,5	1,6	0,6	0,6
III.4 Beschäftigung und Soziales (T 04)		11 061,8		11 029,7	99,7	9,2	0,1	22,9	0,2
III.5 Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (T 05)		61 570,0		57 905,3	94,0	3 555,3	5,8	109,4	0,2
III.6 Energie und Verkehr (T 06)		2 894,0		2 830,2	97,8	54,7	1,9	9,2	0,3
III.7 Umwelt (T 07)		425,7		394,1	92,6	17,4	4,1	14,1	3,3
III.8 Forschung (T 08)		4 646,8		4 355,4	93,7	286,7	6,2	4,7	0,1
III.9 Informationsgesellschaft und Medien (T 09)		1 634,7		1 568,6	96,0	62,4	3,8	3,7	0,2
III.10 Direkte Forschung (T 10)		708,2		403,2	56,9	298,7	42,2	6,2	0,9
III.11 Fischerei und maritime Angelegenheiten (T 11)		1 020,8		974,5	95,5	3,6	0,4	42,7	4,2
III.12 Binnenmarkt (T 12)		64,0		62,7	98,1	1,0	1,5	0,3	0,4
III.13 Regionalpolitik (T 13)		37 335,2		37 291,1	99,9	24,9	0,1	19,3	0,1
III.14 Steuern und Zollunion (T 14)		128,2		119,3	93,1	1,8	1,4	7,1	5,6
III.15 Bildung und Kultur (T 15)		1 547,9		1 432,1	92,5	108,9	7,0	6,9	0,4
III.16 Kommunikation (T 16)		210,9		206,6	98,0	1,3	0,6	3,0	1,4
III.17 Gesundheit und Verbraucherschutz (T 17)		703,2		690,2	98,2	7,9	1,1	5,1	0,7
III.18 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (T 18)		804,7		704,2	87,5	84,3	10,5	16,2	2,0
III.19 Außenbeziehungen (T 19)		4 151,0		4 090,4	98,5	29,4	0,7	31,1	0,8
III.20 Handel (T 20)		79,9		75,8	94,9	1,1	1,4	3,0	3,7
III.21 Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten (T 21)		1 759,1		1 402,8	79,7	352,6	20,0	3,6	0,2
III.22 Erweiterung (T 22)		1 217,3		1 164,4	95,7	51,0	4,2	1,9	0,2
III.23 Humanitäre Hilfe (T 23)		958,5		955,8	99,7	2,1	0,2	0,7	0,1
III.24 Betrugsbekämpfung (T 24)		74,4		72,5	97,4	0,0	0,0	1,9	2,6
III.25 Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission (T 25)		185,7		180,4	97,1	3,3	1,8	2,1	1,1
III.26 Verwaltung der Kommission (T 26)		1 051,1		987,6	94,0	42,5	4,0	21,1	2,0
III.27 Haushalt (T 27)		274,7		265,5	96,6	1,4	0,5	7,9	2,9
III.28 Audit (T 28)		10,7		10,2	95,4	0,3	2,6	0,2	2,0
III.29 Statistik (T 29)		135,1		124,9	92,5	2,6	1,9	7,6	5,6
III.30 Versorgungsbezüge (T 30)		1 080,5		1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Sprachendienste (T 31)		434,8		408,4	93,9	23,7	5,5	2,7	0,6
III.40 Reserven (T 40)		451,6		—	—	—	—	451,6	100,0
IV Gerichtshof (E IV)		296,6		291,3	98,2	1,6	0,6	3,7	1,2
V Rechnungshof (E V)		133,3		120,8	90,7	0,3	0,2	12,1	9,1
VI Wirtschafts- und Sozialausschuss (E VI)		118,3		113,2	95,6	0,3	0,2	4,9	4,1
VII Ausschuss der Regionen (E VII)		93,1		80,8	86,8	10,8	11,6	1,5	1,6
VIII Europäischer Bürgerbeauftragter (E VIII)		8,5		7,8	91,5	—	—	0,7	8,5
IX Europäischer Datenschutzbeauftragter (E IX)		5,3		4,6	86,1	—	—	0,7	13,9
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Finanzrahmen									
1 Nachhaltiges Wachstum	57 653,0	59 879,3		58 514,2	97,7	820,5	1,4	544,6	0,9
2 Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	59 193,0	63 037,9		59 306,6	94,1	3 571,3	5,7	159,9	0,3
3 Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 362,0	1 722,2		1 565,5	90,9	133,3	7,7	23,5	1,4
4 Die EU als globaler Partner	7 002,0	7 973,3		7 512,9	94,2	435,2	5,5	25,2	0,3
5 Verwaltung	⁽⁴⁾ 7 380,0	7 795,4		7 427,0	95,3	190,9	2,4	177,5	2,3
6 Ausgleichszahlungen	207,0	206,6		206,6	100,0	—	—	—	—
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Mittel für Zahlungen insgesamt	129 681,0	125 659,9	96,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

⁽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⁾ Im Anhang der Interinstitutionellen Vereinbarung von 2006 heißt es, dass die innerhalb der Obergrenze dieser Rubrik berücksichtigten Beträge Nettobeträge sind und nicht die 500 Millionen Euro zu Preisen von 2004 für den Zeitraum 2007-2013 berücksichtigen. Im Jahr 2008 beträgt diese Kürzung 77,3 Millionen Euro.

Abbildung IV
Im Jahr 2008 verfügbare Mittel für Zahlungen und ihre Verwendung

(Millionen Euro und %)

Einzelpläne (E) und Titel (T) gemäß Haushaltseingliederungsplan 2008 und Rubriken des Finanzrahmens	Endgültige Mittel (¹)	Verwendung der Mittel					
		Zahlungen im Jahr in 2008	Verwendungsrate (%)	Mittelübertragungen 2009	Anteil (%)	Annullierungen	Anteil (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a)-(b)-(c)	(d)/(a)
Haushaltseingliederungsplan							
I Parlament (E I)	1 807,4	1 488,9	82,4	244,6	13,5	74,0	4,1
II Rat (E II)	798,5	618,1	77,4	154,7	19,4	25,7	3,2
III Kommission (E III) (²)	122 362,1	113 827,9	93,0	6 880,1	5,6	1 654,1	1,4
III.1 Wirtschaft und Finanzen (T 01)	358,1	285,9	79,8	17,5	4,9	54,6	15,3
III.2 Unternehmen (T 02)	603,1	477,3	79,1	64,4	10,7	61,4	10,2
III.3 Wettbewerb (T 03)	103,6	87,4	84,4	14,4	13,9	1,7	1,6
III.4 Beschäftigung und Soziales (T 04)	9 414,9	9 092,0	96,6	25,6	0,3	297,3	3,2
III.5 Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (T 05)	58 507,9	53 803,2	92,0	4 499,8	7,7	204,9	0,4
III.6 Energie und Verkehr (T 06)	2 168,6	1 784,5	82,3	126,7	5,8	257,4	11,9
III.7 Umwelt (T 07)	319,2	263,9	82,7	25,8	8,1	29,5	9,2
III.8 Forschung (T 08)	5 146,4	4 438,5	86,2	686,1	13,3	21,8	0,4
III.9 Informationsgesellschaft und Medien (T 09)	1 889,7	1 708,4	90,4	170,7	9,0	10,6	0,6
III.10 Direkte Forschung (T 10)	671,7	389,4	58,0	269,0	40,1	13,2	2,0
III.11 Fischerei und maritime Angelegenheiten (T 11)	931,5	878,9	94,3	8,3	0,9	44,4	4,8
III.12 Binnenmarkt (T 12)	69,2	58,4	84,3	8,1	11,7	2,8	4,0
III.13 Regionalpolitik (T 13)	27 891,2	27 674,5	99,2	195,2	0,7	21,5	0,1
III.14 Steuern und Zollunion (T 14)	121,0	105,3	87,0	10,3	8,5	5,4	4,5
III.15 Bildung und Kultur (T 15)	1 554,6	1 377,7	88,6	147,2	9,5	29,7	1,9
III.16 Kommunikation (T 16)	223,8	186,3	83,2	18,5	8,3	19,1	8,5
III.17 Gesundheit und Verbraucherschutz (T 17)	603,7	515,1	85,3	38,2	6,3	50,5	8,4
III.18 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (T 18)	549,7	444,6	80,9	19,9	3,6	85,2	15,5
III.19 Außenbeziehungen (T 19)	3 603,8	3 449,1	95,7	71,8	2,0	82,9	2,3
III.20 Handel (T 20)	85,2	75,3	88,3	7,2	8,4	2,8	3,2
III.21 Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten (T 21)	1 400,7	1 229,0	87,7	118,5	8,5	53,2	3,8
III.22 Erweiterung (T 22)	1 642,5	1 554,6	94,6	57,5	3,5	30,4	1,8
III.23 Humanitäre Hilfe (T 23)	903,6	895,1	99,1	6,8	0,8	1,7	0,2
III.24 Betrugsbekämpfung (T 24)	76,2	62,8	82,4	5,9	7,7	7,5	9,9
III.25 Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission (T 25)	200,9	176,9	88,0	21,0	10,4	3,0	1,5
III.26 Verwaltung der Kommission (T 26)	1 181,6	970,9	82,2	171,1	14,5	39,6	3,4
III.27 Haushalt (T 27)	283,7	263,4	92,8	11,7	4,1	8,6	3,0
III.28 Audit (T 28)	11,5	10,3	89,3	0,9	8,0	0,3	2,8
III.29 Statistik (T 29)	130,3	109,6	84,1	14,5	11,2	6,2	4,8
III.30 Versorgungsbezüge (T 30)	1 080,5	1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Sprachendienste (T 31)	462,3	410,3	88,7	47,4	10,2	4,6	1,0
III.40 Reserven (T 40)	171,2	—	—	—	—	171,2	100,0
IV Gerichtshof (E IV)	309,6	288,5	93,2	16,3	5,3	4,8	1,6
V Rechnungshof (E V)	142,1	116,5	81,9	12,6	8,9	13,0	9,2
VI Wirtschafts- und Sozialausschuss (E VI)	125,6	114,0	90,7	5,9	4,7	5,7	4,6
VII Ausschuss der Regionen (E VII)	99,2	78,7	79,3	17,6	17,8	2,9	2,9
VIII Europäischer Bürgerbeauftragter (E VIII)	9,1	7,7	84,6	0,6	6,7	0,8	8,7
IX Europäischer Datenschutzbeauftragter (E IX)	6,3	4,3	68,1	0,9	14,3	1,1	17,6
Mittel für Zahlungen insgesamt	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4
Finanzrahmen							
1 Nachhaltiges Wachstum	47 743,4	45 611,4	95,5	1 431,1	3,0	700,9	1,5
2 Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	59 431,4	54 812,7	92,2	4 361,1	7,3	257,7	0,4
3 Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 533,2	1 310,6	85,5	91,3	6,0	131,3	8,6
4 Die EU als globaler Partner	8 251,6	7 310,7	88,6	527,3	6,4	413,6	5,0
5 Verwaltung	8 493,7	7 292,5	85,9	922,5	10,9	278,8	3,3
6 Ausgleichszahlungen	206,6	206,6	100,0	—	—	—	—
Mittel für Zahlungen insgesamt	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

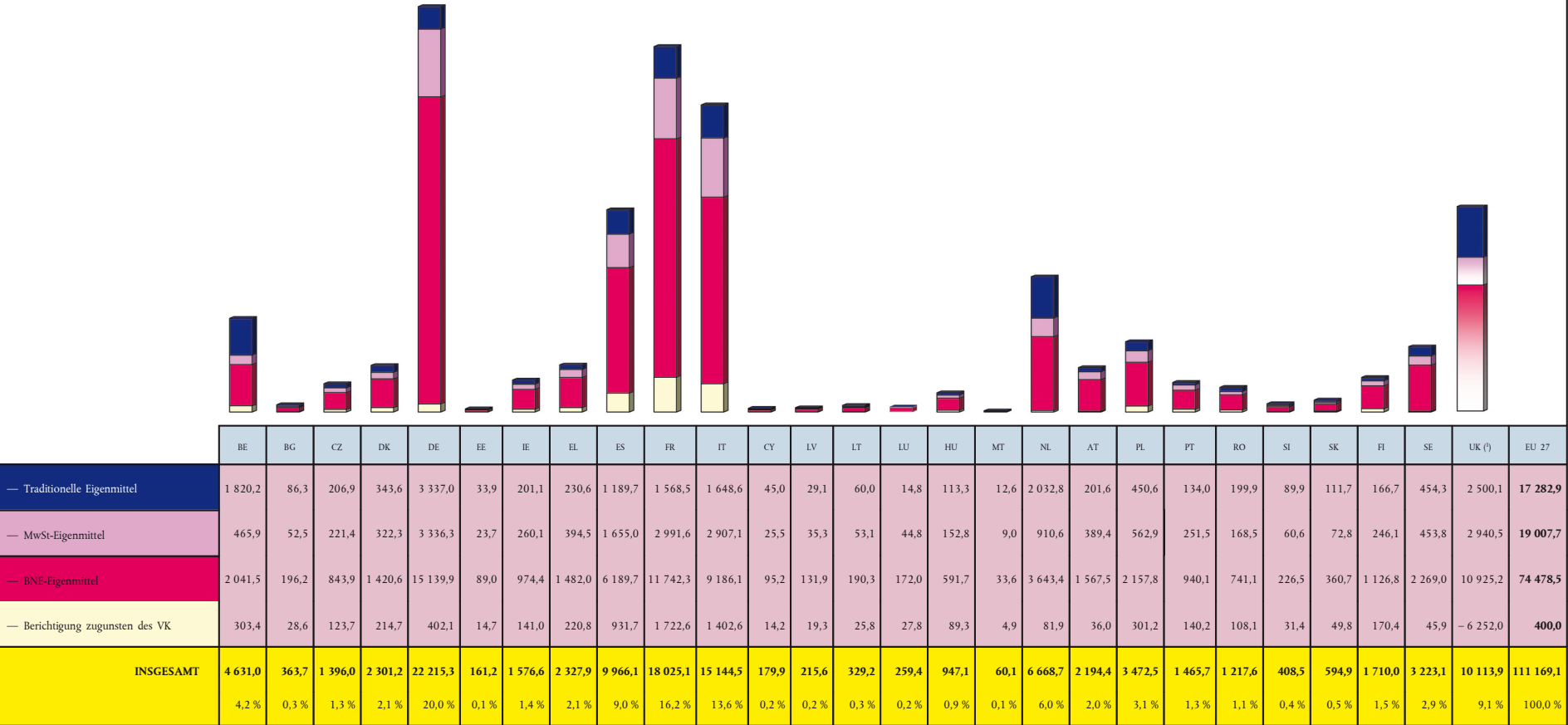
(¹) Endgültige Haushaltsmittel nach Berücksichtigung der Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien, der den zweckgebundenen Einnahmen entsprechenden oder gleichgestellten und der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel.

(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 2008 — nach Mitgliedstaaten

Aufschlüsselung der Einnahmen

(Millionen Euro und %)



(*) Bei den Bruttoeigenmitteln (16 365,9 Millionen Euro) des Vereinigten Königreichs wird eine Berichtigung (6 252 Millionen Euro) vorgenommen, die von den Mitgliedstaaten finanziert wird. Die Berichtigung wird ausschließlich auf die MwSt- und BNE-Komponente der Brutto-Eigenmittel entsprechend ihrem jeweiligen Anteil angewandt.

Abbildung VI

Zahlungen 2008 — nach Mitgliedstaaten ⁽¹⁾

Anmerkung: Im Jahr 2008 getätigte Zahlungen = Zahlungen aus operationellen Mitteln des Haushaltsjahrs 2008 und Zahlungen aus übertragenen Mitteln des Haushaltsjahrs 2007.

Rubriken des Finanzrahmens

(Millionen Euro und %)

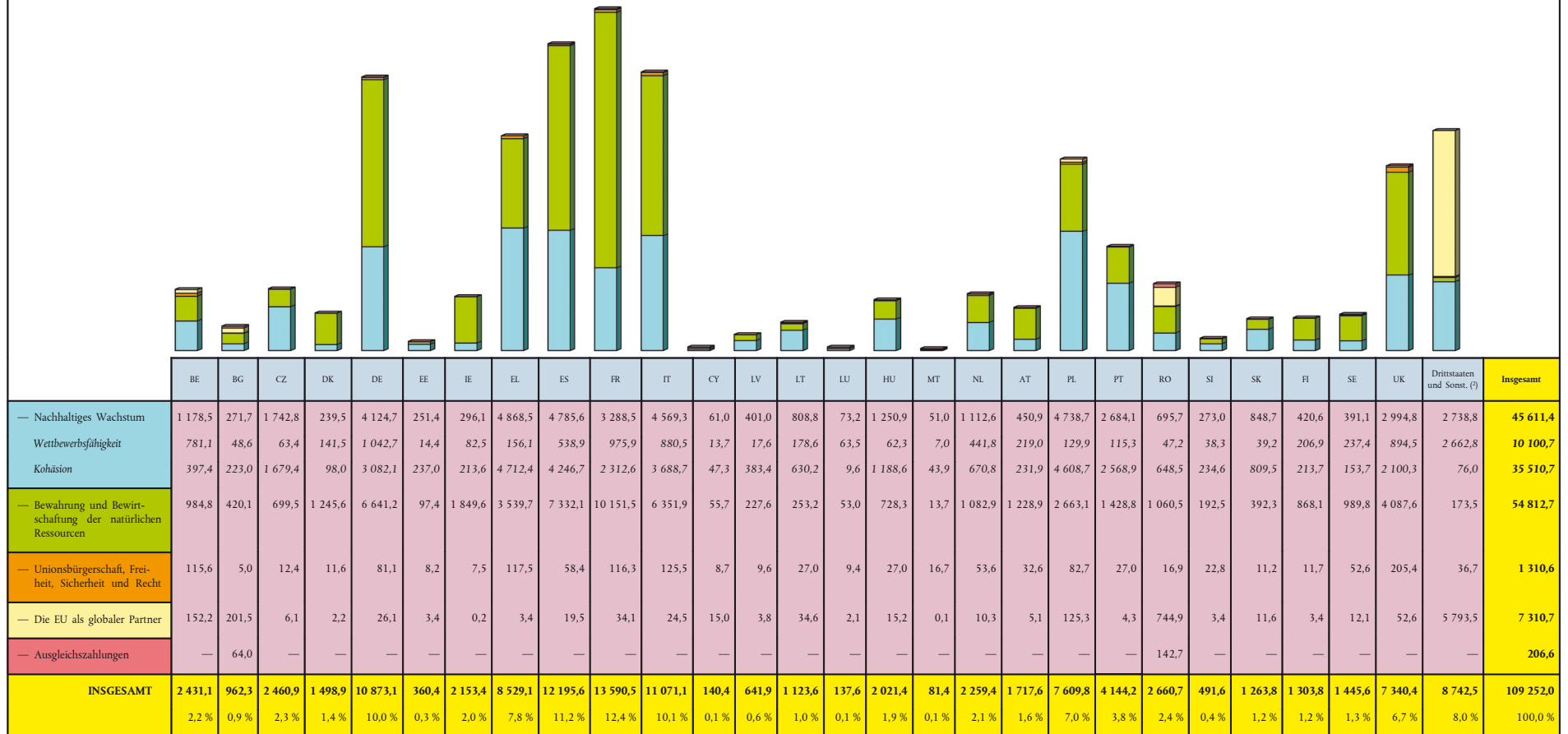
⁽¹⁾ Die geografische Verteilung der Zahlungen entspricht nicht den an die Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen, sondern den Ausgaben gemäß den Angaben des EDV-Rechnungsführungssystems der Kommission (ABAC).⁽²⁾ Die unter „Drittstaaten und Sonstiges“ aufgeführten Beträge beziehen sich im Wesentlichen 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)

	31.12.2008	31.12.2007
Anlagevermögen:		
Immaterielle Anlagewerte	56	44
Sachanlagen	4 881	4 523
Langfristige Investitionen	2 078	1 973
Darlehen	3 565	1 806
Langfristige Vorfinanzierungen	29 023	14 015
Langfristige Forderungen	45	127
	39 648	22 488
Umlaufvermögen:		
Lagerbestände	85	88
Kurzfristige Investitionen	1 553	1 420
Kurzfristige Vorfinanzierungen	10 262	20 583
Kurzfristige Forderungen	11 920	12 051
Barmittel und Barmitteläquivalente	23 724	18 756
	47 544	52 898
Gesamtvermögen	87 192	75 386
Langfristige Verbindlichkeiten:		
Sozialleistungen für Bedienstete	– 37 556	– 33 480
Langfristige Rückstellungen	– 1 341	– 1 079
Langfristige Finanzverbindlichkeiten	– 3 349	– 1 574
Sonstige langfristige Verbindlichkeiten	– 2 226	– 1 989
	– 44 472	– 38 122
Kurzfristige Verbindlichkeiten:		
Kurzfristige Rückstellungen	– 348	– 369
Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten	– 119	– 135
Abrechnungsverbindlichkeiten	– 89 677	– 95 380
	– 90 144	– 95 884
Gesamtverbindlichkeiten	– 134 616	– 134 006
Nettovermögen	– 47 424	– 58 620
Reserven	3 115	2 806
Bei den Mitgliedstaaten abzurufende Beträge:		
Leistungen für Bedienstete:	– 37 556	– 33 480
Sonstige Beträge	– 12 983	– 27 946
Nettovermögen	– 47 424	– 58 620

Abbildung VIII
Konsolidierte Ergebnisrechnung

(Millionen Euro)

	31.12.2008	31.12.2007
Betriebseinnahmen		
Eigenmittel und Einnahmen aus Beiträgen	112 713	112 084
Sonstige betriebliche Erträge	9 731	9 080
	122 444	121 164
Betriebliche Aufwendungen		
Verwaltungsaufwendungen	– 7 720	– 7 120
Betriebliche Aufwendungen	– 97 214	– 104 682
	– 104 934	– 111 802
Überschuss aus betrieblichen Tätigkeiten	17 510	9 362
Finanztransaktionen — Erträge	698	674
Finanztransaktionen — Aufwendungen	– 467	– 354
Entwicklung der Verbindlichkeit Leistungen für Bedienstete	– 5 009	– 2 207
Anteil am Nettoüberschuss (Verlust) verbundener Unternehmen und Joint Ventures	– 46	– 13
Wirtschaftliches Ergebnis des Jahres	12 686	7 462

ANHANG II

Vom Rechnungshof seit dem letzten Jahresbericht verabschiedete Sonderberichte:

- Sonderbericht Nr. 8/2008 — Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam?
- Sonderbericht Nr. 9/2008 — Wirksamkeit der EU-Unterstützung für Belarus, Moldau und die Ukraine im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht
- Sonderbericht Nr. 10/2008 — Entwicklungshilfe der EG für die Gesundheitsversorgung in afrikanischen Ländern südlich der Sahara
- Sonderbericht Nr. 11/2008 — Verwaltung der Unterstützungsmaßnahmen der Europäischen Union zugunsten der öffentlichen Getreidelagerhaltung
- Sonderbericht Nr. 12/2008 — Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA), 2000-2006
- Sonderbericht Nr. 1/2009 — Bankaktivitäten im Mittelmeerraum im Rahmen des Programms MEDA sowie der vorangegangenen Protokolle
- Sonderbericht Nr. 2/2009 — Das Programm der Europäischen Union im Bereich der öffentlichen Gesundheit (2003-2007): ein wirksamer Weg zu einer besseren Gesundheit?
- Sonderbericht Nr. 3/2009 — Wirksamkeit der Ausgaben im Rahmen von Strukturmaßnahmen für die Abwasserbehandlung während der Programmplanungszeiträume 1994-1999 und 2000-2006
- Sonderbericht Nr. 4/2009 — Verwaltung der Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft durch die Kommission
- Sonderbericht Nr. 5/2009 — Kassenmittelverwaltung bei der Kommission
- Sonderbericht Nr. 6/2009 — Nahrungsmittelhilfe der Europäischen Union für Bedürftige: Bewertung der Ziele, Mittel und angewandten Methoden
- Sonderbericht Nr. 7/2009 — Verwaltung der Entwicklungs- und Validierungsphase des Programms Galileo
- Sonderbericht Nr. 8/2009 — Exzellenznetze und integrierte Projekte in der gemeinschaftlichen Forschungspolitik: Wurden die Ziele erreicht?
- Sonderbericht Nr. 9/2009 — Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Personalauswahltätigkeiten des Europäischen Amtes für Personalauswahl
- Sonderbericht Nr. 10/2009 — Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse
- Sonderbericht Nr. 11/2009 — Nachhaltigkeit der Projekte im Rahmen von LIFE-Natur sowie deren Verwaltung durch die Kommission
- Sonderbericht Nr. 12/2009 — Wirksamkeit der Kommissionsprojekte im Bereich Justiz und Inneres für den westlichen Balkan
- Sonderbericht Nr. 13/2009 — Hat sich die Übertragung von Durchführungsaufgaben auf Exekutivagenturen als zweckmäßiges Instrument erwiesen?
- Sonderbericht Nr. 14/2009 — Haben die Marktsteuerungsinstrumente für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht?

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
1615 Luxemburg
LUXEMBURG
Tel.: + (352) 4398-1
E-Mail: euraud@eca.europa.eu

oder können per elektronischer Bestellung beim EU-Bookshop bezogen werden.