

IV

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

RECHNUNGSHOF



Der Rechnungshof der Europäischen Union hat im Einklang mit Artikel 287 Absätze 1 und 4 AEUV, mit Artikel 148 Absatz 1 und Artikel 162 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates sowie mit den Artikeln 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 2012****in seiner Sitzung vom 5. September 2013 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), David BOSTOCK, Ioannis SARMAIS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIK, Karel PINXTEN, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES.

JAHRESBERICHT ÜBER DIE AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS

INHALT

	<i>Seite</i>
Allgemeine Einleitung	7
Kapitel 1 — Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen	9
Kapitel 2 — Einnahmen	61
Kapitel 3 — Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen	85
Kapitel 4 — Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit	107
Kapitel 5 — Regionalpolitik, Energie und Verkehr	133
Kapitel 6 — Beschäftigung und Soziales	165
Kapitel 7 — Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	185
Kapitel 8 — Forschung und andere interne Politikbereiche	201
Kapitel 9 — Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	221
Kapitel 10 — EU-Haushalt und Ergebnisbringung	233

ALLGEMEINE EINLEITUNG

0.1. Der Europäische Rechnungshof ist gemäß dem Vertrag für die Prüfung der Finanzen der Europäischen Union (EU) 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 Hof sind seinem jährlichen Tätigkeitsbericht zu entnehmen, der ebenso wie die zu den Ausgabenprogrammen und den Einnahmen der EU erstellten Sonderberichte des Hofes sowie seine Stellungnahmen zu neuen oder geänderten Rechtsvorschriften auf seiner Website

www.eca.europa.eu abrufbar ist.

0.2. Dies ist der 36. Jahresbericht des Hofes über die Ausführung des EU-Haushaltsplans; er betrifft das Haushaltsjahr 2012. Der Jahresbericht zu den Europäischen Entwicklungsfonds wird getrennt vorgelegt.

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

0.4. Zentrales Element des Jahresberichts ist die Erklärung des Hofes über die Zuverlässigkeit der konsolidierten Rechnungsführung der Europäischen Union sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge (nachstehend „Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge“). Die Zuverlässigkeitserklärung steht am Anfang des Berichts. Die sich anschließenden Ausführungen dienen im Wesentlichen der Erläuterung der der Zuverlässigkeitserklärung zugrunde liegenden Prüfungstätigkeit.

0.5. Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

- Kapitel 1 enthält die Zuverlässigkeitserklärung und eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Prüfung des Hofes zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge, einen Abschnitt über Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen sowie einen zusammenfassenden Bericht über die Haushaltsführung im Jahr 2012. Anhang 1.3 des Kapitels 1 enthält Auszüge aus der konsolidierten Jahresrechnung 2012. Ausführlichere Finanzinformationen zum Haushaltsjahr 2012 sind in der ver-

öffentlichten konsolidierten Jahresrechnung und im von der Europäischen Kommission erstellten Finanzbericht enthalten; beide sind abrufbar unter

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2012/2012_en.cfm

- In den Kapiteln 2 bis 9 sind die ausführlichen Prüfungsfeststellungen in Form von „spezifischen Beurteilungen“ zu den Einnahmen und Ausgaben der EU dargelegt. Während Kapitel 2 der Einnahmenseite des EU-Haushalts gilt, sind die Kapitel 3 bis 9 sieben Gruppen von Politikbereichen (sogenannten Themenkreisen) gewidmet, in deren Rahmen Ausgaben zulasten des EU-Haushalts bewilligt und verbucht werden. Diese Themenkreise entsprechen weitgehend den Rubriken des Finanzrahmens 2007-2013, der die großen mehrjährigen EU-Ausgabenpläne absteckt.
- In Kapitel 10 wird die Leistungsmessung in den Managementplänen und Jährlichen Tätigkeitsberichten von drei Generaldirektionen der Kommission analysiert. Außerdem werden gemeinsame Fragestellungen der vom Hof im Jahr 2012 angenommenen Sonderberichte aufgezeigt, und es wird kurz auf den zweiten und dritten Evaluierungsbericht der Kommission eingegangen.

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 Ausgaben maßgeblichen Überwachungs- und Kontrollsysteme.

0.7. Innerhalb der spezifischen Beurteilungen wurde die Definition zugrunde liegender Vorgänge vereinheitlicht. Diese Vereinheitlichung betrifft insbesondere die Kapitel 7 und 8 des Jahresberichts (siehe Ziffern 7.13-7.15 und 8.13). Die Änderungen und ihre Auswirkungen sind im Einzelnen in Kapitel 1 beschrieben (siehe Ziffern 1.6, 1.7, 1.15 und Abbildung 1.1).

0.8. Dieser Bericht wird zusammen mit den Antworten der Kommission (oder ggf. den Antworten anderer Organe und Einrichtungen der EU) auf die Bemerkungen des Hofes veröffentlicht. Zwar berücksichtigt der Hof bei der Darlegung seiner Feststellungen und Schlussfolgerungen die jeweiligen Antworten der geprüften Stelle, doch obliegt es ihm als externem Prüfer, seine Prüfungsfeststellungen vorzulegen, aufgrund dieser Feststellungen Schlussfolgerungen zu ziehen und damit eine unabhängige und unparteiische Beurteilung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge vorzunehmen.

KAPITEL 1

Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers	I-XII
Einleitung	1.1-1.5
Geänderter Stichprobenansatz des Hofes	1.6-1.7
Auftragsvergabe	1.8
Prüfungsfeststellungen zum Haushaltsjahr 2012	1.9-1.45
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	1.9-1.10
Übersicht über die spezifischen Beurteilungen und Prüfungsergebnisse im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	1.11-1.18
Berücksichtigung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen	1.19-1.35
Der Synthesebericht und die Jährlichen Tätigkeitsberichte	1.36-1.45
Haushaltsführung	1.46-1.59
Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen	1.47-1.50
Auf den Haushaltsmitteln für Zahlungen lastender Druck	1.51-1.57
Für künftige Zahlungen benötigte Mittel	1.58-1.59
Anhang 1.1 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik	
Anhang 1.2 — Weiterverfolgung früherer Bemerkungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	
Anhang 1.3 — Auszüge aus der konsolidierten Jahresrechnung 2012	

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

- I. Gemäß Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) prüfte der Hof
- die konsolidierten Rechnungsabschlüsse der Europäischen Union, die aus der konsolidierten Jahresrechnung⁽¹⁾ und den konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug⁽²⁾ für das am 31. Dezember 2012 abgeschlossene Haushaltsjahr bestehen, die von der Kommission am 26. Juli 2013 gebilligt wurden,
 - die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der diesen Rechnungsabschlüssen zugrunde liegenden Vorgänge.

Verantwortung des Managements

II. Gemäß den Artikeln 310 bis 325 AEUV und der Haushaltsordnung ist das Management verantwortlich für die Aufstellung und Darstellung der konsolidierten Rechnungsabschlüsse der Europäischen Union auf der Grundlage international anerkannter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihnen zugrunde liegenden Vorgänge. Diese Verantwortung umfasst die Gestaltung, Einrichtung und Aufrechterhaltung interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Aufstellung und Darstellung von Abschlüssen notwendig sind, die frei von wesentlichen — beabsichtigten oder unbeabsichtigten — falschen Darstellungen sind. Das Management muss außerdem sicherstellen, dass die Tätigkeiten, Finanzvorgänge und Informationen, die in den Abschlüssen Niederschlag finden, mit den für sie maßgebenden Vorgaben übereinstimmen. Die Kommission trägt die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Abschlüssen der Europäischen Union zugrunde liegenden Vorgänge (Artikel 317 AEUV).

Verantwortung des Prüfers

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

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

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

⁽¹⁾ Die konsolidierte Jahresrechnung umfasst die Vermögensübersicht, die Übersicht über die finanziellen Ergebnisse, die Cashflow-Übersicht, die Veränderungen der Nettovermögenswerte sowie eine Zusammenfassung wichtiger Rechnungsführungsvorschriften und sonstige Erläuterungen (einschließlich Segmentberichterstattung).

⁽²⁾ Die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug umfassen die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug und die dazugehörigen Erläuterungen.

VI. Im Bereich der Ausgaben prüft der Hof die Zahlungsvorgänge, nachdem die Ausgaben getätigt, erfasst und akzeptiert wurden (als Ausgaben erfasste Zahlungen). Diese Prüfung erfolgt bei allen Arten von Zahlungen — außer den Vorschüssen — (einschließlich der Zahlungen für den Erwerb von Vermögenswerten) erst, nachdem sie getätigt wurden. Die Vorschusszahlungen werden geprüft, nachdem die Mittelempfänger Nachweise für deren ordnungsgemäße Verwendung vorgelegt und das Organ oder die Einrichtung diese Nachweise akzeptiert hat, indem der Vorschuss abgerechnet wird, unabhängig davon, ob dies innerhalb desselben Jahres oder später geschieht.

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

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

VIII. Nach Beurteilung des Hofes stellen die konsolidierten Rechnungsabschlüsse der Europäischen Union für das am 31. Dezember 2012 endende Jahr die Vermögens- und Finanzlage der Union zum 31. Dezember 2012, die Ergebnisse ihrer Vorgänge, ihre Cashflows und die Veränderungen des Nettovermögens für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr in Übereinstimmung mit der Haushaltsordnung und den auf den international anerkannten Rechnungsführungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor basierenden Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht dar.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge

Einnahmen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Einnahmen

IX. Nach Beurteilung des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2012 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Mittelbindungen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Mittelbindungen

X. Nach Beurteilung des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2012 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Mittelbindungen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Zahlungen

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

XI. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen bedingt wirksam gewährleisten (Ziffer VI). Alle Themenkreise, die operative Ausgaben umfassen, sind in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote bei den der Jahresrechnung zugrunde liegenden als Ausgaben erfassten Zahlungen auf 4,8 % ⁽³⁾.

⁽³⁾ Bei Anwendung des in den Vorjahren befolgten Stichprobenansatzes hätte der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 4,5 % geschätzt.

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

XII. Nach Beurteilung des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2012 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen wegen der Bedeutung der im Absatz „Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen“ beschriebenen Sachverhalte in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

5. September 2013

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Präsident

Europäischer Rechnungshof

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

1.1. Dieses Kapitel des Jahresberichts

- liefert Hintergrundinformationen zur Zuverlässigkeitserklärung des Hofes sowie eine Übersicht über die ihr zugrunde liegenden Prüfungsfeststellungen und -schlussfolgerungen nebst den entsprechenden Analysen;
- umfasst Erläuterungen zur Art und Weise, wie der Hof seine Prüfung im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit und die Zuverlässigkeitserklärung der Rechnungsführung durchführt (siehe **Anhang 1.1**);
- enthält eine Beschreibung der Maßnahmen, die die Kommission auf die in früheren Jahresberichten des Hofes formulierten Bemerkungen und Empfehlungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung hin getroffen hat (siehe **Anhang 1.2**).

1.2. Der Rechnungshof legt dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor. Der Hof ergänzt diese Zuverlässigkeitserklärung durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der EU ⁽⁴⁾. Diese spezifischen Beurteilungen haben nicht dieselbe Funktion wie ein Prüfungsurteil. Sie dienen in erster Linie dazu, die Entlastungsbehörde und andere interessierte Kreise auf wichtige Fragen im Zusammenhang mit den verschiedenen Themenkreisen hinzuweisen. Die im Rahmen jeder spezifischen Beurteilung gezogene Schlussfolgerung basiert auf der Gesamtheit der auf der Ebene des jeweiligen Themenkreises erlangten Prüfungsnachweise.

1.3. Anhand der Prüfungsarbeiten zur Ermittlung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Europäischen Union soll beurteilt werden, inwieweit die Einnahmen, Ausgaben, Vermögenswerte und Verbindlichkeiten vorschriftsgemäß erfasst wurden und ob die konsolidierte Jahresrechnung (siehe Auszüge in **Anhang 1.3**) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage zum 31. Dezember 2012 sowie der Einnahmen, Ausgaben und Cashflows für das an diesem Stichtag endende Jahr vermittelt (siehe Ziffern 1.9 und 1.10).

1.4. Anhand der Prüfungsarbeiten zur Ermittlung der Ordnungsmäßigkeit der der konsolidierten Jahresrechnung 2012 zugrunde liegenden Vorgänge soll beurteilt werden, ob diese Vorgänge im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften oder Vertragsbestimmungen stehen und die entsprechenden Beträge richtig berechnet wurden (siehe Ziffern 1.11-1.35 für einen Überblick über die Ergebnisse sowie die Kapitel 2 bis 9 für nähere Einzelheiten).

⁽⁴⁾ Siehe Artikel 287 des AEUV.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.5. Der Hof analysierte die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommissionsdienststellen und den zugehörigen Synthesebericht, um zu beurteilen, inwieweit diese eine angemessene Bewertung der Qualität des Finanzmanagements liefern (einschließlich der Restfehlerquoten) und so dazu beitragen, ein Bild von der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der EU und der Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben zu vermitteln (siehe Ziffern 1.36-1.45 sowie diesbezügliche Bemerkungen im Abschnitt „Wirksamkeit der Systeme“ in den Kapiteln 2 bis 9).

GEÄNDERTER STICHPROBENANSATZ DES HOFES

1.6. Der Ansatz für die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge wurde aktualisiert und vereinheitlicht. Die Stichprobe der vom Hof geprüften Vorgänge setzt sich nunmehr lediglich aus Zwischenzahlungen, Abschlusszahlungen und abgerechneten Vorschüssen (als Ausgaben erfasste Zahlungen) zusammen. Die Vorgänge der Themenkreise „Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung“ (Kapitel 7) sowie „Forschung und andere interne Politikbereiche“ (Kapitel 8) werden nunmehr, wie bei allen anderen Themenkreisen, erst dann geprüft, nachdem die Endbegünstigten von EU-Mitteln Tätigkeiten durchgeführt haben oder ihnen Kosten entstanden sind und die Kommission akzeptiert hat, dass die durchgeführten Tätigkeiten oder entstandenen Kosten die Zahlung aus dem EU-Haushalt rechtfertigen. Dies steht im Einklang mit der im Vertrag enthaltenen Forderung, wonach der Hof die Ausgaben prüfen soll, nachdem sie getätigt wurden. Ungeachtet dieses geänderten Ansatzes werden alle Zahlungen — außer den Vorschüssen — innerhalb des Jahres geprüft, in dem sie getätigt werden. Dies umfasst Zahlungen für den Erwerb von Vermögenswerten (die Haushaltsausgaben darstellen, aber keine Ausgaben im Sinne der periodengerechten Rechnungsführung). In den Ziffern 1.14-1.15 und **Abbildung 1.1** werden die Auswirkungen dieses geänderten Ansatzes erläutert.

1.7. Dieser Stichprobenansatz steht im Einklang mit den Grundsätzen der periodengerechten Rechnungsführung⁽⁵⁾. Ein weiterer Vorteil dieser Änderung ist, dass nunmehr alle Bereiche, ob sie der geteilten Mittelverwaltung unterliegen oder nicht, auf einer vergleichbaren Basis geprüft werden. Außerdem werden die geprüften Grundgesamtheiten von einem Jahr zum nächsten stabiler sein, da die auf das variierende Volumen der Vorschüsse zurückzuführenden Auswirkungen wegfallen werden. Die Vorschüsse sind weiterhin Gegenstand sowohl von Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit der Abrechnung der Vorschüsse als auch von Prüfungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung.

ANTWORT DER KOMMISSION

1.6. Die Kommission merkt an, dass der neue Stichprobenansatz des Hofes zu einer geänderten Definition der geprüften Grundgesamtheit führt. Die Kommission erkennt zwar die Vorteile des neuen Ansatzes des Hofes an, stellt jedoch fest, dass sich die geprüfte Grundgesamtheit nicht mehr nur auf Vorgänge beschränkt, die der Haushaltsbuchführung zugrunde liegen. Anstatt dessen werden neue Vorgänge aus der Finanzbuchführung hinzugefügt, die auf Konzepten beruhen, die eine gewisse Kompetenz im Bereich der Rechnungsführung erfordern.

Die Kommission ist der Ansicht, dass diese neue Auslegung des Hofes beträchtliche Auswirkungen hat (siehe die Antworten zu den Ziffern 1.7, 1.12, 1.14 und 1.19 bis 1.35). Daher ist es sehr wichtig, dass klare Erläuterungen, Methoden und Begriffe verwendet werden, die es den interessierten Kreisen ermöglichen, die vorgenommenen Änderungen zu verstehen und die damit verbundenen Auswirkungen zu bewerten.

1.7. Die Kommission begrüßt, dass die Abrechnung von in vorangegangenen Jahren gezahlten Vorschüssen in den Prüfungsumfang aufgenommen wurde. Sie ist der Auffassung, dass dies die Möglichkeit eröffnet, die Auswirkungen der auf mehrere Jahre angelegten Korrekturmechanismen stärker zu berücksichtigen. Gemäß Artikel 32 der Haushaltsordnung ist die interne Kontrolle ein „Prozess, der auf allen Ebenen der Verwaltung darauf gerichtet ist, eine hinreichende Gewähr dafür zu geben, dass Folgendes erreicht wird: (...) die Prävention, Aufdeckung, Berichtigung und Weiterverfolgung von Betrug und Unregelmäßigkeiten“.

Die Kommission verfolgt sehr aufmerksam die Entwicklungen der Prüfungsmethodik des Hofes im Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf die geschätzte Fehlerquote (siehe Antwort zu Ziffer 3.9 und 4.8).

⁽⁵⁾ Die Kommission erstellt die Rechnungsabschlüsse seit dem Jahr 2005 auf der Grundlage der Periodenrechnung, und der Hof hat diese Rechnungsabschlüsse seit dem Jahr 2007 als zuverlässig bewertet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

AUFTRAGSVERGABE

1.8. Nach ausführlichen Beratungen mit der Haushaltsbehörde hat der Hof zudem seinen Ansatz bezüglich der Behandlung von Fehlern im Bereich der Auftragsvergabe harmonisiert. In der Vergangenheit wurden schwerwiegende Fehler als quantifizierbare Fehler behandelt, wenn sie von den Behörden der Mitgliedstaaten oder internationalen Organisationen begangen wurden. Alle von den EU-Organen und -Einrichtungen begangenen Fehler wurden vom Hof als „nicht quantifizierbare“ Fehler eingestuft und somit nicht in die geschätzte Fehlerquote einbezogen. Vom Jahr 2012 an werden schwerwiegende Fehler sämtlicher Organe und Einrichtungen im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe als quantifizierbare Fehler eingestuft. Der Hof hat diesen Ansatz jedoch nicht rückwirkend angewendet, um vor dem Jahr 2011 durchgeführte Vergabetätigkeiten der EU-Organen und -Einrichtungen abzudecken ⁽⁶⁾.

PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN ZUM HAUSHALTSJAHR 2012**Zuverlässigkeit der Rechnungsführung**

1.9. Die Bemerkungen des Hofes betreffen die gemäß der Haushaltsordnung ⁽⁷⁾ vom Rechnungsführer der Kommission erstellten und von der Kommission gebilligten konsolidierten Rechnungsabschlüsse der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2012, die zusammen mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers beim Hof am 29. Juli 2013 eingingen. Die konsolidierten Rechnungsabschlüsse bestehen aus

- a) der konsolidierten Jahresrechnung, die die Vermögensübersicht (in der die Vermögenswerte und Verbindlichkeiten zum Jahresende ausgewiesen sind), die Übersicht über die finanziellen Ergebnisse (in der die Erträge und Aufwendungen des Jahres ausgewiesen sind), die Cashflow-Übersicht (in der ausgewiesen ist, wie buchmäßige Änderungen sich auf die Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente auswirken) sowie die Tabelle über die Veränderungen der Nettovermögenswerte nebst den zugehörigen Erläuterungen umfasst;
- b) den konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahrs erstrecken, und den dazugehörigen Erläuterungen.

1.10. Die Prüfung der konsolidierten Rechnungsabschlüsse für 2012 durch den Hof ergab, dass diese keine wesentlichen falschen Darstellungen enthalten (siehe auch **Anhang 1.2**).

⁽⁶⁾ Bei Auftragsvergabebetätigkeiten im Zusammenhang mit operativen Ausgaben des Jahres 2010 oder vorheriger Jahre, die im Jahr 2012 zu Zahlungen führten, wurde eine geringe Anzahl Fehler festgestellt. Diese wurden nicht hochgerechnet oder in die geschätzte Fehlerquote insgesamt einbezogen.

⁽⁷⁾ Gemäß der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1) sind die endgültigen Rechnungsabschlüsse vor dem 31. Juli des folgenden Jahres zu übermitteln (siehe Artikel 148).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Übersicht über die spezifischen Beurteilungen und Prüfungsergebnisse im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung

1.11. Der Hof legt in Kapitel 2 zu den Einnahmen und in den Kapiteln 3 bis 9 zu den Ausgaben (siehe **Tabelle 1.1**) spezifische Beurteilungen vor.

Tabelle 1.1 — Im Rahmen der Kapitel 3 bis 9 des Jahresberichts geprüfte Vorgänge

(Millionen Euro)

Kapitel des Jahresberichts		2012 geleistete Zahlungen ⁽²⁾	2012 geprüfte Vorgänge
		(A)	(B)
Kapitel 3	Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen	44 545	44 546
Kapitel 4	Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit	14 778	14 994
Kapitel 5	Regionalpolitik, Energie und Verkehr	39 853	40 735
Kapitel 6	Beschäftigung und Soziales	11 606	13 404
Kapitel 7	Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	6 109	6 616
Kapitel 8	Forschung und andere interne Politikbereiche	11 740	10 667
Kapitel 9	Verwaltungs- und sonstige Ausgaben ⁽¹⁾ ⁽²⁾	10 052	9 985
Insgesamt		138 683	140 947

Die „2012 geprüften Vorgänge“ (B) umfassen die „2012 geleisteten Zahlungen“ (A), wobei die 2012 getätigten Vorschusszahlungen (14 519 Millionen Euro) nicht einbezogen wurden. Dagegen wurden die 2012 abgerechneten Vorschüsse (16 783 Millionen Euro) einbezogen.

⁽¹⁾ Dieses Kapitel deckt auch Ausgaben ab, die im Gesamthaushaltsplan als operative Ausgaben betrachtet werden, obwohl ihr Zweck zumeist darin besteht, eine funktionierende Verwaltung der Kommission sicherzustellen und nicht darin, zur Umsetzung der Politik beizutragen.

⁽²⁾ In den einzelnen Themenkreisen ergaben sich folgende Verwaltungsausgaben (in Millionen Euro):

- Kapitel 3: 133,
- Kapitel 4: 253,
- Kapitel 5: 229,
- Kapitel 6: 93,
- Kapitel 7: 624,
- Kapitel 8: 1 627.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.12. Aus den Prüfungsergebnissen 2012 geht hervor, dass die Einnahmen (139 541 Millionen Euro) und die Vorgänge im Themenkreis Verwaltungs- und sonstige Ausgaben (9 985 Millionen Euro) nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet und die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme wirksam waren (siehe **Tabelle 1.2** sowie Ziffern 2.40-2.42 und 9.17). Alle Themenkreise, die operative Ausgaben umfassen, waren in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet (siehe Ziffern 3.35, 4.42, 5.62-5.63, 6.39-6.40, 7.25-7.26 und 8.39-8.40). Die Mittelbindungen waren nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

ANTWORT DER KOMMISSION

1.12. Die Kommission ist an die Haushaltsordnung gebunden, in der in Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe e festgelegt ist, dass ihr internes Kontrollsystem u. a. „eine angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge unter Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters der Programme und der Art der betreffenden Zahlungen“ sicherstellen sollte.

Die Kommission wird ihre Aufsichtsfunktion weiterhin ausüben, insbesondere durch Umsetzung der Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen auf einem Niveau, das dem Umfang der ermittelten Unregelmäßigkeiten und Mängel entspricht. Aufgrund des rechtlichen Rahmens für den Schutz der finanziellen Interessen der Union und der Komplexität der damit verbundenen Verfahren ist es unvermeidbar, dass in vielen Bereichen Fehler erst mehrere Jahre nach ihrem Auftreten berichtet werden. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass die jährliche repräsentative Fehlerquote des Hofes in diesem Kontext gesehen werden sollte. Aus diesem Grund wendet die Kommission selbst prinzipiell die Restfehlerquote an, in der Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen über den mehrjährigen Durchführungszeitraum, einschließlich einiger Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen für die kommenden Jahre, berücksichtigt sind. Darüber hinaus berücksichtigt die Kommission bei der Bewertung der geschätzten Fehlerquote im Jahr 2012 die Auswirkung der pauschalen Finanzkorrekturen in demselben Jahr, die bei der vom Rechnungshof vorgenommenen Schätzung der Fehlerquote nicht berücksichtigt wurden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Restfehlerquote angemessen beschreibt, in welchem Umfang der EU-Haushalt nach wie vor durch Ausgaben beeinträchtigt wird, die unrechtmäßig nach der Anwendung der Überwachungs- und Kontrollsysteme getätigt wurden.

Tabelle 1.2 — Übersicht über die Prüfungsfeststellungen 2012 in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

Kapitel des Jahresberichts	Geprüfte Vorgänge (Millionen Euro)	Bewertung der geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme ⁽¹⁾	Wahrscheinlichste Fehlerquote (%)	Konfidenzintervall (%)		Fehlerhäufigkeit ⁽²⁾ (%)	Prüfungsschlussfolgerungen	Wahrscheinlichste Fehlerquote (MLE) 2011 (%) zum Vergleich ⁽³⁾
				Untere Fehlergrenze (LEL)	Obere Fehlergrenze (UEL)			
Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen	44 546	Bedingt wirksam	3,8	1,7	5,9	41	In wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet	2,9
Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit	14 994	Bedingt wirksam	7,9	4,5	11,3	63	In wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet	7,7
Regionalpolitik, Energie und Verkehr	40 735	Bedingt wirksam	6,8	3,7	9,9	49	In wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet	6,0
Beschäftigung und Soziales	13 404	Bedingt wirksam	3,2	1,3	5,1	35	In wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet	2,2
Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	6 616	Bedingt wirksam	3,3 ⁽³⁾	1,4	5,2	23	In wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet	1,1 ⁽³⁾
Forschung und andere interne Politikbereiche	10 667	Bedingt wirksam	3,9 ⁽⁴⁾	1,8	6,0	49	In wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet	3,0 ⁽⁴⁾
Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	9 985	Wirksam	0	—	—	1	Nicht In wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet	0,1
Gesamtbetrag der als Ausgaben anerkannten Zahlungen	140 947	Bedingt wirksam	4,8 ⁽⁵⁾	3,6	6,0	38	In wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet	3,9 ⁽⁵⁾
Einnahmen	139 541 ⁽⁶⁾	Wirksam	0	—	—	0	Nicht In wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet	0,8

(1) Die Einstufung der Systeme wird in **Anhang I.1** erläutert. Zu den spezifischen Bewertungen der geprüften Systeme siehe Ziffern 2.40-2.42, 3.9 und 3.35, 7.25 und 8.39. Die Gesamtbewertungen des Hofes für 2012 decken sich mit denen für 2011.

(2) Die Fehlerhäufigkeit entspricht dem mit quantifizierbaren und nicht quantifizierbaren Fehlern behafteten Anteil der Stichprobe. Die Prozentsätze wurden auf- bzw. abgerundet.

(3) Die geschätzte Fehlerquote im Themenkreis „Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung“ ist höher als die geschätzte Fehlerquote für 2011 (1,1 %). Dieser Unterschied sollte vor dem Hintergrund des geänderten Ansatzes des Hofes bei der Stichprobenziehung (siehe Ziffern 1.6-1.7) ausgewertet werden. Dieser geänderte Ansatz ist der wichtigste feststellbare Grund für den Anstieg der geschätzten Fehlerquote (siehe Ziffern 1.15 sowie 7.13 und 7.15).

(4) Die geschätzte Fehlerquote im Themenkreis „Forschung und andere interne Politikbereiche“ ist höher als die geschätzte Fehlerquote für 2011 (3,0 %). Dieser Unterschied sollte vor dem Hintergrund des geänderten Ansatzes des Hofes bei der Stichprobenziehung (siehe Ziffern 1.6-1.7) ausgewertet werden. Dieser geänderte Ansatz ist der wichtigste feststellbare Grund für den Anstieg der geschätzten Fehlerquote (siehe Ziffern 1.15 sowie 8.13 und 8.15).

(5) Auf die in den Ziffern 1.6-1.7 erläuterten Änderungen beim Stichprobenansatz des Hofes ist höchstens 0,3 % der wahrscheinlichsten Fehlerquote für 2012 zurückzuführen (siehe Ziffer 1.13 und **Abbildung 1.1**).

(6) Die Prüfung umfasste die Überprüfung einer Stichprobe von Einziehungsanordnungen, die sämtliche Arten von Einnahmen abdeckte, auf Kommissionsebene (siehe Ziffer 2.9).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.13. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die als Ausgaben anerkannten Zahlungen insgesamt in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet und die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme für die als Ausgaben anerkannten Zahlungen generell bedingt wirksam waren (siehe **Tabelle 1.2**).

ANTWORT DER KOMMISSION

1.13. Die Kommission räumt ein, dass die Systeme bedingt wirksam sind, was sich in der vom Hof geschätzten Fehlerquote auf der Ebene der Endempfänger widerspiegelt. Infolge der Anwendung ihrer Überwachungs- und Kontrollsysteme hat die Kommission im Jahr 2012 Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen in Höhe von 4 419 Mio. EUR durchgeführt, was dem Gegenwert von 3,2 % im Vergleich zu den getätigten Zahlungen (siehe Tabelle 1.1) entspricht. Aufschlüsselung der Zahlen nach Politikbereichen:

- Kapitel 3 Landwirtschaft — Marktstützung und Direktbeihilfen: 771 Mio. EUR Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen (1,7 % der geleisteten Zahlungen);
- Kapitel 4 Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit: 258 Mio. EUR Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen (1,7 % der geleisteten Zahlungen);
- Kapitel 5 Regionalpolitik, Energie und Verkehr: 2 719 Mio. EUR Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen (6,8 % der geleisteten Zahlungen);
- Kapitel 6 Beschäftigung und Soziales: 442 Mio. EUR Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen (3,8 % der geleisteten Zahlungen);
- Kapitel 7 Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung 99 Mio. EUR Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen (1,6 % der geleisteten Zahlungen);
- Kapitel 8 Forschung und andere interne Politikbereiche 120 Mio. EUR Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen (1 % der geleisteten Zahlungen) und
- Kapitel 9 Verwaltungsausgaben: 9 Mio. EUR Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen (Anteil der geleisteten Zahlungen nicht zutreffend).

Dies bedeutet nicht, dass alle im Jahr T vorgenommenen Wiedereinzahlungen und Finanzkorrekturen von den Fehlern des Jahres T abgezogen werden können. Allerdings bedeutet es, dass bei der Beurteilung, ob das gesamte System der internen Kontrolle einen wirksamen Schutz des EU-Haushalts auf einer mehrjährigen Grundlage bietet, sowohl Fehlerquoten als auch Wiedereinzahlungen/Finanzkorrekturen berücksichtigt werden müssen.

Analyse der Prüfungsergebnisse

1.14. Die Ergebnisse dieses Jahres zeigen erneut einen Anstieg der geschätzten Fehlerquoten insgesamt. Die wahrscheinlichste Fehlerquote bei den Zahlungen insgesamt stieg von 3,9 % auf 4,8 %. Zu diesem Anstieg trugen alle Bereiche mit operativen Ausgaben bei, wobei der Themenkreis „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“ (Kapitel 4) nach wie vor am fehlerträchtigsten war.

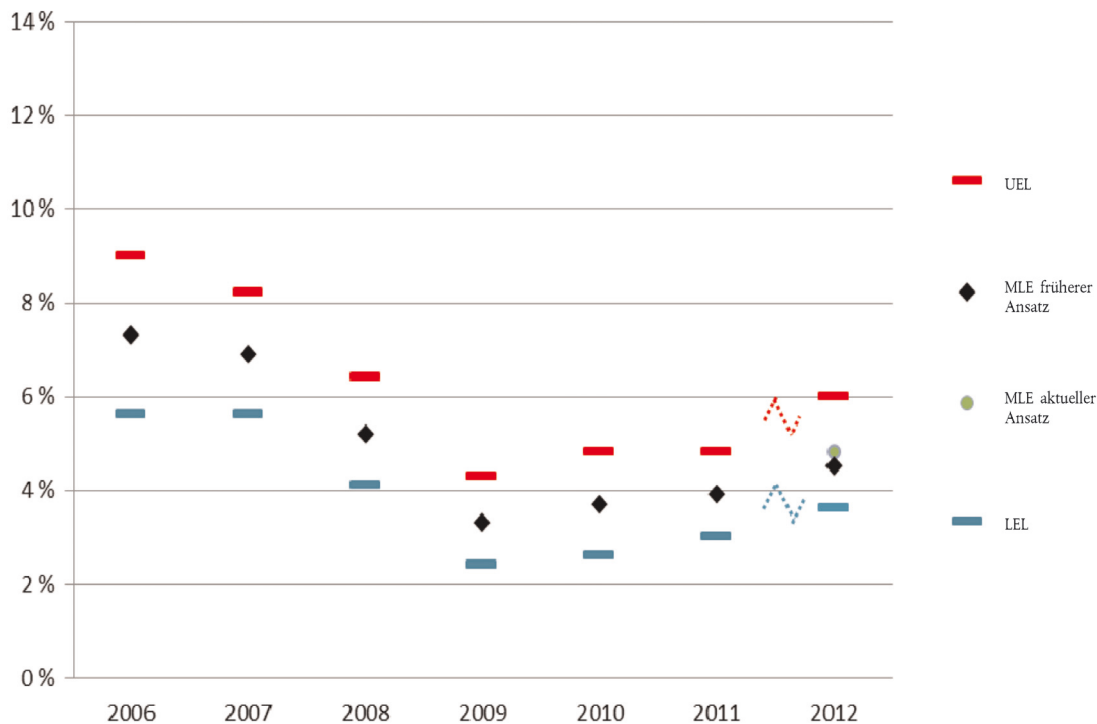
1.15. Die auf den geänderten Stichprobenansatz des Hofes (siehe Ziffern 1.6-1.7) zurückzuführende Veränderung bei der wahrscheinlichsten Fehlerquote macht nicht mehr als 0,3 Prozentpunkte aus. Dieser geänderte Stichprobenansatz ist der wichtigste feststellbare Grund für den Anstieg der geschätzten Fehlerquote bei Kapitel 7 („Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung“) und Kapitel 8 („Forschung und andere interne Politikbereiche“).

1.14. Bei nahezu allen Vorgängen der verschiedenen Stichproben liegt die Bewertung der Kommission nahe an der Schlussfolgerung des Hofes. Die Kommission stellt jedoch fest, dass die auf Programmebene innerhalb des Haushaltsjahres vorgenommenen pauschalen Finanzkorrekturen bei der Berechnung der Fehlerquote durch den Rechnungshof nicht berücksichtigt wurden (siehe Kasten 1.2 und Ziffer 6.39 Buchstabe a — siehe auch Ziffern 5.26, 5.33 und 5.62).

Daher schätzt die Kommission, dass die Gesamtfehlerquote der Vorgänge, die der konsolidierten Jahresrechnung der EU zugrunde liegen, weitgehend mit den vom Rechnungshof vorgelegten Fehlerquoten der vergangenen drei Jahre übereinstimmt. Dies ist auf die verschärften Kontrollvorschriften des Programmplanungszeitraums 2007-2013 und den strikten Kurs der Kommission (Unterbrechungen/Aussetzungen/Finanzkorrekturen/Wiedereinzahlungen) bei der Feststellung von Mängeln zurückzuführen.

1.15. Siehe Antwort auf die Ziffern 1.6 und 1.7.

Abbildung 1.1 — Die vom Hof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquoten (MLE) (2006-2012) ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Die beiden Punkte für 2012 entsprechen der vom Hof für 2012 geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote (MLE) (4,8 %, siehe **Tabelle 1.2**) und einer Schätzung der wahrscheinlichsten Fehlerquote, die sich ergeben hätte, wenn dieselben Feststellungen eine nach dem Ansatz der Vorjahre gezogene Stichprobe betroffen hätten (4,5 %, siehe Ziffern 1.14 und 1.15). Die obere und die untere Fehlergrenze (UEL und LEL) für 2012 basieren auf dem Stichprobenansatz für 2012 (aktueller Ansatz).

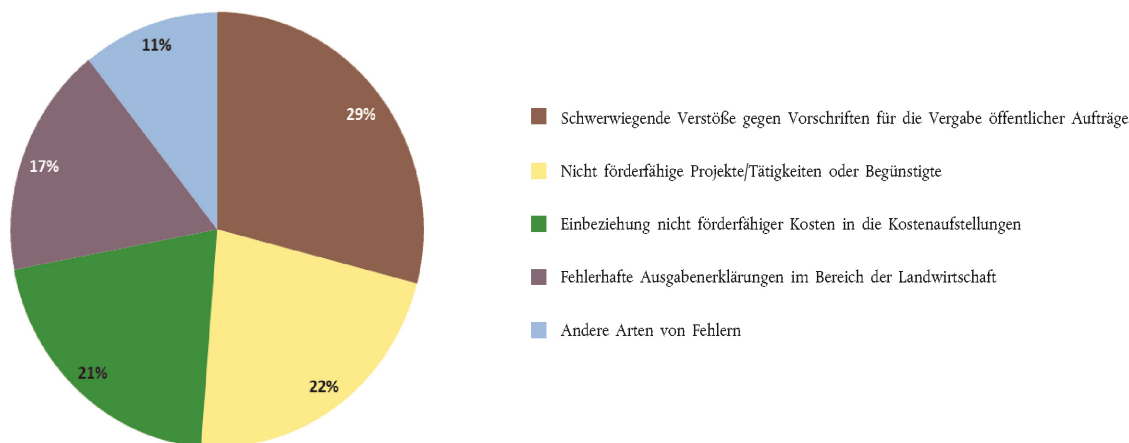
BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

1.16. Den Berechnungen des Hofes zufolge beläuft sich die geschätzte Fehlerquote insgesamt bei den Ausgaben mit geteilter Mittelverwaltung auf 5,3 % und bei allen anderen operativen Ausgaben ⁽⁸⁾ auf 4,3 %.

1.17. Eine Analyse der Fehlerarten in den verschiedenen Themenkreisen macht deutlich, dass mehr als zwei Drittel der geschätzten Fehlerquote insgesamt durch Förderfähigkeitsfehler verursacht wird: schwerwiegende Verstöße gegen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge (1,4 Prozentpunkte), in vollem Umfang nicht förderfähige Projekte/Tätigkeiten oder Begünstigte (1,1 Prozentpunkte), Einbeziehung nicht förderfähiger Kosten in die Kostenaufstellungen (1,0 Prozentpunkte und fehlerhafte Ausgabenerklärungen im Bereich der Landwirtschaft (0,8 Prozentpunkte) (siehe **Abbildung 1.2**).

Abbildung 1.2 — Anteil an der geschätzten Fehlerquote insgesamt nach Fehlerart



1.18. Eine Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote insgesamt nach Kapiteln macht deutlich, dass mehr als zwei Fünftel der geschätzten Fehlerquote insgesamt auf das Kapitel „Regionalpolitik, Energie und Verkehr“ (Kapitel 5) entfällt; auf das Kapitel „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktbeihilfen“ (Kapitel 3) entfällt ein Viertel und auf das Kapitel „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“ (Kapitel 4) mehr als ein Sechstel (siehe **Abbildung 1.3**).

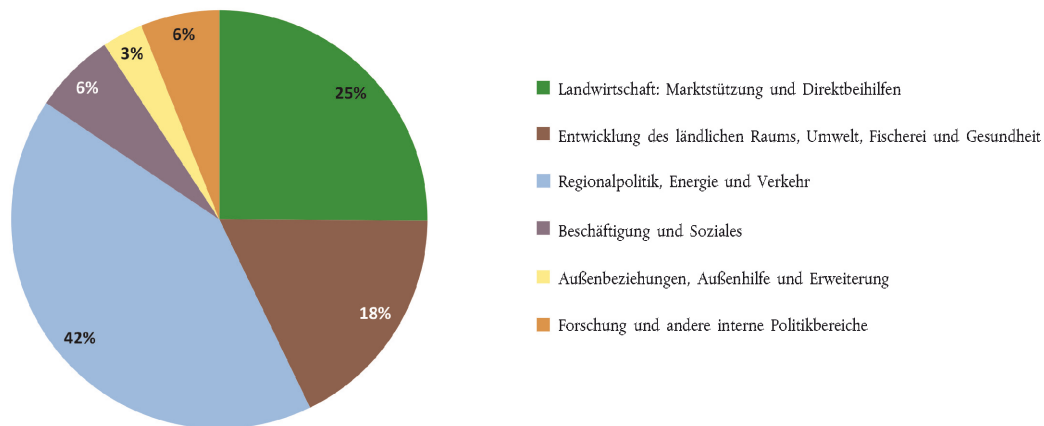
1.16. Die Kommission merkt an, dass die vom Hof geschätzte Fehlerquote bei direkt von den EU-Organen verwalteten Verwaltungsausgaben (10 Mrd. EUR im Jahr 2012) 0 % beträgt (siehe Kapitel 9 Ziffer 9.8).

1.17. Die Kommission hat im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung erhebliche Anstrengungen unternommen, um die strikte Einhaltung der Förderfähigkeitskriterien und die ordnungsgemäße Anwendung der öffentlichen Vergabevorschriften zu gewährleisten. Dazu gehören sowohl präventive Maßnahmen, wie etwa eine strikte Politik der Unterbrechung oder Aussetzung von Zahlungen, als auch Korrekturmaßnahmen, wie Finanzkorrekturen (für die Kohäsionspolitik siehe Ziffer 5.33 Absätze 2 und 3).

1.18. Siehe Antworten auf Ziffer 1.14.

⁽⁸⁾ Diese Ausgaben werden hauptsächlich in den Kapiteln 7 und 8 behandelt, betreffen zum Teil aber auch die in den Kapiteln 4 und 5 behandelten Ausgaben. Die hochgerechnete Fehlerquote bei den Ausgaben mit geteilter Mittelverwaltung basiert auf der Prüfung von 685 Vorgängen (bei einer Grundgesamtheit von 110,8 Milliarden Euro). Die hochgerechnete Fehlerquote bei den anderen Arten operativer Ausgaben basiert auf der Prüfung von 356 Vorgängen (bei einer Grundgesamtheit von 20,1 Milliarden Euro).

Abbildung 1.3 — Anteil an der geschätzten Fehlerquote insgesamt nach Kapiteln



BEMERKUNGEN DES HOFES

Berücksichtigung von Wiedereinzahlungen und Finanzkorrekturen

1.19. Die als durchgeführt gemeldeten Finanzkorrekturen ⁽⁹⁾ beliefen sich im Jahr 2012 auf 3,7 Milliarden Euro; dieser Betrag ist mehr als dreimal so hoch wie im Jahr 2011 (1,1 Milliarden Euro). Die Wiedereinzahlungen blieben mit 678 Millionen Euro im Wesentlichen konstant (2011: 733 Millionen Euro) ⁽¹⁰⁾. Die meisten Korrekturen des Jahres 2012 beziehen sich auf den Programmplanungszeitraum 2000-2006. In diesem Abschnitt des Jahresberichts werden die Finanzkorrektur- und Wiedereinzahlungsmechanismen behandelt und dargestellt, wie der Hof die Auswirkungen der Wiedereinzahlungen und Finanzkorrekturen beurteilt. Der Hof überprüft die Auswirkungen der Finanzkorrekturen fortlaufend ⁽¹¹⁾. Der im Jahr 2012 gewählte Ansatz deckt sich mit dem 2009 beschriebenen Ansatz.

ANTWORT DER KOMMISSION

1.19 bis 1.35 Die Kommission begrüßt, dass die Abrechnung von in vorangegangenen Jahren gezahlten Vorschüssen in den neuen Stichprobenansatz aufgenommen wurde. Sie ist der Auffassung, dass dies die Möglichkeit eröffnet, die Auswirkungen der in den Artikeln 59 und 80 der Haushaltsordnung genannten auf mehrere Jahre angelegten Korrekturmechanismen stärker zu berücksichtigen (siehe Ziffern 1.22 und 1.24).

Die Kommission wird ihre Aufsichtsfunktion weiterhin ausüben, insbesondere durch Umsetzung der Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen auf einem Niveau, das dem Umfang der ermittelten Unregelmäßigkeiten und Mängel entspricht. Aufgrund des rechtlichen Rahmens für den Schutz der finanziellen Interessen der Union und der Komplexität der damit verbundenen Verfahren ist es in vielen Bereichen unvermeidbar, dass Fehler erst mehrere Jahre nach ihrem Auftreten berichtet werden. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass die jährliche repräsentative Fehlerquote des Hofes in diesem Kontext gesehen werden sollte.

⁽⁹⁾ Die Durchführung ist die letzte Stufe des mit der Vornahme von Finanzkorrekturen verbundenen Prozesses. Siehe auch Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2009, Ziffer 1.42.

⁽¹⁰⁾ Siehe Erläuterung 6.4.2.2 zur konsolidierten Jahresrechnung 2012 und Erläuterung 6.2 zur konsolidierten Jahresrechnung 2011.

⁽¹¹⁾ Siehe Ziffern 1.32-1.50 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2009.

Die komplexen Finanzkorrektur- und Wiedereinzugsmechanismen

1.20. Der Kommission und den Mitgliedstaaten stehen verschiedene Mechanismen zur Verfügung, um das Fehlerrisiko zu verringern, bevor von den Begünstigten gemeldete Ausgaben von der Kommission akzeptiert werden. Diese Mechanismen umfassen die Genehmigung von Kontrollsystemen, Verwaltungskontrollen bei den Zahlungsanträgen, die Vor-Ort-Kontrollen (etwa Kontrollbesuche bei landwirtschaftlichen Betrieben), die Bescheinigung förderfähiger Kosten durch eine unabhängige Stelle sowie die Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen an Mitgliedstaaten.

1.21. Nachdem die Zahlungen geleistet wurden und die Verwendung der Mittel akzeptiert wurde, können sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten Ex-post-Kontrollen in Bezug auf die Funktionsweise der Kontrollsysteme und die gemeldeten Ausgaben vornehmen. Diese Ex-post-Kontrollen können zwei Arten von finanziellen Konsequenzen haben, nämlich Wiedereinzugs bei den Begünstigten sowie die Anwendung von Finanzkorrekturen auf die Behörden der Mitgliedstaaten.

Was sind Wiedereinzugs?

1.22. Wiedereinzugs können sowohl von den Behörden der Mitgliedstaaten (bei der geteilten Mittelverwaltung unterliegenden Ausgaben) vorgenommen werden als auch von der Kommission (insbesondere in Bereichen, in denen sie alleine für die Ausgabenverwaltung zuständig ist, wie bei der Forschung und einem großen Teil der Ausgaben in den externen Politikbereichen). Wiedereinzugs bedeutet, dass der Begünstigte die erhaltenen Mittel vollständig oder zum Teil an die Stelle zurückzahlt, die die ursprüngliche Zahlung geleistet hat. Bei den meisten Haushaltsbereichen werden diese Mittel somit wieder für Zahlungen an andere Begünstigte verfügbar ⁽¹²⁾.

1.21. Finanzkorrekturen entbinden die Mitgliedstaaten jedoch nicht von der Verpflichtung, die zu Unrecht geleisteten Zahlungen, wann immer dies machbar und kostenwirksam ist, von den Empfängern zurückzufordern.

Zusätzlich zu den vom Hof erwähnten finanziellen Konsequenzen können die Mitgliedstaaten in einigen Politikbereichen auch durch den Abzug der nicht erstattungsfähigen Ausgaben von einem späteren Zahlungsantrag und durch die Wiederverwendung der somit frei gewordenen Mittel für andere förderfähige Projekte eine Korrektur vornehmen. In solchen Fällen ist die Einziehung der berichtigten Beträge von den Empfängern eine nationale Angelegenheit, da der EU-Haushalt geschützt und nicht mehr von den zu Unrecht gezahlten Beträgen betroffen ist.

1.22. Gemäß der Haushaltsordnung liegt die Verantwortung für die Einziehung der Beträge, insbesondere bei geteilter Mittelverwaltung, bei den Mitgliedstaaten:

- Artikel 59 Absatz 2: „(...) Zum Schutz der finanziellen Interessen der Union führen die Mitgliedstaaten unter Achtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und im Einklang mit diesem Artikel und den einschlägigen sektorspezifischen Vorschriften Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen durch, gegebenenfalls auch Vor-Ort-Kontrollen anhand repräsentativer und/oder risikogestützter Stichproben von Transaktionen. Außerdem ziehen sie rechtsgrundlos gezahlte Beträge ein und leiten — sofern in dieser Hinsicht erforderlich — rechtliche Schritte ein.“
- Artikel 80 Absatz 3: „Es obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, Kontrollen und Prüfungen durchzuführen und rechtsgrundlos ausgegebene Beträge den sektorspezifischen Vorschriften einzuziehen. Soweit die Mitgliedstaaten Unregelmäßigkeiten auf eigene Rechnung aufdecken und einschlägige Korrekturmaßnahmen ergreifen, sind sie von Finanzkorrekturen durch die Kommission bezüglich dieser Unregelmäßigkeiten ausgenommen.“

⁽¹²⁾ Eine beachtenswerte Ausnahme stellen die Ausgaben im Rahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) dar.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Was sind Finanzkorrekturen und wie funktionieren sie?

1.23. Im Falle der geteilten Mittelverwaltung kann die Kommission Finanzkorrekturen in die Wege leiten, wenn ernsthafte Mängel vorliegen oder ein Mitgliedstaat seinen Verantwortlichkeiten in Bezug auf die Aufdeckung und Berichtigung vorschriftswidriger Ausgaben nicht ordnungsgemäß nachgekommen ist.

1.24. Die Probleme betreffen häufig Schwachstellen in den Kontrollsystemen oder die fehlende Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften für die Verwaltung eines Programms, die mit erkennbaren finanziellen Auswirkungen verbunden ist (indem sie nicht förderfähige Ausgaben ermöglicht). Die Höhe der Finanzkorrektur kann auf der Grundlage individueller geprüfter Fälle berechnet werden oder auf der Grundlage einer Hochrechnung von Testergebnissen oder, falls keine dieser beiden Methoden angewendet werden kann, anhand einer Pauschal-korrektur erfolgen.

Welche Auswirkungen haben die Finanzkorrekturen auf die Mitgliedstaaten?

1.25. Die Auswirkungen von Finanzkorrekturen auf die Mitgliedstaaten ⁽¹³⁾ hängen vom jeweils geltenden Regelwerk ab:

ANTWORT DER KOMMISSION

1.25. Die Kommission stellt fest, dass der Rechnungshof keine Fragen bezüglich der Auswirkungen der Finanzkorrekturen auf den EU-Haushalt gestellt hat.

In Artikel 80 Absatz 4 der Haushaltsordnung heißt es:

„Die Kommission nimmt Finanzkorrekturen gegenüber Mitgliedstaaten vor, um Ausgaben von der Finanzierung aus Mitteln der Union auszuschließen, die nicht gemäß dem anwendbaren Recht getätigt wurden. Die Kommission stützt ihre Finanzkorrekturen auf die Ermittlung der rechtsgrundlos ausgegebenen Beträge und die Auswirkungen auf den Haushalt. Können diese Beträge nicht genau ermittelt werden, darf die Kommission auch gemäß den sektorspezifischen Vorschriften Korrekturen auf der Grundlage von Hochrechnungen oder Pauschalansätzen vornehmen.“

Die Kommission setzt die Höhe einer Finanzkorrektur nach Maßgabe der Art und des Schweregrads des Verstoßes gegen das anwendbare Recht sowie der finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt, auch im Fall von Mängeln in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen, fest (...).“

Das Ziel von Finanzkorrekturen liegt nicht darin, die Mitgliedstaaten zu bestrafen, sondern sicherzustellen, dass der Haushalt geschützt ist (d. h., dass alle Ausgaben zu Lasten des EU-Haushalts ordnungsgemäß getätigt werden), indem unrechtmäßig getätigte Ausgaben ausgeschlossen werden.

⁽¹³⁾ Siehe Ziffer 1.34 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2009.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

- a) Im Bereich der Landwirtschaft werden Finanzkorrekturen im Rahmen von Konformitätsbeschlüssen (Ziffer 4.26 Buchstabe b) vorgenommen, deren Umsetzung eine Verringerung der dem Mitgliedstaat gewährten Mittel zur Folge hat ⁽¹⁴⁾.
- b) Im Fall der Kohäsionspolitik hängen die Auswirkungen der Finanzkorrekturen davon ab, ob der Mitgliedstaat die von der Kommission vorgeschlagene Korrektur akzeptiert oder nicht ⁽¹⁵⁾:
- i) Akzeptiert der Mitgliedstaat die Korrektur, so nimmt er gemeldete Ausgaben heraus, die entweder eine Gruppe von fehlerbehafteten Projekten, ein spezifisches Element der gemeldeten Ausgaben, einen auf der Grundlage einer Hochrechnung von Testergebnissen berechneten Betrag oder den Betrag der Pauschalkorrektur betreffen. In diesem Fall können die Mittel für andere förderfähige Maßnahmen verwendet werden.
- ii) Akzeptiert der Mitgliedstaat die vorgeschlagene Finanzkorrektur nicht, so kann die Kommission auf der Grundlage eines förmlichen Beschlusses selbst eine Finanzkorrektur anwenden. Eine aufgrund eines Kommissionsbeschlusses vorgenommene Finanzkorrektur bedeutet eine Nettoerhöhung der EU-Finanzierung für das betreffende Programm und den betroffenen Mitgliedstaat. Etwa 1 %, d. h. 32 Millionen Euro der 2012 vorgenommenen Finanzkorrekturen, waren das Ergebnis entsprechender Kommissionsbeschlüsse.

- b) Die Kommission stellt fest, dass die Auswirkungen von Finanzkorrekturen auf der Ebene der Mitgliedstaaten stets negativer Art sind.
- i) Wird die Finanzkorrektur vom Mitgliedstaat selbst akzeptiert, muss der Mitgliedstaat nicht förderfähige Ausgaben durch förderfähige Vorhaben ersetzen, um die EU-Mittel nicht zu verlieren.
- ii) Wird die Finanzkorrektur von der Kommission auferlegt, handelt es sich um eine Nettokorrektur und einen finanziellen Verlust des EU-Beitrags.

In beiden Fällen (Ziffer 1.25 Buchstabe b Punkte i und ii) wirkt sich der Verlust der EU-Kofinanzierung durch die als nicht förderfähig erachteten Ausgaben finanziell auf den Staatshaushalt des jeweiligen Mitgliedstaats aus, es sei denn, er hat die Möglichkeit, die Beträge von einzelnen Empfängern wieder einzuziehen.

⁽¹⁴⁾ Im Bereich Landwirtschaft vorgenommene Finanzkorrekturen werden als zweckgebundene Einnahmen erfasst und gehen dem Haushaltstitel für „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“ daher nicht verloren.

⁽¹⁵⁾ Siehe Abschnitt 2 der jeweils zum 31. März, 30. Juni und 30. September 2012 erstellten vierteljährlichen Berichte des Rechnungsführers mit den vorläufigen Zahlen für 2012 zu den Finanzkorrekturen im Bereich der Kohäsionspolitik 2012. Diese Berichte gehören zu den Dokumenten, die dem Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments im Zusammenhang mit der Entlastung 2011 unter der Rubrik „Finanzkorrekturen — Kohäsionspolitik“ vorgelegt wurden. (<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/publications.html?id=CONT0004#menuzone>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

Welche Auswirkungen haben die Finanzkorrekturen auf die Begünstigten?

1.26. Im Bereich Landwirtschaft sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, die vorschriftswidrigen Ausgaben wiedereinzuziehen⁽¹⁶⁾; allerdings bewirken die von der Kommission auferlegten Finanzkorrekturen nur selten, dass die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und andere Begünstigte Mittel zurückzahlen müssen⁽¹⁷⁾.

1.27. Im Bereich Kohäsion sind die Behörden der Mitgliedstaaten aufgefordert, Finanzkorrekturen vorzunehmen, wenn Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Projekten aufgedeckt werden⁽¹⁸⁾. Wie im Folgenden dargelegt, gibt es große Unterschiede hinsichtlich des Umfangs, in dem Wiedereinziehungen bei den Begünstigten vorgenommen werden (siehe Kästen 1.2 und 1.3).

1.28. Sämtliche zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes von den Mitgliedstaaten vorgenommenen Wiedereinziehungen werden berücksichtigt, was bedeutet, dass die fraglichen Beträge nicht in die Fehlerberechnung einbezogen werden.

1.26. Die Kommission stellt fest, dass selbst wenn die Mitgliedstaaten die Ausgaben nicht von den Endempfängern wiedereinzuziehen, die Finanzkorrektur auf der Ebene des Mitgliedstaats bedeutet, dass der EU-Haushalt geschützt ist. Die Ausgaben sind dann nicht mehr aus dem EU-Haushalt finanziert sondern aus dem jeweiligen Staatshaushalt.

1.27. Gemäß dem Rechtsrahmen können die Mitgliedstaaten entscheiden, ob sie die Beträge, die als zu Unrecht gezahlt eingestuft wurden, noch vor der Einziehung auf nationaler Ebene sofort vom nächsten Auszahlungsantrag abziehen (etwa 83 % des Gesamtbetrags) oder bis zur wirksamen Wiedereinzahlung von den Empfängern warten, um diesen Betrag von einem darauffolgenden Auszahlungsantrag abzuziehen (etwas 17 % des Gesamtbetrags).

⁽¹⁶⁾ Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 (ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1): „Die Mitgliedstaaten a) erlassen (...), um (...) iii) die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen“.

⁽¹⁷⁾ Die Einziehungen im Rahmen des EGFL (2012: 162 Millionen Euro, Erläuterung 6.4.2.1 zur konsolidierten Jahresrechnung 2012) umfassen Beträge, die aufgrund von Maßnahmen der Zahlstellen bei den Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe und anderen Begünstigten wiedereingezogen wurden, und zwar sowohl auf der Grundlage von Konformitätsbeschlüssen der Kommission als auch auf Betreiben der Zahlstellen wiedereingezogene Beträge. In den verbuchten Wiedereinziehungen sind auch die Beträge enthalten, die sich aus der Anwendung der Regel ergeben, wonach die finanziellen Folgen einer Nichtwiedereinzahlung zu 50 % von dem betreffenden Mitgliedstaat und zu 50 % vom EU-Haushalt getragen werden. Der Gesamtbetrag der verbuchten Wiedereinziehungen macht nur etwa ein Drittel der verbuchten Finanzkorrekturen aus.

⁽¹⁸⁾ Im Bereich Kohäsion obliegt es den Mitgliedstaaten, rechtsgrundlos gezahlte Beträge gegebenenfalls bei den Begünstigten wiedereinzuziehen und die Kommission über die Wiedereinziehungen bei den Begünstigten und die aus den Ausgabenerklärungen herausgenommenen Beträge zu unterrichten (Artikel 70 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25). In Erläuterung 6.7 zur konsolidierten Jahresrechnung zu herausgenommenen Beträgen und Wiedereinziehungen werden (auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 zusätzliche Finanzkorrekturen in Höhe von 1 652 Millionen Euro angegeben, wobei nicht unterschieden wird zwischen Finanzkorrekturen, die auf nationale Kontrollen zurückzuführen sind und solchen, die auf Kontrollen der Kommission zurückzuführen sind.

Finanzkorrekturen im Jahr 2012

1.29. Finanzkorrekturen erfolgen häufig mehrere Jahre, nachdem die ersten Mittelauszahlungen getätigt wurden (siehe Sonderberichte des Hofes Nr. 7/2010 zum Bereich Landwirtschaft⁽¹⁹⁾ und Nr. 3/2012 zu den Strukturfonds⁽²⁰⁾). Im Jahr 2012 gibt es jedoch auch einige signifikante Beispiele für Fälle, in denen es der Kommission gelungen ist, wesentlich rascher Finanzkorrekturen aufzuerlegen. Andere nachstehend aufgeführte Beispiele vermitteln ein besseres Verständnis der jeweiligen Probleme (siehe Kästen 1.1-1.3).

1.29. Die Kommission hat sämtliche im Vertrag und in den Rechtsvorschriften zum Schutz des EU-Haushalts vorgesehenen Maßnahmen ergriffen. Die Kommission trifft diese Maßnahmen, soweit möglich, innerhalb des Haushaltsjahres, in dem Unregelmäßigkeiten auftreten oder vom Hof, von den Mitgliedstaaten oder von ihr selbst festgestellt werden. Aufgrund des rechtlichen Rahmens für den Schutz der finanziellen Interessen der Union und der Komplexität der damit verbundenen Verfahren werden jedoch die meisten Unregelmäßigkeiten und/oder Fehler erst mehrere Jahre nach ihrem Auftreten behoben.

Die Kommission wird insbesondere im Rahmen der Vorbereitungen für die Umsetzung der GAP-Reform ihre Bemühungen um eine Verbesserung und Beschleunigung des Prozesses fortsetzen, wobei sie die Beibehaltung von Qualitätsstandards und das Recht der Mitgliedstaaten auf Gegendarstellung berücksichtigen wird.

Bei den Strukturfonds wurden zwei Drittel der kumulierten Finanzkorrekturen für den Zeitraum 2000-2012 nach der Annahme des Aktionsplans der Kommission für 2008 beschlossen. Dies zeigt eine Beschleunigung der Verfahren, zu der sich die Kommission verpflichtet hatte.

⁽¹⁹⁾ Ziffern 68-73 und Abbildung 3 des Sonderberichts Nr. 7/2010 „Prüfung des Rechnungsabschlussverfahrens“, siehe EuRH-Website: <http://eca.europa.eu>.

⁽²⁰⁾ Siehe Kapitel 4 (Ziffer 4.31) und Sonderbericht Nr. 3/2012 zu den Strukturfonds. „Hat die Kommission wirksam auf in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten aufgedeckte Mängel reagiert?“, EuRH-Website: <http://eca.europa.eu>.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 1.1 — Beispiel für ein verlängertes Finanzkorrekturverfahren

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) — Spanien

In der Jahresrechnung 2012 wird eine Finanzkorrektur von 1,8 Milliarden Euro im Zusammenhang mit der Verwendung von Mitteln für die Kohäsionspolitik in Spanien im Zeitraum 2000-2006 ausgewiesen. Dies ist die höchste einzelne Korrektur, die im Jahr 2012 verbucht wurde (49 % des Gesamtwerts). Die Kommission hatte die Korrektur 2008 vorgeschlagen, um Schwachstellen bei der Verwaltung und Verstöße gegen die Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge zu ahnden.

Die Behörden des Mitgliedstaats stimmten dieser Finanzkorrektur beim Abschluss des Programms in den Jahren 2011 und 2012 zu. Im Hinblick auf die Umsetzung der Finanzkorrektur haben die für die Verwaltung der Programme zuständigen spanischen Regionen weitere Ausgaben gemeldet.

Als Folge der Finanzkorrekturen waren die spanischen Behörden berechtigt, weitere Finanzmittel in Höhe von 1 390 Millionen Euro zu erhalten. Von diesem Betrag zahlte die Kommission im Jahr 2012 lediglich 211 Millionen Euro, da nicht genügend Zahlungsermächtigungen zur Verfügung standen (siehe Ziffern 1.46-1.59). Diese Zahlung führte dazu, dass die Finanzkorrektur in der konsolidierten Jahresrechnung erfasst wurde. Die Kommission wird im Jahr 2013 den Restbetrag von 1 179 Millionen Euro an Spanien zahlen. Somit wird Spanien 27 864 Millionen Euro von 28 019 Millionen Euro, die dem Land für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 zugewiesen wurden, erhalten (d. h. alles bis auf 155 Millionen Euro des Spanien zugewiesenen Betrags).

ANTWORT DER KOMMISSION

Kasten 1.1 — Beispiel für ein langwieriges Finanzkorrekturverfahren

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) — Spanien

Die Kommission betrachtet dieses komplexe Verfahren für Finanzkorrekturen, in dessen Rahmen Ausgaben in Höhe von über 2 Mrd. EUR durch neue förderfähigen Ausgaben ersetzt wurden, als Erfolg für den Schutz des EU-Haushalts.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 1.2 — Beispiele für pauschale Finanzkorrekturen mit Auswirkungen auf der Ebene des Mitgliedstaats

Europäischer Sozialfonds (ESF) — Rumänien

Die Kommission stellte im April/Mai 2012 schwerwiegende Probleme im Zusammenhang mit einem aus dem ESF finanzierten operationellen Programm in Rumänien fest. Die Hauptpunkte betrafen Unzulänglichkeiten bei den Auswahlverfahren, den Verwaltungskontrollen, den Kontrollen in Bezug auf die Vergabe öffentlicher Aufträge und einzelne nicht förderfähige Ausgaben.

Nach Verhandlungen einigten sich die Kommission und die rumänischen Behörden darauf, eine Pauschalkorrektur von 25 % anzuwenden. In der Folge legte Rumänien eine weitere Erklärung über ESF-Ausgaben vor (über mehr als 25 % aller zuvor geltend gemachten Ausgaben). Auf dieser Grundlage zahlte die Kommission im Dezember 2012 einen niedrigen Betrag an Rumänien (7 602 Euro). Die Korrekturen (die sich bis 31. Dezember 2012 auf 81 Millionen Euro des EU-Beitrags beliefen) wurden nicht auf Projektebene vorgenommen; die Auswirkungen der Finanzkorrektur sind einer Herabsetzung des Kofinanzierungssatzes für dieses OP gleichzusetzen.

EFRE — Tschechische Republik

Im Jahr 2011 ermittelten die Kommission, der Hof und die Behörden der Mitgliedstaaten schwerwiegende Mängel in der Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme von zwei operationellen Programmen (OP Umwelt (mit einem EU-Beitrag von 65 Millionen Euro) und OP Verkehr (mit einem EU-Beitrag von 194 Millionen Euro)). Unter Berücksichtigung ihrer Überprüfungen und des geschätzten Risikos für den Fonds einigten sich die Kommission und die tschechischen Behörden darauf, auf alle vor dem 1. September 2012 von der Verwaltungsbehörde an die Begünstigten gezahlten Mittel eine Pauschalberichtigung anzuwenden (5 % beim OP Umwelt und 10 % beim OP Verkehr). Die tschechischen Behörden erklärten sich in diesem Zusammenhang einverstanden, die vereinbarte Korrektur in späteren der Kommission vorzulegenden Ausgabenerklärungen abzuziehen, mit der Folge, dass die betreffenden Begünstigten niedrigere Erstattungen durch die Kommission erhalten.

ANTWORT DER KOMMISSION

Kasten 1.2 — Beispiele für pauschale Finanzkorrekturen mit Auswirkungen auf der Ebene des Mitgliedstaats

Europäischer Sozialfonds (ESF) — Rumänien

Die Kommission stellt fest, dass der Hof die geschätzte Fehlerquote für 2012 auf der Grundlage der Pauschalkorrektur, auf die sich der Hof für den Politikbereich Beschäftigung und soziale Angelegenheiten bezieht, nicht verringert, obwohl die Kommission alles in ihrer Macht Stehende getan und im Einklang mit den bestehenden Rechtsvorschriften gehandelt hat. Bei ihrer eigenen Bewertung der geschätzten Fehlerquote im Jahr 2012 berücksichtigte die Kommission auch die Auswirkungen der pauschalen Finanzkorrekturen in diesem Jahr, die bei der vom Rechnungshof vorgenommenen Schätzung der Fehlerquote nicht berücksichtigt wurden. Aus diesem Grund ist die Kommission der Auffassung, dass die Fehlerquote weitgehend der zuvor für diesen Politikbereich berechneten Fehlerquote entspricht (siehe Ziffern 6.14 und 6.39).

Die Finanzkorrekturen wirken sich nicht nur dahingehend aus, dass sie einer Verringerung des Kofinanzierungssatzes für das jeweilige OP gleichkommen, sondern viel bedeutender ist, dass die betreffenden unrechtmäßig getätigten Ausgaben von den Ausgaben der Union ausgenommen werden.

EFRE — Tschechische Republik

Die Kommission hat im Jahr 2012 für sämtliche Ausgaben in den betreffenden tschechischen Programmen pauschale Finanzkorrekturen auf kumulativer Basis vorgenommen. Die Kommission stellt fest, dass die obengenannte Pauschalkorrektur nicht bei der vom Rechnungshof angestellten Berechnung der geschätzten Fehlerquote für 2012 (siehe Ziffern 5.26, 5.33 und 5.62) berücksichtigt wurde, obwohl die Kommission alles in ihrer Macht Stehende getan und im Einklang mit den bestehenden Rechtsvorschriften gehandelt hat, um den EU-Haushalt in dem vom Hof geprüften Haushaltsjahr zu schützen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 1.3 — Beispiele für Finanzkorrekturen mit Auswirkungen auf der Ebene der Begünstigten

EFRE — Rumänien

Bei einem aus dem EFRE finanzierten operationellen Programm in Rumänien ermittelte die Kommission für den Zeitraum 2010-2012 erhebliche Schwachstellen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen allgemein sowie Mängel bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Nachdem es zu einer Unterbrechung der Zahlungen gekommen war, einigten sich die Kommission und die rumänischen Behörden darauf, dass individuelle Korrekturen auf Projektebene vorgenommen werden sollten. Dies wurde im Zuge der im Dezember 2012 von der Kommission an Rumänien gezahlten Erstattungen umgesetzt.

EFRE — Slowakei

Die Kommission und die slowakische Prüfbehörde deckten schwerwiegende Mängel in den Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf. Die nationalen Behörden prüften eine repräsentative Stichprobe von Verträgen. Auf der Grundlage dieser Überprüfungen stimmten die slowakischen Behörden einer Korrektur von 7,3 % zu (Ende 2012 belief sich diese auf 32 Millionen Euro des EU-Beitrags), die sich auf eine Hochrechnung der Testergebnisse stützte; davon betroffen waren alle vor dem 30. Oktober 2012 unterzeichneten 1 919 Einzelverträge.

ANTWORT DER KOMMISSION

Kasten 1.3 — Beispiele für Finanzkorrekturen mit Auswirkungen auf der Ebene der Begünstigten

EFRE — Rumänien

Die Kommission verweist auf die proaktiven Korrekturmaßnahmen, die sie bei vier der fünf EFRE-Kernprogramme in Rumänien, bei denen sie im Zuge ihrer Prüfung schwerwiegende Mängel festgestellt hat, in Form von Zahlungsunterbrechungen und erheblichen Finanzkorrekturen ergriffen hat. Die Programme wurden abhängig von der besonderen Situation der einzelnen Prioritätsachsen innerhalb einer Spanne von 10 % bis 25 % pauschal berichtigt.

EFRE — Slowakei

Die Kommission hat im Jahr 2012 für sämtliche Ausgaben in den betreffenden slowakischen Programmen pauschale Finanzkorrekturen auf kumulativer Basis vorgenommen. Die Kommission stellt fest, dass die obengenannte Pauschalkorrektur nicht bei der vom Rechnungshof angestellten Berechnung der geschätzten Fehlerquote für 2012 (siehe Ziffern 5.26, 5.33 und 5.62) berücksichtigt wurde, obwohl die Kommission alles in ihrer Macht Stehende getan und im Einklang mit den bestehenden Rechtsvorschriften gehandelt hat, um den EU-Haushalt in dem vom Hof geprüften Haushaltsjahr zu schützen.

Die Kommission stellt fest, dass der Hof der Ansicht ist, dass sich die Pauschalkorrektur beim slowakischen Beispiel nur auf Einzelprojekte ausgewirkt hat, wenn diese bereits zuvor Gegenstand von Einzelprüfungen im Rahmen der repräsentativen Stichprobe von 77 Verträgen waren, die die Grundlage für die Hochrechnung bildeten und daher detaillierten individuellen Korrekturmaßnahmen unterzogen wurden. Bei einem anderen Projekt, das der Pauschalkorrektur unterzogen wurde, jedoch nicht Teil der vom Mitgliedstaat geprüften repräsentativen Stichprobe war, vertrat der Hof die Auffassung, dass der von ihm festgestellte Fehler trotz Pauschalkorrektur nicht behoben wurde und ließ ihn daher in seine Fehlerquote einfließen. Da Verlängerungen der Verwaltungskontrollen und Prüfungen bei einzelnen Projekten zu erheblichen Kosten für die Kommission und die Mitgliedstaaten führen würden, werden im Einklang mit dem Rechtsrahmen Pauschalkorrekturen angewandt.

Auswirkungen auf die Zuverlässigkeitserklärung

1.30. Der Hof begrüßt die zügigere Einleitung von Finanzkorrekturen für Rumänien, die Tschechische Republik und die Slowakei durch die Kommission. Ferner nimmt er die Fortschritte im Zusammenhang mit der bereits seit Langem ausstehenden Finanzkorrektur für Spanien zur Kenntnis. Aufgrund des Zeitpunkts und der Art der Finanzkorrekturen ergeben sich unterschiedliche Auswirkungen auf den Haushalt, die Mitgliedstaaten, die Begünstigten und die Arbeit des Hofes.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

1.31. Der Hof hat untersucht, wie sich diese Finanzkorrekturen auf seine Prüfungsschlussfolgerungen auswirken:

- a) Mit der Finanzkorrektur für Spanien (siehe Kasten 1.1) wird Problemen Rechnung getragen, die bis zum Jahr 2008 bestanden. Allerdings werden im Jahr 2013 (und wahrscheinlich in nachfolgenden Haushaltsjahren) weiterhin Zahlungen getätigt, die unter Umständen im Rahmen des normalen Prüfungszyklus des Hofes überprüft werden.
- b) Bei den Finanzkorrekturen im Zusammenhang mit dem ESF in Rumänien und dem EFRE in der Tschechischen Republik handelte es sich um Pauschalkorrekturen. Diese sind nicht mit Wiedereinziehungen bei den Begünstigten (siehe Kasten 1.2) oder detaillierten Korrekturen auf Projektebene verbunden. Infolgedessen bleiben die von diesen Mitgliedstaaten zur Untermauerung der Erstattungen gemeldeten Ausgaben⁽²¹⁾ mit den vom Hof aufgedeckten Fehlern behaftet.
- c) Die Korrektur im Zusammenhang mit dem EFRE in Rumänien und eine Komponente der Korrektur im Zusammenhang mit dem EFRE in der Slowakei (siehe Kasten 1.3) wurden während des Jahres 2012 vorgenommen, und es kam zu detaillierten Korrekturen auf Projektebene. Bei der Prüfung der von der Korrektur betroffenen Projekte hat der Hof diesem Sachverhalt Rechnung getragen, indem er die Fehler in diesen Projekten nicht länger quantifiziert und somit nicht in die Berechnung der geschätzten Fehlerquote einbezogen hat⁽²²⁾.

1.31.

- a) Die Finanzkorrektur für Spanien wurde im Jahr 2012 auf der Grundlage von (teilweisen) Abschlusszahlungen vorgenommen. Daher trägt diese Korrektur dazu bei, dass die im Jahr 2012 von der Kommission getätigten Zahlungen nicht durch unrechtmäßige Ausgaben ausgelöst werden.

Zudem verweist die Kommission darauf, dass in Bezug auf die Kohäsionspolitik Zahlungen, Fehler und Finanzkorrekturen in einem mehrjährigen Rahmen der Programme zu prüfen sind. Die Kommission hat kürzlich in einem von der Entlastungsbehörde angeforderten Bericht angeführt, dass die von ihr für die Programme im Zeitraum 2000-2006 vorgenommenen Finanzkorrekturen mindestens 5,6 % der EFRE-Zuweisungen für 2000-2006 ausmachen (6,2 % zum 31.3.2013), wobei auch zusätzliche Korrekturen der Mitgliedstaaten und die Finanzkorrektur für Spanien berücksichtigt wurden.

- b) Obwohl die von der Kommission getätigten Zahlungen Projekte umfassten, bei denen möglicherweise Unregelmäßigkeiten auftraten, ist die Kommission der Ansicht, dass aufgrund der Pauschalkorrekturen die nicht ordnungsgemäß gemeldeten Ausgaben der Endempfänger nicht für eine Erstattung aus dem EU-Haushalt in Frage kommen (siehe Kapitel 5 Ziffern 5.26, 5.33 und 5.62 sowie Kapitel 6 Ziffern 6.14, 6.15, 6.37 und 6.40).
- c) Siehe die Antwort der Kommission zu Kasten 1.3. Dies war bei mehreren slowakischen Projekten der Fall, die in der Stichprobe des Hofes enthalten waren und die Grundlage für die Pauschalkorrektur von 7,3 % bei fast 2 000 Projekten bildeten. Ein weiteres slowakisches Projekt, das vor der Prüfung durch den Hof nicht einzeln vom Mitgliedstaat geprüft wurde, ging in die Fehlerquote des Hofes ein. Dieser ungleiche Umgang mit Projekten, die der gleichen Pauschalkorrektur unterliegen, steht im Widerspruch zu dem Grundsatz der Kosteneffizienz der Kontrollen und den in der Haushaltsordnung vorgesehenen Gründen für die Anwendung von Pauschalkorrekturen.

⁽²¹⁾ Siehe Ziffer 1.40 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2009.

⁽²²⁾ Siehe Ziffer 1.39 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2009.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.32. In Bezug auf die Agrarausgaben ist festzuhalten, dass die Konformitätsbeschlüsse der Kommission direkt an Mitgliedstaaten gerichtet sind und in der Mehrzahl der Fälle nicht zu Wiedereinzahlungen auf der Ebene der Begünstigten führen (siehe Ziffer 1.26); zudem betreffen sie in der Vergangenheit getätigte Zahlungen (siehe Ziffer 4.28 von Kapitel 4). Infolgedessen wirken sich diese Finanzkorrekturen zu spät aus, um bei der Schätzung der Fehlerquote durch den Hof für das laufende Berichterstattungsjahr berücksichtigt zu werden.

1.33. Die von der Kommission in die Wege geleiteten Finanzkorrekturen, die während des Jahres zu detaillierten Korrekturen auf der Ebene der Projektausgaben oder zu Wiedereinzahlungen geführt haben, hatten zur Folge, dass die geschätzte Fehlerquote für 2012 gesunken ist. Die pauschalen Finanzkorrekturen führen nicht dazu, dass vorschriftswidrige Ausgaben aus der Ausgabenerklärung herausgenommen oder auf der Ebene der Projekte korrigiert werden und wirken sich daher nicht auf die die vom Hof geschätzte Fehlerquote aus.

1.34. Die Kommission unternimmt erhebliche Anstrengungen, um wie in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehen unzulängliche Überwachungs- und Kontrollsysteme zu ermitteln und zu verbessern. Die Kommission kann keine weitergehenden Maßnahmen ergreifen, d. h., sie kann die Mitgliedstaaten nicht dazu zwingen, Wiedereinzahlungen bei den Begünstigten vorzunehmen.

ANTWORT DER KOMMISSION

1.32. Die Kommission ist der Auffassung, dass Finanzkorrekturen das Risiko für den EU-Haushalt für die geteilte Mittelverwaltung angemessen abdecken. Sie entbinden die Mitgliedstaaten jedoch nicht von der Verpflichtung, die zu Unrecht geleisteten Zahlungen, wann immer dies machbar und kostenwirksam ist, von den Empfängern zurückzufordern. Die Kommission wird ihre Bemühungen um eine Verbesserung und Beschleunigung des Prozesses im Hinblick auf den Zeitpunkt der Finanzkorrekturen fortsetzen, insbesondere im Rahmen der Vorbereitungen für die Umsetzung der GAP-Reform, wobei sie die Beibehaltung von Qualitätsstandards und das Recht der Mitgliedstaaten auf Gegendarstellung berücksichtigen wird. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die in Anwendung der EU-Rechtsvorschriften nachträglich vorgenommenen Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen berücksichtigt werden sollten, um wiedergeben zu können, in welchem Umfang Ausgaben nach wie vor durch Transaktionen beeinträchtigt werden, die unrechtmäßig nach der Anwendung der Überwachungs- und Kontrollsysteme durchgeführt wurden.

1.33. Die Kommission betont, dass Pauschalkorrekturen den EU-Haushalt schützen, indem unrechtmäßige Ausgaben von der Finanzierung durch die Union ausgenommen werden.

Siehe die Antworten auf Ziffern 1.29 bis 1.31.

1.34. Parallel zur Durchführung von Finanzkorrekturen werden alle festgestellten systemischen Probleme mithilfe von Aktionsplänen angegangen, die Änderungen bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen beinhalten, welche von dem betreffenden Mitgliedstaat umgesetzt werden.

In die im Juli 2013 angenommene Entschließung des Europäischen Parlaments über den integrierten Internen Kontrollrahmen wird die strikte Anwendung von Artikel 32 Absatz 5 der Haushaltsordnung gefordert, in dem es heißt: „Im Fall einer anhaltend hohen Fehlerquote bei der Durchführung ermittelt die Kommission die Schwachstellen der Kontrollsysteme, analysiert Kosten und Nutzen möglicher Korrekturmaßnahmen und schlägt geeignete Maßnahmen vor, wie z. B. Vereinfachung der geltenden Bestimmungen, Verbesserung der Kontrollsysteme und Umgestaltung des Programms (...)“

Insbesondere aufgrund des erwarteten Personalabbaus, der Schwierigkeiten im Hinblick auf das Gesetzgebungsverfahren für den Zeitraum 2014–2020, die vorgeschlagene Vereinfachung und das Ziel kosteneffizienter Kontrollen sicherzustellen, ist die Kommission der Auffassung, dass insbesondere im Bereich der geteilten Mittelverwaltung die Anwendung dieser neuen Anforderung nicht nur auf Maßnahmen beschränkt werden kann, die lediglich auf eine Auswirkung auf die jährliche Fehlerquote auf der Ebene der Endempfänger abzielen. Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten, die während der Laufzeit von Mehrjahresprogrammen durchgeführt werden, werden stets ein wichtiger Faktor sein, der berücksichtigt werden muss, ebenso wie die kontinuierlichen Bemühungen zur Vereinfachung von Bestimmungen sowie zur Umgestaltung und Stärkung der Systeme.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

1.35. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 hat die Kommission vorgeschlagen, dass nach der Vorlage des Jahresabschlusses der nationalen Behörden aufgedeckte Unregelmäßigkeiten automatisch zu einer Nettofinanzkorrektur der EU-Finanzierung führen. Auf diese Weise soll ein stärkerer Anreiz für wirksame Kontrollen der Mitgliedstaaten gegeben werden⁽²³⁾. Sollte ein entsprechender Vorschlag angenommen werden, wird der Hof untersuchen, ob dies Auswirkungen auf seine Methodik hat.

Der Synthesebericht und die Jährlichen Tätigkeitsberichte

Die Jährlichen Tätigkeitsberichte

1.36. Mit der laufenden Haushaltsführung betraut die Kommission die Generaldirektoren ihrer Generaldirektionen und den operativen Direktor des Europäischen Auswärtigen Dienstes⁽²⁴⁾. Die Kommission verlangt von ihren Generaldirektoren, dass sie in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten⁽²⁵⁾ eine Zuverlässigkeitserklärung über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorlegen. Gemäß den Anweisungen der Kommission für die Ausarbeitung dieser Erklärungen müssen die Generaldirektoren eine eingeschränkte Erklärung vorlegen, wenn a) ein Ereignis eingetreten ist, das schwerwiegende Auswirkungen auf das Ansehen der Kommission hat, oder b) die Auswirkungen der geschätzten Fehlerquoten nach den bereits vorgenommenen Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen noch immer wesentlich sind.

1.35. Die Kommission stellt fest, dass gemäß dem gegenwärtigen Ansatz des Hofes Netto reduktionen von EU-Mitteln keine Auswirkungen auf die Fehlerquote haben, wenn die Mitgliedstaaten die Beträge von den Endempfängern nicht zurückfordern oder wenn diese vorausgegangene Jahre betreffen.

⁽²³⁾ Siehe Ziffer 5.73, Empfehlung 1 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2011: „Sie [die Kommission] sollte die Wirksamkeit der Sanktionssysteme erhöhen, indem sie den Finanzkorrekturen mehr Wirkung verleiht und die Möglichkeiten des Austauschs nicht förderfähiger Ausgaben gegen andere Ausgaben einschränkt, wie von der Kommission für den nächsten Programmplanungszeitraum im Bereich Kohäsion vorgeschlagen.“

⁽²⁴⁾ Die Bezeichnung „Generaldirektor“ wird hier allgemein in der Bedeutung von Personen, die Erklärungen unterzeichnen, verwendet. Tatsächlich wurden die Erklärungen vom Generalsekretär der Kommission unterzeichnet sowie in 36 Fällen von Generaldirektoren, in sieben Fällen von Direktoren und in vier Fällen von Dienststellenleitern, außerdem vom operativen Direktor des Europäischen Auswärtigen Dienstes.

⁽²⁵⁾ Die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommissionsdienststellen können auf der Website der Kommission abgerufen werden: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_de.htm.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

1.37. Im Jahr 2012 erklärten alle Generaldirektoren, angemessene Gewähr dafür erlangt zu haben, dass die für die Tätigkeiten der Dienststelle zugewiesenen Mittel für die geplanten Zwecke und im Einklang mit den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet wurden und die eingerichteten Kontrollverfahren die erforderliche Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bieten. Allerdings machten 14 Generaldirektoren insgesamt 23 quantifizierte Vorbehalte in Bezug auf die Ausgaben geltend (siehe **Tabelle 1.3**). Überdies schränkte der Generaldirektor der GD Haushalt seine Erklärung in Bezug auf die Einnahmen ein.

1.38. Drei Generaldirektionen ⁽²⁶⁾ waren Gegenstand einer begrenzten prüferischen Durchsicht durch den Internen Auditdienst. In der Folge machte die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung umfangreichere Vorbehalte geltend als in der Vergangenheit. Die GD Entwicklung und Zusammenarbeit — EuropeAid sowie die GD Forschung und Innovation machten ebenfalls umfangreichere Vorbehalte geltend, die aber nicht mit den Schlussfolgerungen aufgrund der begrenzten prüferischen Durchsicht des Internen Auditdienstes in Zusammenhang standen. Nicht alle Empfehlungen bezüglich der Jährlichen Tätigkeitsberichte wurden in den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2012 umgesetzt, und der Interne Auditdienst wird die Jährlichen Tätigkeitsberichte für 2013 weiterer Generaldirektionen überprüfen.

1.38. *Die Dienststellen der Kommission haben sich verpflichtet, alle IAD-Empfehlungen für die jährlichen Tätigkeitsberichte 2013 umzusetzen.*

⁽²⁶⁾ GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (siehe Kapitel 3, Ziffern 3.31-3.36 sowie Kapitel 4, Ziffern 4.38-4.40), GD Entwicklung und Zusammenarbeit — EuropeAid (siehe Kapitel 7, Ziffer 7.24 und Kasten 7.2) sowie GD Forschung und Innovation (siehe Kapitel 8, Ziffer 8.24).

Tabelle 1.3 — Quantifizierte Vorbehalte in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Kommission

(Millionen Euro)

Kapitel	GD/Dienststelle ⁽¹⁾	Grund des Vorbehalts ⁽²⁾	Von Vorbehalten betroffene Zahlungen für Tätigkeiten im Rahmen der tätigkeitsbezogenen Budgetierung insgesamt ⁽³⁾	Quantifizierung der Vorbehalte ⁽²⁾	Risikobetrag ⁽⁴⁾
3	AGRI	Schwerwiegende Mängel in den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten für Direktbeihilfezahlungen in Bulgarien, Frankreich und Portugal	40 880,0	407,3	932,1
4	AGRI	Von den Mitgliedstaaten aufgedeckte Fehler in den Ausgaben zur Entwicklung des ländlichen Raums	13 257,8	202,7	202,7
	MARE	Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Operationellen Programme im Rahmen des FIAF in Deutschland (Ziel 1)	2,4	0,0	0,0
		EFF-Verwaltungs- und Kontrollsysteme in Belgien, der Tschechischen Republik, Estland, Spanien, Frankreich, Italien, Rumänien, Schweden und im Vereinigten Königreich	477,6	21,1	21,1
SANCO	Fehler in den Kostenaufstellungen der Mitgliedstaaten für das Programm zur Tilgung und Überwachung von Tierseuchen und auf dem Gebiet der Lebensmittel	256,0	8,8	8,8	
5	REGIO	EFRE/Kohäsionsfonds/IPA-Verwaltungs- und Kontrollsysteme (Zeitraum 2007-2013) in 16 Mitgliedstaaten und 12 Programmen für territoriale Zusammenarbeit	35 474,5	309,5	min. 769,5 max. 1 716,9
		EFRE/Kohäsionsfonds/IPA-Verwaltungs- und Kontrollsysteme für den Programmplanungszeitraum 2000-2006) in 5 Mitgliedstaaten	2 612,7	10,9	10,9
6	EMPL	Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen für den ESF in Belgien, der Tschechischen Republik, Deutschland, Irland, Spanien, Frankreich, Italien, Polen, Rumänien, der Slowakei und im Vereinigten Königreich für den Programmplanungszeitraum 2007-2013	10 719,0	68,0	250,2
		Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen für das IPA in zwei Bewerberländern	58,5	0,9	0,9
7	DEVCO	Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der als risikobehaftet eingestuften Vorgänge (globale Zahl für die Generaldirektion)	3 853,3	138,7	259,5
	FPI	Potenzielle Rechtmäßigkeits-/Ordnungsmäßigkeitsfragen im Zusammenhang mit Wahlbeobachtungsmissionen	25,9	2,2	2,2
8	RTD	Fehler in den Kostenaufstellungen zum Sechsten Rahmenprogramm (RP6)	323,4	8,2	8,2
	ENER		17,0	1,1	1,1
	MOVE		7,0	0,7	0,7
	ENTR		2,8	0,1	0,1
	RTD	Fehler in den Kostenaufstellungen zum Siebten Rahmenprogramm (RP7)	3 456,4	103,1	103,1
	CNECT		1 160,8	15,9	15,9
	ENTR		329,3	2,4	2,4
	ENER		135,1	3,1	3,1
	MOVE		56,0	0,5	0,5
	REA		Fehler in den Kostenaufstellungen zum RP7 für Finanzhilfen für Raumfahrt und Sicherheit	239,4	4,2
	Fehler in den Kostenaufstellungen zum RP7 für kleine und mittlere Unternehmen	194,6	7,7	7,7	
EACEA	Fehler in den Finanzhilfezahlungen aus dem Programmbudget 2011-2012 des Programms für lebenslanges Lernen (2007-2013)	120,0	4,2	4,2	
		Insgesamt	113 659,5	1 321,3	min. 2 609,1 max. 3 556,5

-
- ⁽¹⁾ Die vollständige Liste der Generaldirektionen/Dienststellen der Kommission ist einsehbar unter <http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm>.
- ⁽²⁾ *Quelle:* Jährliche Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen, Dienststellen und Exekutivagenturen; der „Grund des Vorbehalts“ wurde aus Teil 3.2 (Titel) bzw. aus Teil 4 übernommen und angepasst. Die „Quantifizierung der Vorbehalte“ stammt aus Teil 3.1 und Teil 3.2.
Für die GD MARE siehe auch S. 67 des Jährlichen Tätigkeitsberichts. Die Vorbehalte werden jedoch mit 0,0 Euro quantifiziert, da 2012 keine Zahlungen geleistet wurden. Im Fall der GD REGIO umfasst die Quantifizierung 1,5 Millionen Euro für das IPA 2007-2013. Im Fall der GD DEVCO beläuft sich die Quantifizierung ohne die EEF auf $3\,853,2 \times 3,6\%$. Im Fall der Exekutivagentur EACEA bezieht sich die Quantifizierung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten auf einen Zeitraum von zwei Jahren, in der vorliegenden Tabelle sind 50 % von 8,4 Millionen Euro berücksichtigt.
- ⁽³⁾ *Quelle:* Konsolidierte Jahresrechnung 2012, Zahlungen des Jahres 2012 für Ausgaben im Rahmen der tätigkeitsbezogenen Budgetierung.
- ⁽⁴⁾ Diese Spalte enthält die im Synthesebericht enthaltene Quantifizierung der „mit Risiken behafteten Beträge“ durch die Kommission. Diese Quantifizierung beruht auf der Quantifizierung der Vorbehalte in den Jährlichen Tätigkeitsberichten sowie im Falle der geteilten Mittelverwaltung auf der Quantifizierung des globalen Risikos bei den Zahlungen für operationelle Programme, bei denen keine Vorbehalte geltend gemacht wurden. Im Fall der GD DEVCO beinhaltet die Zahlenangabe die Quantifizierung für die EEF-Ausgaben (*Quelle:* Jährliche Tätigkeitsberichte, Teil 3.1 sowie Teil 3.2). Die im Synthesebericht für die Quantifizierung der „mit Risiken behafteten Beträge“ angewendete Methode hat sich gegenüber den Vorjahren verändert.
Die Beträge basieren auf Informationen, die in Jährlichen Tätigkeitsberichten enthalten sind: GD AGRI, S. 54, Tabelle 3.2 (16,7 + 915,4 Millionen Euro), GD REGIO, S. 67 und 68 (siehe Kapitel 5, Ziffer 5.54) und GD EMPL, Tabelle auf S. 71.
-

Der Synthesebericht

1.39. Die Managementbilanz der Kommission 2012 (der Synthesebericht) ⁽²⁷⁾ wurde am 5. Juni 2013 von der Kommission angenommen. Der Synthesebericht hat zweierlei Funktionen:

- a) Er dient als Instrument der internen Rechenschaftslegung innerhalb der Kommission, mit dem die Generaldirektionen über die Verwendung der Haushaltsmittel Rechenschaft ablegen.
- b) Er dient als Instrument der externen Rechenschaftslegung (bzw. in den Worten der Kommission als Instrument, mit dem der politischen Verantwortung Rechnung getragen wird).

1.40. Der Synthesebericht muss jedoch keine ausdrückliche Erklärung umfassen, aus der hervorgeht, dass die Mittel entsprechend den Verordnungen verwendet wurden, in der Art wie sie die für die Verwaltung von EU-Mitteln zuständigen nationalen Stellen nunmehr gemäß den EU-Rechtsvorschriften ⁽²⁸⁾ vorlegen müssen.

1.41. Im Synthesebericht werden die in den einzelnen jährlichen Tätigkeitsberichten ermittelten „mit Risiken behafteten Beträge“ zusammengeführt ⁽²⁹⁾ (siehe **Tabelle 1.3**). Der Begriff „mit Risiken behaftete Beträge“ wird im Synthesebericht nicht definiert, und die betreffenden Beträge werden von den verschiedenen Generaldirektoren nicht auf einer einheitlichen Basis berechnet ⁽³⁰⁾. Die Kommission quantifiziert den „mit Risiken behafteten Betrag“ insgesamt auf zwischen 1,9 % (2,6 Milliarden Euro) und 2,6 % (3,5 Milliarden Euro) aller Zahlungen des Jahres 2012. Damit erkennt die Kommission an, dass die Fehlerquote bei den Ausgaben wahrscheinlich wesentlich ist. Ein direkter Vergleich zwischen der Quantifizierung der „mit Risiken behafteten Beträge“ durch die Kommission und der vom Hof geschätzten Fehlerquote ist nicht möglich. Allerdings räumt die Kommission in ihrem Synthesebericht selbst ein, dass „die Risikobeträge in bestimmten Bereichen wie der ländlichen Entwicklung im Lichte der vom IAD aufgedeckten Zuverlässigkeitsmängel wahrscheinlich zu niedrig angesetzt sind“. Die Kommission hat die zentralen Dienststellen deshalb in ihrem Synthesebericht angewiesen, die verschiedenen Konzepte zur Evaluierung der möglicherweise mit Risiken behafteten Beträge zu überarbeiten (siehe Fußnote 30).

⁽²⁷⁾ Der Synthesebericht wird auf der Website der Kommission veröffentlicht:

http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_de.pdf,
zusammen mit dem dazugehörigen Anhang

http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_annex_de.pdf.

⁽²⁸⁾ Siehe Artikel 59 Absatz 5 Buchstabe a der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (Haushaltsordnung).

⁽²⁹⁾ Managementbilanz der Kommission 2012 — Synthesebericht, Teil 4, S. 8.

⁽³⁰⁾ Synthesebericht S. 9, Kasten 1: „Um die Kohärenz und Vergleichbarkeit zu gewährleisten, weist die Kommission die zentralen Dienststellen an, die verschiedenen Konzepte zur Evaluierung der möglicherweise mit Risiken behafteten Beträge zu überarbeiten.“

1.39. Der Synthesebericht ist das vom Kollegium auf der Grundlage der jährlichen Tätigkeitsberichte und der umfassenden Stellungnahme des Internen Prüfers unter Berücksichtigung des Jahresberichts des Rechnungshofes und der Entschließung zur Entlastung durch das Europäische Parlament angenommene Dokument, mit dem die Kommission die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts im Einklang mit Artikel 317 AEUV übernimmt.

1.40. Die ausdrückliche Erklärung, dass die Mittel gemäß den Rechtsvorschriften verwendet wurden, ist in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektoren enthalten. Gemäß der für die Europäische Kommission beschlossenen Verwaltungsstruktur liegt diese Verantwortung auf der Ebene der Generaldirektoren, während das Kollegium die politische Verantwortung trägt. Dies wird durch die Haushaltsordnung (Artikel 66 Absatz 9) bestätigt.

1.41. Zum Vorgehen der Kommission in Bezug auf die Quantifizierung der Restfehlerquote im Rahmen eines mehrjährigen Kontrollumfelds und somit der damit verbundenen Risikoposition (mit Risiken behaftete Beträge) siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 1.12.

Wie aus dem Synthesebericht hervorgeht, sind der Kommission die vom Hof aufgeworfenen Fragen bekannt, und sie trifft Maßnahmen zur Harmonisierung der Methoden für die Berechnung der mit Risiken behafteten Beträge.

Dabei muss unbedingt berücksichtigt werden, dass die bestehenden Probleme in erster Linie durch die von den Mitgliedstaaten übermittelten unzuverlässigen Fehlerquoten verursacht wurden. Die Kommission unternimmt erhebliche Anstrengungen, um ihre Verlässlichkeit zu verbessern, insbesondere durch Korrektur nach oben, wenn dies als notwendig erachtet wird (siehe die Antworten auf die Ziffern 3.31 bis 3.36, 4.38 bis 4.39 und 6.35 bis 6.39).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.42. Im Synthesebericht werden die „Gesamtrisikobeträge“ mit dem durchschnittlichen Umfang der Finanzkorrekturen in den letzten vier Jahre verglichen und es wird festgestellt, dass der durchschnittliche Umfang der Finanzkorrekturen in den letzten vier Jahren in etwa der Höhe des Risikobetrags für 2012 entspricht. Diese Nebeneinanderstellung muss in einen Kontext gestellt werden:

- Der Hof hat in den Ziffern 1.19-1.35 die Frage des Zeitpunkts der Finanzkorrekturen und ihrer Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten und die Begünstigten erörtert.
- Im Synthesebericht wird eingeräumt, dass die Quantifizierung der „mit Risiken behafteten Beträge“ angesichts der für ihre Berechnung — beispielsweise in den Bereichen Kohäsion (siehe Kapitel 5, Ziffern 5.57-5.58) und Entwicklung des ländlichen Raums (siehe Kapitel 4, Ziffer 4.38) — angewendeten Methoden und aufgrund von Mängeln bei den Daten, die der Kommission von den mit der Verwaltung von EU-Mitteln betrauten Stellen übermittelt werden, wahrscheinlich zu niedrig ist.
- Eine Finanzkorrektur führt üblicherweise dazu, dass der betroffene Mitgliedstaat in einer neuen Ausgabenerklärung, die ihrerseits mit Fehlern behaftet sein kann, neue Ausgaben geltend macht.

1.43. Im Synthesebericht werden nicht nur Fragen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit behandelt. Ein weiteres wichtiges Thema in diesem Bericht sind u. a. die im Hinblick auf die Verbesserung des Leistungsrahmens von den Kommissionsdienststellen umzusetzenden Anweisungen, deren Ziel es ist, eine „leistungsorientierte Kultur, die bei der Organisation (...) zum Tragen kommt“⁽³¹⁾ zu verwirklichen. Außerdem bringt die Kommission ihre Sorge darüber zum Ausdruck, dass mehrere Vorschläge für sektorspezifische Rechtsvorschriften, die sie im Zusammenhang mit dem neuen Programmplanungszeitraum im Hinblick auf die Gewährleistung eines einfacheren Rechtsrahmens vorgebracht hat, nicht aufgegriffen wurden.

ANTWORT DER KOMMISSION

1.42. Wie im Synthesebericht dargelegt und ausgehend von den Erfahrungen der letzten vier Jahre (2009-2012) schneiden Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen im Vergleich zu den möglicherweise mit Risiken behafteten Beträgen positiv ab. Dieser Ansatz, dem durchschnittliche Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen zugrunde gelegt werden, kann sogar als konservativ erachtet werden, angesichts der Tatsache, dass eine höhere Fehlerquote in einem Jahr in der Zukunft höchstwahrscheinlich zu einem höheren Niveau der Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen führt. Der in der Antwort der Kommission auf Ziffer 1.12 dargelegte Ansatz bestärkt diese Auffassung. Unter Berücksichtigung der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % ist die Kommission daher der Auffassung, dass der Haushalt insgesamt, trotz einiger möglicher Unterschätzungen der mit Risiken behafteten Beträge, geschützt ist. Siehe die Antworten auf die Ziffern 1.19 bis 1.35.

- Die Gestaltung der mehrjährigen Korrekturmechanismen in der Haushaltsordnung und die sektorbezogenen Regelungen bestimmen in wesentlichem Maße den Zeitpunkt der Finanzkorrekturen und deren Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten und die Empfänger. Dieser mehrjährige rechtliche Rahmen ist nicht unbedingt mit einem jährlichen Ansatz abgestimmt. Der Synthesebericht der Kommission berücksichtigt natürlich den bestehenden Rechtsrahmen in Bezug auf die Korrekturkapazität der mehrjährigen Überwachungs- und Kontrollsysteme.
- Die Kommission hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Zuverlässigkeit der Fehlerstatistiken der Mitgliedstaaten zu verbessern. Die Kommission räumt zwar ein, dass noch immer Probleme bestehen, jedoch haben ihre Maßnahmen dazu geführt, dass die in den jährlichen Tätigkeitsberichten und im Synthesebericht offengelegten Risiken im Allgemeinen ein vollständiges Bild der Restfehlerquote vermitteln.
- Nicht förderfähige Ausgaben durch neue förderfähigen Ausgaben zu ersetzen, steht in vollem Einklang mit dem rechtlichen Rahmen. Die Absicht des Gesetzgebers bestand darin, zu gewährleisten, dass die Mittel tatsächlich für förderfähige Projekte in den Mitgliedstaaten verwendet werden.

Der Vorschlag der Kommission für Dachverordnungen für die Strukturfonds für den Zeitraum 2014-2020, sieht Finanzkorrekturen zur Verringerung der Mittelzuweisungen an die einzelnen Mitgliedstaaten vor und hat somit eine Nettoerhöhung zur Folge, wenn die Schwachstelle/der Mangel nicht durch den Mitgliedstaat festgestellt wurde. Dadurch werden bessere Anreize für die Mitgliedstaaten zur Unterhaltung eines wirksamen Überwachungs- und Kontrollsystems geschaffen.

⁽³¹⁾ In Kapitel 10 wird dargelegt, wie der Hof die Berichterstattung über die Leistung von drei ausgewählten Generaldirektionen beurteilt.

Gesamtbeurteilung

1.44. Im Synthesebericht werden der Umfang der Mittel, deren Verwendung nicht im Einklang mit den Rechtsvorschriften erfolgte, und die Auswirkungen der Finanzkorrekturen nebeneinander gestellt. Nach Auffassung des Hofes müssen diese Zahlen im Kontext betrachtet werden. Im Synthesebericht selbst wird festgestellt, dass bei diesen Zahlen das Gesamtrisiko wahrscheinlich zu niedrig eingeschätzt wird. Der Hof hat die den Finanzkorrekturen im Hinblick auf die Berichtigung von Fehlern innewohnenden Beschränkungen aufgezeigt (siehe Ziffern 1.19-1.35). Die Finanzkorrekturen können einen wichtigen Anreiz für Verbesserungen bei der Qualität der Ausgaben darstellen, doch dürfen ihre Auswirkungen hinsichtlich der Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben nicht überschätzt werden.

1.44. Die Kommission führt keine Bewertung der Auswirkungen von Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen in Bezug auf die Berichtigung von Fehlern auf der Ebene der Endempfänger durch; vielmehr analysiert sie gestützt auf den in den Artikeln 59 und 80 der Haushaltsordnung definierten Rechtsrahmen, ob sie den EU-Haushalt in seiner Gesamtheit angemessen schützen, indem Ausgaben, die nicht gemäß dem anwendbaren Recht getätigt wurden, von der Finanzierung aus Mitteln der Union ausgeschlossen werden.

Zur Quantifizierung der entsprechenden Beträge wandte die Kommission einen vorsichtigen Ansatz an. Sie bezog in ihre Analyse lediglich die Finanzkorrekturen (etwa 3,7 Mrd. EUR im Jahr 2012) und Wiedereinziehungen (etwa 0,7 Mrd. EUR im Jahr 2012) ein, die von ihr selbst durchgeführt wurden, und wies direkt auf Fehler oder das Risiko von Fehlern hin, die durch Schwachstellen in den Überwachungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten (insgesamt 4,4 Mrd. EUR im Jahr 2012) verursacht werden.

Bei diesem Ansatz hat die Kommission Folgendes nicht berücksichtigt:

- Wiedereinziehungen von Vorschüssen, die aufgrund fehlender Ausgaben nicht genutzt wurden (etwa 0,6 Mrd. EUR im Jahr 2012). Die Berechnung der zugunsten des EU-Haushalts zu erstattenden Beträge muss sich jedoch auf eine Analyse und Validierung der Förderfähigkeit der Ausgaben stützen, welche die Grundlage für die Verrechnung des entsprechenden Vorschusses und den Ausschluss der unrechtmäßig getätigten Ausgaben bilden; und
- von den Mitgliedstaaten auf eigene Initiative vorgenommene Wiedereinziehungen und herausgenommene Beträge (von 2007 bis 2012 für den Programmplanungszeitraum 2007-2013) (etwa 1,6 Mrd. EUR) zur Berichtigung von Beträgen, die den Endempfängern zu Unrecht ausgezahlt wurden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die oben beschriebenen Beträge bei der Analyse der langfristigen Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der von den Endempfängern gemeldeten Ausgaben berücksichtigt werden sollten. Um umfassendere Informationen bereitstellen zu können, wird die Kommission daher diese Beträge in ihren künftigen Mitteilungen über den Schutz des EU-Haushalts berücksichtigen.

Die Kommission weist darauf hin, dass sie gestützt auf den in den Artikeln 59 und 80 der Haushaltsordnung definierten Rechtsrahmen und die verfügbaren Daten den EU-Haushalt in seiner Gesamtheit angemessen schützt, indem Ausgaben, die nicht gemäß dem anwendbaren Recht getätigt wurden, von der Finanzierung aus Mitteln der Union ausgeschlossen werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.45. Es ist zu hinterfragen, ob der Synthesebericht weiterhin dazu geeignet ist, den Zweck der internen und der externen Rechenschaftslegung zu erfüllen. Er wird entsprechend dem in der Haushaltsordnung vorgegebenen Zeitplan fertiggestellt, liegt aber zu spät vor, um einen signifikanten Input zur Arbeit des Rechnungshofs zu liefern. Zudem wird er nicht zusammen mit der konsolidierten Jahresrechnung veröffentlicht. Der Synthesebericht muss zudem keine ausdrückliche Erklärung in der Art umfassen, wie sie in anderen Bereichen vorgelegt wird⁽³²⁾, und enthält diese faktisch auch nicht.

HAUSHALTSFÜHRUNG

1.46. Im Jahr 2012 war die Kommission nicht in der Lage, aus dem verfügbaren Haushalt allen Auszahlungsanträgen zu entsprechen. Diese Situation war u. a. auf die wachsende Kluft zwischen den Mitteln für Verpflichtungen und den Mitteln für Zahlungen sowie auf die kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen aus den Vorjahren zurückzuführen⁽³³⁾.

ANTWORT DER KOMMISSION

1.45. Die Kommission ist der Auffassung, dass der Synthesebericht weit über die Anforderungen in Artikel 66 der Haushaltsordnung hinausgeht, der Folgendes vorsieht: „Die Kommission übermittelt dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 15. Juni eines jeden Jahres eine Zusammenfassung der jährlichen Tätigkeitsberichte über die Tätigkeiten des vorhergehenden Jahres.“ Der Synthesebericht ist das Dokument, mit dessen Annahme das Kollegium im Einklang mit Artikel 317 AEUV die politische Gesamtverantwortung übernimmt. Er enthält eine Analyse der Vorbehalte und der Gründe hierfür, und gibt Anweisungen an die Dienststellen für die Beseitigung der noch verbleibenden Schwachstellen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass durch die Kombination aus jährlichen Tätigkeitsberichten und Synthesebericht die Vorgaben des Rechnungshofs für die interne und externe Rechenschaftslegung erfüllt werden. Die jährlichen Tätigkeitsberichte werden rechtzeitig fertiggestellt, um vom Hof berücksichtigt zu werden, und enthalten eine ausdrückliche Erklärung, die mit anderen Gebieten verglichen werden kann. Der Synthesebericht ist das Dokument, in dem die jährlichen Tätigkeitsberichte zusammengefasst werden und mit dessen Annahme das Kollegium im Einklang mit Artikel 317 AEUV die politische Gesamtverantwortung übernimmt.

Die jährlichen Tätigkeitsberichte und die Syntheseberichte sind öffentliche Unterlagen, die für alle interessierten Kreise einfach zugänglich sind. Die Kommission wird dem Vorschlag des Rechnungshofs folgen und die konsolidierte Jahresrechnung mit den Seiten, auf denen der Synthesebericht und die jährlichen Tätigkeitsberichte veröffentlicht werden, verlinken.

1.46. Der Haushalt wird von der Haushaltsbehörde verabschiedet. Da beim Haushaltsentwurf der Kommission für 2012 von der Haushaltsbehörde Kürzungen vorgenommen wurden, musste ein Antrag auf einen Berichtigungshaushaltsplan von der Kommission vorgelegt werden, um den Auszahlungsanträgen der Mitgliedstaaten für die Bereiche Regionalpolitik und Entwicklung des ländlichen Raums nachkommen zu können. Auch dieser wurde jedoch von der Haushaltsbehörde gekürzt, was einen Rückstau von 12,1 Mrd. EUR aufgrund offener Forderungen im Bereich Regionalpolitik am Jahresende zur Folge hatte. Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums handelte es sich im Rahmen des Haushalts für 2012 um einen relativ geringen Mangel an Mitteln für Zahlungen in Höhe von 101,4 Mio. EUR.

⁽³²⁾ Wie beispielsweise die von den Stellen in den Mitgliedstaaten vorzulegenden Managementenerklärungen (Artikel 59 Absatz 5 Buchstabe a der Haushaltsordnung) und die Erklärungen zur Unternehmensführung gemäß Artikel 46a der Vierten Richtlinie 78/660/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 aufgrund von Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g des Vertrages über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen (ABl. L 222 vom 14.8.1978, S. 11).

⁽³³⁾ Siehe Ziffern 1.36-1.38 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2011.

Die Kommission nutzte alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente zur optimalen Ausführung des Haushaltsplans, u. a. die neu in die Haushaltsordnung aufgenommene Mittelübertragung zum Jahresende. Durch dieses Instrument konnten nicht in Anspruch genommene Mittel aus allen Rubriken gebündelt und Ende Dezember Zahlungen in Höhe von 211 Mio. EUR im Rahmen der Regionalpolitik vorgenommen werden.

Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen

1.47. Mit dem endgültigen EU-Haushalt wurden die Organe ermächtigt, Mittelbindungen in Höhe von 148,7 Milliarden Euro⁽³⁴⁾ einzugehen und Zahlungen in Höhe von 136,8⁽³⁵⁾ Milliarden Euro zu leisten.

1.48. Diese Mittel wurden vollständig ausgeschöpft, wobei die eingegangenen Mittelbindungen 99,6 % des genehmigten Gesamtvolumens (gegenüber 99,3 % im Jahr 2011) und die Zahlungen 99,1 % der verfügbaren Haushaltsmittel (gegenüber 98,6 % im Jahr 2011) entsprachen.

⁽³⁴⁾ Für Verpflichtungen des Jahres 2012 sowie künftiger Jahre verfügbare Beträge. Der Gesamtbetrag für Verpflichtungen umfasst einen aus dem Jahr 2011 übertragenen Betrag von 0,3 Milliarden Euro und einen im Zuge von sechs Berichtigungshaushaltsplänen eingestellten Betrag von 1,2 Milliarden Euro. Zusätzlich dazu standen nicht in den 148,7 Milliarden Euro enthaltene zweckgebundene Einnahmen in Höhe von 6,3 Milliarden Euro für Mittelbindungen zur Verfügung. Die zweckgebundenen Einnahmen dienen zur Finanzierung spezifischer Ausgaben (siehe Artikel 18 der Haushaltsordnung, Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002, ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1). Zu den zweckgebundenen Einnahmen gehören u. a. Rückzahlungen infolge der Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge, wobei die Mittel jeweils den Haushaltslinien zugewiesen werden, zu deren Lasten die ursprüngliche Ausgabe getätigt wurde, Beiträge von EFTA-Mitgliedstaaten zur Aufstockung bestimmter Haushaltslinien oder Einnahmen aus Zahlungen Dritter im Falle von Vereinbarungen, die eine finanzielle Beteiligung an Tätigkeiten der EU vorsehen.

⁽³⁵⁾ Für Zahlungen des Jahres verfügbare Beträge. Der Gesamtbetrag für Zahlungen umfasst einen aus dem Jahr 2011 übertragenen Betrag von 1,1 Milliarden Euro und einen im Zuge von sechs Berichtigungshaushaltsplänen eingestellten Betrag von 6,7 Milliarden Euro. Zusätzlich dazu standen nicht in den 136,8 Milliarden Euro enthaltene zweckgebundene Einnahmen in Höhe von 6,8 Milliarden Euro für Zahlungen zur Verfügung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.49. Diejenigen Mittel für Verpflichtungen, für welche die Obergrenze des Finanzrahmens gilt, lagen 0,8 Milliarden Euro unter dieser Obergrenze. Die anderen Mittelbindungen, für welche die Obergrenze des Finanzrahmens nicht gilt, beliefen sich auf insgesamt 1,2 Milliarden Euro⁽³⁶⁾. Was die Mittel für Zahlungen anbelangt, so blieben die Ausgaben bei allen Mitteln zusammengenommen innerhalb der Obergrenze von 5,6 Milliarden Euro.

Das Haushaltsergebnis

1.50. Im Jahr 2012 überstiegen die Einnahmen die Zahlungen⁽³⁷⁾ um 1,0 Milliarde Euro⁽³⁸⁾ (gegenüber 1,5 Milliarden Euro im Jahr 2011). Dieser Überschuss⁽³⁹⁾ dient dazu, die 2013 bei den Mitgliedstaaten einzunehmenden Eigenmittel auszugleichen.

⁽³⁶⁾ Gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 1) dürfen bestimmte in den Haushaltsplan eingestellte Verpflichtungsermächtigungen wie etwa die Reserve für Soforthilfen sowie die Mittelausstattung für den Europäischen Solidaritätsfonds und den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung die Obergrenze überschreiten. Im Jahr 2012 waren folgende Beträge gebunden: Reserve für Soforthilfen: 224 Millionen Euro, Solidaritätsfonds der Europäischen Union: 688 Millionen Euro, Flexibilitätsinstrument: 200 Millionen Euro und Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung: 74 Millionen Euro. Insgesamt entspricht dies einem Betrag von 1 186 Millionen Euro.

⁽³⁷⁾ Außer den Bartransaktionen sind darin bestimmte Übertragungen von Zahlungsermächtigungen enthalten. Wie in Artikel 15 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1) ausgeführt, werden bei der Berechnung dieses Haushaltsüberschusses aus dem Vorjahr übertragene Zahlungsermächtigungen, annullierte nicht in Anspruch genommene Zahlungsermächtigungen aus dem Vorjahr sowie Wechselkursschwankungen berücksichtigt.

⁽³⁸⁾ Siehe Erläuterung 1.1 — EU-Haushaltsergebnis der konsolidierten Jahresrechnung der EU — 2012.

⁽³⁹⁾ Der Haushaltsüberschuss (Haushaltsergebnis) stellt keine Reserve dar, die kumuliert und in den Folgejahren zur Finanzierung von Ausgaben verwendet werden kann.

Auf den Haushaltsmitteln für Zahlungen lastender Druck

1.51. Wie der Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011 hervorgehoben hat⁽⁴⁰⁾, ist es für die Kommission zunehmend schwierig, allen Auszahlungsanträgen innerhalb des Jahres mit den in den Haushalt eingestellten Mitteln für Zahlungen zu entsprechen. Im Jahr 2012 beantragte die Kommission im vierten Quartal zusätzliche Zahlungsermächtigungen. Im Rahmen des am 23. Oktober 2012 vorgelegten Berichtigungshaushaltsplans Nr. 6 beantragte sie zusätzliche Zahlungsermächtigungen in Höhe von 9 Milliarden Euro, von denen die Haushaltsbehörde am 12. Dezember 2012 6 Milliarden Euro genehmigte. Der Druck im Bereich der Zahlungen spiegelt sich auch im Anstieg des Betrags der noch abzuwickelnden Mittelbindungen wider (siehe Ziffern 1.54 und 1.55).

1.52. Ein Faktor, der zu dieser Situation beiträgt, ist die Tatsache, dass sich die Mittel für Verpflichtungen während des gesamten Zeitraums 2007-2013 in der Nähe der im mehrjährigen Finanzrahmen festgelegten Obergrenze bewegten, während die Mittel für Zahlungen in jeder Periode unterhalb der Obergrenze festgelegt wurden (siehe **Tabelle 1.4**). Aus diesem Grund überstieg der kumulierte Betrag der während des Zeitraums 2007-2013 verfügbaren Verpflichtungsermächtigungen den kumulierten Betrag der im selben Zeitraum verfügbaren Zahlungsermächtigungen um 114 Milliarden Euro. Dies sind 64 Milliarden Euro mehr als die im Finanzrahmen zwischen diesen beiden Gesamtbeträgen vorgesehene Differenz von 50 Milliarden Euro.

1.53. Weitere Faktoren, die dazu führten, dass die Haushaltsmittel für Zahlungen im Jahr in 2012 unter Druck gerieten, sind der Anstieg des Stroms der Auszahlungsanträge der Mitgliedstaaten im vorletzten Jahr des Programmplanungszeitraums⁽⁴¹⁾ und die Reaktion auf das langsame Anlaufen der Ausgaben im Bereich Kohäsion während des aktuellen Programmplanungszeitraums. Dies führte zu Berichtigungshaushaltsplänen, in deren Rahmen Zahlungsermächtigungen (aber keine Verpflichtungsermächtigungen) auf andere Haushaltstitel übertragen wurden, sowie zur Annullierung einiger Zahlungsermächtigungen.

1.51. (siehe Antwort auf Ziffer 1.46)

1.53. Die Kommission teilt die Auffassung, dass eine Beschleunigung der Einreichung von Zahlungsanträgen gegen Ende des Programmplanungszeitraums ein normaler Vorgang bei einer mehrjährigen Programmplanung ist. Da der Kommission diese Tendenz bekannt ist, wurde im Jahr 2012 ein Berichtigungshaushaltsplan vorgeschlagen, um einem Mangel an Mitteln für Zahlungen vorzugreifen (siehe auch die Antwort auf Ziffer 1.46).

Der Berichtigungshaushaltsplan enthielt nur Mittel für Zahlungen; zusätzliche Mittel für Verpflichtungen sind nicht erforderlich, da diese im mehrjährigen Finanzrahmen festgelegt werden.

⁽⁴⁰⁾ Siehe Ziffern 1.34 und 1.38 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2011.

⁽⁴¹⁾ Siehe Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement für das Haushaltsjahr 2012.

Tabelle 1.4 — Vergleich zwischen dem Finanzrahmen 2007-2013 und den in den jährlichen Haushaltsplänen jeweils eingestellten Mitteln

(Millionen Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ⁽¹⁾	Insgesamt
<i>Im Finanzrahmen festgelegt</i>								
(A) Verpflichtungsermächtigungen	124 457	132 797	134 722	140 978	142 272	148 049	152 502	975 777
(B) Zahlungsermächtigungen	122 190	129 681	120 445	134 289	133 700	141 360	143 911	925 576
(C) Im Finanzrahmen bestehende Kluft (A) – (B)	2 267	3 116	14 277	6 689	8 572	6 689	8 591	50 201
<i>Verabschiedete Haushaltspläne ⁽²⁾</i>								
(D) Im Rahmen der jährlichen Haushaltspläne verabschiedete Zahlungsermächtigungen	113 844	115 772	113 410	122 956	126 727	135 758	132 837	861 304
(E) Zusätzlich entstandene Kluft (B) – (D)	8 346	13 909	7 035	11 333	6 973	5 602	11 074	64 272
(F) Insgesamt bestehende Kluft (C) + (E)	10 613	17 025	21 312	18 022	15 545	12 291	19 665	114 473

⁽¹⁾ Der unter (D) für 2013 angegebene Betrag entspricht dem verabschiedeten Betrag vor möglichen Berichtigungshaushaltsplänen.

⁽²⁾ Die verabschiedeten Verpflichtungsermächtigungen entsprachen weitgehend den im Finanzrahmen festgelegten Beträgen und werden hier nicht aufgeführt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Noch abzuwickelnde Mittelbindungen

1.54. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen der Kommission ⁽⁴²⁾, zu denen noch keine Zahlungen und/oder Mittelfreisetzen vorgenommen wurden, sind um 10 Milliarden Euro (5,0 %) auf 217 Milliarden Euro angestiegen, was unter Zugrundelegung der Abwicklungsrate 2012 Mittelbindungen zulasten getrennter Mittel ⁽⁴³⁾ von 2 Jahren und 3 Monaten oder Zahlungen zulasten getrennter Mittel von 2 Jahren und 7 Monaten entspricht.

⁽⁴²⁾ Weitere noch abzuwickelnde Mittelbindungen in Höhe von 0,6 Milliarden Euro betreffen andere Organe, sodass sich der Gesamtbetrag der noch abzuwickelnden Mittelbindungen der EU auf 218 Milliarden Euro beläuft.

⁽⁴³⁾ Im Haushaltsplan wird unterschieden zwischen zwei Mittelkategorien, den „nichtgetrennten“ Mitteln und den „getrennten“ Mitteln (die sich aus getrennten Mittelbindungen und getrennten Zahlungen zusammensetzen). Nichtgetrennte Mittel dienen zur Finanzierung auf ein Jahr begrenzter Maßnahmen, 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.

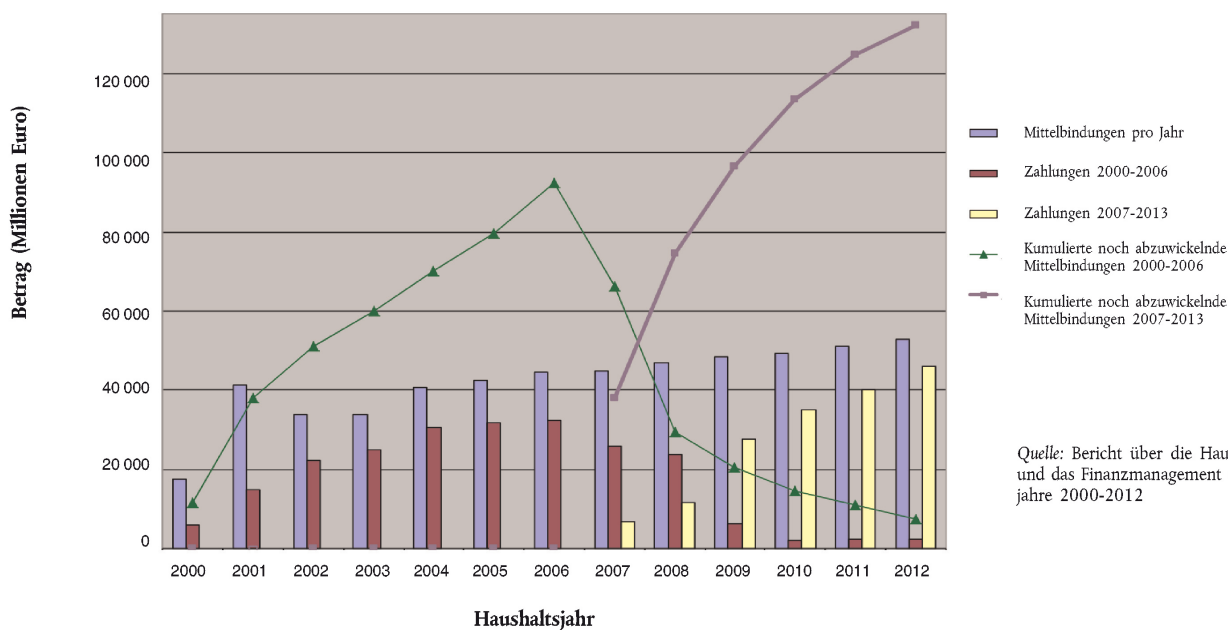
BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

1.55. Die Rubrik 1b (Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung) weist den höchsten Anteil an noch abzuwickelnden Mittelbindungen auf (siehe **Abbildung 1.4**). In diesem Bereich betragen die noch abzuwickelnden Mittelbindungen 140 Milliarden Euro ⁽⁴⁴⁾ (64,1 % der noch abzuwickelnden Mittelbindungen insgesamt), was unter Zugrundelegung der Abwicklungsrate 2012 Mittelbindungen von 2 Jahren und 8 Monaten oder Zahlungen von 2 Jahren und 11 Monaten für diesen Bereich entspricht (gegenüber 3 Jahren und 2 Monaten im Jahr 2011). Das Verhältnis zwischen den noch abzuwickelnden Mittelbindungen und den jährlichen Haushaltsplänen ist in anderen Bereichen, in denen getrennte Mittel verwendet werden, jedoch ähnlich. Die gesunkene Anzahl der Zahlungen in Jahren gegenüber 2011 ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass im Rahmen des Berichtigungshaushaltsplans Nr. 6 Zahlungsermächtigungen in Höhe von 4,4 Milliarden Euro für den Bereich Kohäsion bereitgestellt wurden. Trotz dieses Anstiegs der Zahlungsermächtigungen waren Ende 2012 noch Auszahlungsanträge in Höhe von 16,2 Milliarden Euro abzuwickeln ⁽⁴⁵⁾ (gegenüber 10,7 Milliarden Euro Ende 2011 und 6,4 Milliarden Euro Ende 2010). Der Betrag der in künftigen Haushaltsplänen benötigten Mittel für Zahlungen ist in den letzten drei Jahren also deutlich angestiegen.

1.55. Zusätzlich zu Anträgen, die zum Jahresende wegen fehlender Mittel nicht ausgezahlt werden können (siehe Antwort auf Ziffer 1.46), wird es immer wieder zu verspäteten Zahlungsaufforderungen kommen, die zum Jahresende aufgrund der in den N+2/3-Regeln enthaltenen Frist (31. Dezember) nicht beglichen werden können.

Abbildung 1.4 — Entwicklung der kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Bereich der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds 2000-2006 und im Bereich Kohäsion 2007-2012



⁽⁴⁴⁾ Dieser Betrag von 140 Milliarden Euro wird in **Abbildung 1.4** durch zwei Linien dargestellt. Die Linie der kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen 2000-2006 (8 Milliarden Euro) und die Linie der kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen 2007-2013 (132 Milliarden Euro). Einzelheiten zum Bereich Kohäsion sind dem Bericht über Haushaltsführung und Finanzmanagement zum Haushaltsjahr 2012, S. 25 sowie S. 39-42 zu entnehmen.

⁽⁴⁵⁾ Dieser Betrag umfasst sowohl Anträge, die zur Zahlung genehmigt wurden, als auch Anträge, die eingegangen sind, bisher aber noch nicht überprüft oder genehmigt wurden. Siehe Bericht über Haushaltsführung und Finanzmanagement für das Haushaltsjahr 2012, S. 39.

Noch abzuwickelnde Vorfinanzierungen

1.56. Mit der Abwicklung einer Mittelbindung (durch eine Zahlung) ist der Prozess der Verbuchung der Zahlung noch nicht unbedingt beendet. Die Kommission verbucht die endgültigen Ausgaben erst, wenn Tätigkeiten durchgeführt, ihr mitgeteilt und von ihr akzeptiert wurden. **Tabelle 1.5** enthält eine Übersicht über die Vorfinanzierungszahlungen, bei denen die Kommission die endgültige Verwendung durch die Begünstigten noch nicht akzeptiert und validiert hat. Ende 2012 belief sich der Bruttobetrag der Vorfinanzierungen auf 80,1 Milliarden Euro ⁽⁴⁶⁾.

1.57. Die längste durchschnittlich Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der Mittelbindung und dem Zeitpunkt, an dem die Ausgaben akzeptiert werden, besteht bei Rubrik 4 (die EU als globaler Partner); in diesem Bereich vergehen normalerweise 3 Jahre und 11 Monate ⁽⁴⁷⁾ zwischen der Vornahme der Mittelbindung und der Verbuchung der diesbezüglichen endgültigen Ausgaben durch die Kommission. Unnötig lange Zeiträume bei Vorfinanzierungen können das Risiko von Fehlern oder Verlusten erhöhen (siehe Kapitel 7, Kasten 7.1).

1.56. Gemäß Artikel 90 Absatz 4 der Haushaltsordnung werden Vorfinanzierungen in regelmäßigen Abständen abgerechnet (d. h. die Aufwendungen werden erfasst), wobei der wirtschaftlichen Natur und der zeitlichen Planung des zugrunde liegenden Projekts Rechnung getragen wird. Durch die jährliche Periodenabgrenzung (Cut-off) werden die einschlägigen Aufwendungen dem entsprechenden Zeitraum zugewiesen, auch wenn der (endgültige) Zahlungsantrag noch nicht gemeldet oder angenommen wurde.

1.57. Die Kommission betont, dass angesichts der Besonderheiten der Maßnahmen im Außenbereich gemäß Artikel 184 Absatz 4 der aktualisierten Haushaltsordnung (mit Wirkung vom 1. Januar 2013) eine Ausnahme für Maßnahmen im Außenbereich vorgesehen ist, wonach während der Maßnahme nicht mehr als zwei Vorfinanzierungen unabgerechnet bleiben dürfen.

⁽⁴⁶⁾ Der in der Vermögensübersicht ausgewiesene Nettobetrag von 57,7 Milliarden Euro entspricht dem Betrag, der übrig bleibt, nachdem die Kommission eine Schätzung vorgenommen hat, in welchem Umfang die Begünstigten die Fördervoraussetzungen erfüllt haben. Einige Generaldirektionen verbuchen die endgültigen Zahlungen nicht, obwohl ihnen Nachweise dafür vorliegen, dass tatsächlich Fortschritte gemacht wurden (Ziffer 1.29 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2010 und Ziffer 1.12 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2009).

⁽⁴⁷⁾ In **Tabelle 1.5** wird diese Zeitspanne insgesamt mit 3 Jahren und 11 Monaten berechnet, wobei durchschnittlich 2 Jahre und 5 Monate für noch abzuwickelnde Mittelbindungen und 18 Monate für Vorfinanzierungen gerechnet werden.

Tabelle 1.5 — Noch abzuwickelnde Mittelbindungen und Vorfinanzierungen der Kommission nach Rubriken des Finanzrahmens und Mittelbindungen (Zahlungen) in Jahren

(Millionen Euro)

Noch abzuwickelnde Mittelbindungen										
Rubrik		< 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Insgesamt	Mittelbindungen in Jahren ⁽¹⁾
1	Nachhaltiges Wachstum ⁽⁴⁾	7 986	499	2 978	11 444	30 896	50 154	62 314	166 271	2,5
2	Natürliche Ressourcen	806	66	144	286	1 893	8 987	14 703	26 886	1,7
3	Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	19	28	86	241	314	562	1 065	2 316	0,8
4	Die EU als globaler Partner	1 322	710	1 291	2 199	3 464	4 884	7 558	21 429	2,4
5	Verwaltung	—	—	0	0	0	3	317	320	0,0
	Insgesamt	10 133	1 304	4 498	14 171	36 568	64 591	85 958	217 222	2,3
Vorfinanzierungen										
Rubrik		< 2007 ⁽²⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Insgesamt	Zahlungen in Jahren ⁽³⁾
1	Nachhaltiges Wachstum ⁽⁴⁾	4 532	7 149	12 758	13 633	5 367	6 083	8 322	57 844	1,0
2	Natürliche Ressourcen	1 454	3 934	2 728	172	116	164	290	8 857	0,2
3	Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	4	10	110	357	400	872	1 955	3 708	1,7
4	Die EU als globaler Partner	311	210	433	990	1 536	2 632	3 866	9 979	1,5
5	Verwaltung	1	0	—	0	0	0	6	8	0,0
	Insgesamt (Bruttobetrag der Vorfinanzierungen)	6 302	11 303	16 030	15 152	7 419	9 751	14 438	80 395	0,6

⁽¹⁾ Quelle: Bericht über Haushaltsführung und Finanzmanagement für das Jahr 2012, Abschnitt A.6.3.

⁽²⁾ Ein Teil der vor 2007 geleisteten Vorfinanzierungen wurde entsprechend der zuständigen GD zur jeweiligen Rubrik des Finanzrahmens zugewiesen, da das Informationssystem der Kommission keine Informationen hinsichtlich der Haushaltslinien enthielt.

⁽³⁾ Bis 31.12.2012 geleistete Vorfinanzierungen geteilt durch die aus den Mitteln des Jahres getätigten Zahlungen.

⁽⁴⁾ Rubrik 1 „Nachhaltiges Wachstum“ setzt sich zusammen aus Rubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ und Rubrik 1b „Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“.

Für künftige Zahlungen benötigte Mittel

1.58. Zentrale Faktoren, die im Jahr 2012 zum Druck auf die Mittel für Zahlungen beigetragen haben, sind die großen Unterschiede bei den in Ziffer 1.52 erwähnten Ungleichgewichten sowie die Notwendigkeit, das Problem der noch abzuwickelnden nicht verwendeten Mittelbindungen anzugehen. Angesichts des auf den Mitteln für Zahlungen lastenden Drucks muss die Kommission unbedingt den mittel- und langfristigen Zahlungsbedarf planen. Künftige Haushalte müssen nicht nur den Cashflow-Bedarf decken, der sich aus den noch abzuwickelnden Mittelbindungen ergibt, sondern auch die Finanzierung der Zahlungen vorsehen, die zur Deckung der in der Vermögensübersicht der Union erfassten Verbindlichkeiten benötigt werden⁽⁴⁸⁾. Insgesamt belaufen sich die für künftige Zahlungen benötigten Mittel am 31. Dezember 2012 auf 313 Milliarden Euro.

1.59. Nach Auffassung des Hofes sollte die Kommission eine langfristige Cashflow-Prognose ausarbeiten und veröffentlichen. Diese sollte Aufschluss über künftige Zahlungsanforderungen geben und es dadurch erleichtern, den künftigen Bedarf zu ermitteln, die Haushaltsprioritäten festzulegen und sicherzustellen, dass die erforderlichen Zahlungen aus den verabschiedeten jährlichen Haushalten geleistet werden können. Bei dieser Analyse ist der Umfang, in dem die EU Vorfinanzierungszahlungen sowie durch bereits in der Vermögensübersicht der Union erfasste Verbindlichkeiten bedingte Zahlungen leisten muss, zu berücksichtigen.

1.58. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen werden von der Kommission eingehend geprüft. Mit den neuen Legislativvorschlägen der Kommission für den Zeitraum 2014-2020 soll die Haushaltsdisziplin gestärkt werden, indem eine automatische Aufhebung der jährlichen Mittelbindung nach zwei Jahren vorgenommen wird. Außerdem schlug die Kommission die Einstellung der Ausnahmen für Großprojekte vor. Im interinstitutionellen Verfahren wurde jedoch deutlich, dass die Gesetzgeber sich darauf verständigen, die automatische Aufhebung der Mittelbindung auf drei Jahre auszuweiten. Darüber hinaus schlägt die Kommission innerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens eine größere Flexibilität bei der Haushaltsführung vor, um die ungenutzten Mittel der einzelnen Rubriken auf das darauf folgende Jahr übertragen zu können.

1.59. Die Kommission beschäftigt sich bereits mit einer sehr sorgfältigen Voraussplanung. Die einzige Lösung in Bezug auf die noch abzuwickelnden Mittelbindungen besteht jedoch entweder in ihrer Aufhebung oder Zahlung. Aufhebungen von Mittelbindungen sind in der Haushaltsordnung genau geregelt und finden in den meisten Fällen keine Anwendung. Die Kommission ist daher verpflichtet, die ausstehenden Beträge zu begleichen.

Die Kommission wird prüfen, wie eine umfassende Cashflow-Prognose, in der auch die bereits in der Vermögensübersicht der Union erfassten Verbindlichkeiten berücksichtigt werden, am besten vorbereitet und offengelegt werden kann.

⁽⁴⁸⁾ Abgesehen von der bemerkenswerten Ausnahme der gewährten Darlehen werden sich die meisten der in der Vermögensübersicht erfassten Verbindlichkeiten schließlich in einer Zahlungsaufforderung zulasten des Haushalts niederschlagen. Von den Verbindlichkeiten in Höhe von 137 Milliarden Euro, die keinen Anleihen entsprechen, sind nur 42 Milliarden Euro bereits durch Mittelbindungen gedeckt.

ANHANG 1.1

PRÜFUNGSANSATZ UND PRÜFUNGMETHODIK

1. Der Prüfungsansatz des Hofes wird im Handbuch der Prüfung der Rechnungsführung und der Compliance-Prüfung dargelegt. Dieses Handbuch kann auf der Website des Hofes abgerufen werden. Im Hinblick auf die Planung der Prüfungsarbeiten und die Bestimmung des Umfangs der aussagebezogenen Prüfungshandlungen verwendet der Hof ein **Audit-Assurance-Modell** (Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit). Hierzu gehört die Abwägung des Risikos, dass Fehler in Vorgängen auftreten (inhärentes Risiko), und des Risikos, dass anhand der Überwachungs- und Kontrollsysteme derartige Fehler nicht verhindert oder aufgedeckt und korrigiert werden (Kontrollrisiko).

TEIL 1 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik für die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung (Prüfung der Rechnungsführung)

2. Die wichtigsten Tätigkeiten zur Beurteilung, ob die konsolidierte Jahresrechnung (bestehend aus den konsolidierten Jahresabschlüssen und den konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug) die Vermögens- und Finanzlage der Europäischen Union sowie die Einnahmen, Ausgaben und Cashflows zum Jahresende in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellt, sind Folgende:

- a) Bewertung des Kontrollumfelds im Rechnungswesen;
- b) Erprobung des Funktionierens der wichtigsten Rechnungsführungsverfahren und des Rechnungsabschlussprozesses am Jahresende;
- c) analytische Prüfungen (Kongruenz und Plausibilität) der wichtigsten Rechnungsführungsdaten;
- d) Analysen und Abstimmungen von Rechnungen und/oder Kontensalden;
- e) aussagebezogene Prüfungshandlungen in Bezug auf Mittelbindungen, Zahlungen und spezifische Posten der Vermögensübersicht anhand repräsentativer Stichproben.

TEIL 2 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge (Compliance-Prüfung)

3. Der vom Hof verfolgte Ansatz zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge beruht auf zwei Hauptpfeilern:

- Direktprüfung von Vorgängen in den einzelnen Einnahmen- oder Ausgabenbereichen (siehe **Tabellen 1.1** und **1.2**), um zu ermitteln, inwieweit sie ordnungsgemäß sind;
- Bewertung, wie wirksam ausgewählte Überwachungs- und Kontrollsysteme die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge gewährleisten. Hinzu kommen Nachweise, die sich aus einschlägigen Arbeiten anderer Prüfer ergeben (soweit vorhanden), sowie eine Analyse der Informationen und Managementerkklärungen der Kommission.

Wie geht der Hof bei der Prüfung von Vorgängen vor?

4. Die Direktprüfung von Vorgängen im Hinblick auf die jeweilige spezifische Beurteilung (Kapitel 2 bis 9) stützt sich auf eine **repräsentative Stichprobe** von Zahlungseingängen (im Falle von Einnahmen) und Vorgängen, die innerhalb des betreffenden Themenkreises gezogen wird⁽¹⁾. Diese Prüfung ermöglicht eine Schätzung, inwieweit die Vorgänge in der betreffenden Grundgesamtheit nicht ordnungsgemäß sind.

5. Die Prüfung von Vorgängen umfasst eine **Untersuchung** der ausgewählten Vorgänge, um zu ermitteln, ob beantragte bzw. geleistete Zahlungen den im Haushalt und der Rechtsgrundlage für die vorgesehenen Zwecke getätigt sowie korrekt berechnet wurden und den einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften entsprachen. Zu diesem Zweck verfolgt der Hof den Vorgang von den Haushaltskonten zurück bis zur Ebene des Endempfängers (z. B. Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs, Veranstalter einer Schulungsmaßnahme oder Träger eines Entwicklungshilfeprojekts) und prüft auf jeder Ebene die Einhaltung der einschlägigen Bedingungen. Wurde der Vorgang (auf einer beliebigen Ebene) nicht richtig berechnet oder stand er nicht im Einklang mit einer verordnungsrechtlichen Anforderung oder Vertragsbestimmung, wird davon ausgegangen, dass er mit einem **Fehler** behaftet ist.

⁽¹⁾ Zusätzlich wird eine horizontale repräsentative Stichprobe von Mittelbindungen gezogen und auf Übereinstimmung mit den maßgebenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften geprüft.

6. Im Bereich der Ausgaben prüft der Hof die Zwischen- und Abschlusszahlungen sowie die abgerechneten Vorschüsse (als Ausgaben erfasste Zahlungen). Anders ausgedrückt, die Vorgänge werden erst geprüft, nachdem der Endempfänger der EU-Mittel (z. B. der Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs, ein Forschungsinstitut oder ein mit der Erbringung öffentlich ausgeschriebener Bau- oder Dienstleistungen betrautes Unternehmen) Tätigkeiten durchgeführt oder Ausgaben getätigt hat und nachdem die Kommission akzeptiert hat, dass die Zahlung aus dem EU-Haushalt aufgrund der durchgeführten Tätigkeiten oder entstandenen Kosten gerechtfertigt war. Der Hof betrachtet also die wirtschaftliche Realität, die den Vorgängen in der konsolidierten Jahresrechnung der EU zugrunde liegt.

7. Die Stichprobe des Hofes ist so konzipiert, dass sie eine Schätzung der Fehlerquote in der geprüften Grundgesamtheit als Ganzer erlaubt. Der Hof prüft nicht jedes Jahr Vorgänge in allen Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen. Die im Jahresbericht aufgeführten Beispiele dienen zur Veranschaulichung der typischsten aufgedeckten Fehler. Die namentliche Nennung von Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen bedeutet nicht, dass die betreffenden Beispiele nicht auch in anderen Ländern oder Regionen auftreten können. Die in diesem Bericht zwecks Veranschaulichung angeführten Beispiele bilden keine Grundlage für Schlussfolgerungen zu den betreffenden Mitgliedstaaten, Empfängerländern und oder begünstigten Regionen ⁽²⁾.

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

8. **Fehler** in Vorgängen treten aus den verschiedensten Gründen auf und nehmen je nach Art des Verstoßes bzw. der missachteten spezifischen Regelung oder Vertragsbestimmung die unterschiedlichsten Formen an. Einzelne Vorgänge können vollständig oder teilweise mit Fehlern behaftet sein. Vor den Kontrollen des Hofes und unabhängig davon aufgedeckte und berichtete Fehler werden bei der Berechnung des Fehlers und der Fehlerhäufigkeit nicht berücksichtigt, da sie zeigen, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme wirksam funktionieren. Der Hof analysiert, ob die einzelnen Fehler quantifizierbar oder nicht quantifizierbar sind, was davon abhängt, ob sich messen lässt, inwieweit der geprüfte Betrag mit Fehlern behaftet war. Darüber hinaus analysiert der Hof die aufgedeckten Fehler nach ihrer Art, wobei er insbesondere 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) oder Fehler bezüglich der Genauigkeit (die Zahlung wurde nicht richtig berechnet) unterscheidet.

9. Viele Fehler treten bei der Anwendung der öffentlichen Vergabevorschriften auf. Zur Einhaltung des im Vertrag verankerten Grundprinzips des Wettbewerbs müssen Aufträge bekannt gemacht und Angebote nach vorgegebenen Kriterien bewertet werden und dürfen Aufträge nicht künstlich in der Absicht aufgeteilt werden, Schwellenwerte zu unterschreiten usw.

10. Bei seinen Prüfungen achtet der Hof auf Verstöße gegen die im Beschaffungsrecht verankerten öffentlichen Vergabevorschriften. Der Hof

- a) stuft solche Fehler als „schwerwiegend“ ein, die den Zielsetzungen der öffentlichen Vergabevorschriften zuwiderlaufen: fairer Wettbewerb und Auftragsvergabe an den am besten qualifizierten Bieter ⁽³⁾;
- b) quantifiziert die Auswirkungen „schwerwiegender“ Verstöße gegen die öffentlichen Vergabevorschriften dergestalt, dass der Gesamtwert der mit dem Auftrag zusammenhängenden Zahlung betroffen ist, d. h. als quantifizierbaren Fehler von 100 % ⁽⁴⁾;
- c) behandelt weniger schwerwiegende Fehler, die das Ergebnis des Vergabeverfahrens nicht berühren, als nicht quantifizierbare Fehler und rechnet sie nicht hoch ⁽⁵⁾.

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

⁽²⁾ Ziel der Prüfung ist es, zu einer tragfähigen Schlussfolgerung in Bezug auf die EU-Ausgaben und -Einnahmen insgesamt zu gelangen. Um einen aussagekräftigen, statistisch signifikanten Vergleich zwischen Mitgliedstaaten, Empfängerländern und/oder begünstigten Regionen zu erlauben, müsste in jedem dieser Länder bzw. Regionen eine wesentlich größere Stichprobe von Vorgängen geprüft werden als es realistischweise möglich ist.

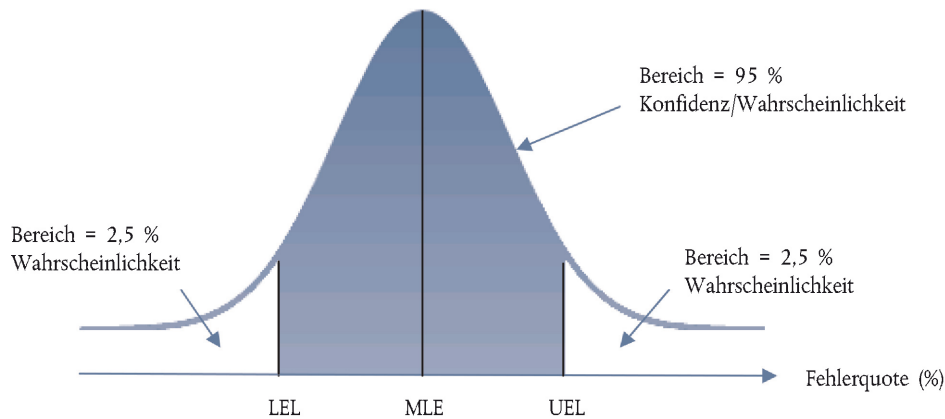
⁽³⁾ Es gibt im Wesentlichen zwei Systeme der Auftragsvergabe: Den Zuschlag erhält das niedrigste Angebot oder das wirtschaftlich günstigste Angebot.

⁽⁴⁾ Beispiele für einen quantifizierbaren Fehler: Vergabe eines Auftrags oder eines Zusatzauftrags ohne Wettbewerb oder im nichtoffenen Verfahren (es sei denn, dies ist aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen ausdrücklich zulässig); unangemessene Angebotsbewertung mit Auswirkungen auf das Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens, künstliche Aufteilung der Aufträge, um unter einem bestimmten Schwellenwert, ab dem eine öffentliche Ausschreibung erfolgen muss, zu bleiben.

⁽⁵⁾ Beispiele für einen nicht quantifizierbaren Fehler: unangemessene Angebotsbewertung ohne Auswirkungen auf das Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens, formale Mängel im Ausschreibungsverfahren oder in den Verdingungsunterlagen, Missachtung formaler Aspekte der Transparenzvorschriften.

Geschätzte Fehlerquote (wahrscheinlichste Fehlerquote)

12. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten Fehler schätzt der Hof in jeder spezifischen Beurteilung und bezogen auf die Gesamtausgaben aus dem Haushalt die **wahrscheinlichste Fehlerquote** (*most likely rate of error — MLE*)⁽⁶⁾. Die MLE ist eine statistische Schätzung des wahrscheinlichen Prozentsatzes der in der Grundgesamtheit auftretenden Fehler (d. h. quantifizierbare Verstöße gegen geltende Verordnungen, Vorschriften und Auftragsbedingungen bzw. Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen). Der Hof ermittelt auch die untere Fehlergrenze (*lower error limit — LEL*) und die obere Fehlergrenze (*upper error limit — UEL*) (siehe nachstehende Abbildung).



13. Der Prozentsatz des schraffierten Bereichs unterhalb der Kurve zeigt an, mit welcher Wahrscheinlichkeit die tatsächliche Fehlerquote der Grundgesamtheit zwischen dem LEL und dem UEL liegt.

14. Bei der Planung seiner Prüfungsarbeiten ist der Hof bestrebt, Prüfungshandlungen durchzuführen, anhand deren er die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit einer für Planungszwecke angesetzten **Wesentlichkeitsschwelle** von 2 % gegenüberstellen kann. Bei der Beurteilung der Prüfungsergebnisse legt der Hof diese Wesentlichkeitsschwelle als Richtschnur an und berücksichtigt bei der Formulierung seines Prüfungsurteils Art, Betrag und Kontext der Fehler.

Fehlerhäufigkeit

15. 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.

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

16. **Überwachungs- und Kontrollsysteme** werden von der Kommission, den Mitgliedstaaten und Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen 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.

17. In jedem Themenkreis wie auch im Bereich der Einnahmen gibt es eine Vielzahl von Einzelsystemen. Deshalb wählt der Hof in der Regel jedes Jahr eine Stichprobe von Systemen zur Prüfung aus. Die Ergebnisse der **Systembewertungen** sind in Form einer Tabelle mit der Überschrift „Ergebnisse der Prüfung von Systemen“ jeweils in **Anhang X.2** der Kapitel 2 bis 9 dargestellt. Die Systeme werden als *wirksam* eingestuft, wenn sie das Risiko von Fehlern in Vorgängen eindämmen, bzw. als *bedingt wirksam* (wenn einige Schwachstellen vorliegen, die die operative Wirksamkeit beeinträchtigen) oder als *nicht wirksam* (wenn die Schwachstellen umfassend sind und damit die operative Wirksamkeit vollständig zunichte machen).

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

18. Der Hof stützt seine in der Zuverlässigkeitserklärung dargelegten Prüfungsurteile zur Ordnungsmäßigkeit der der konsolidierten Jahresrechnung der EU zugrunde liegenden Vorgänge auf alle in den Kapiteln 2 bis 9 beschriebenen Prüfungsarbeiten sowie auf eine Beurteilung, wie umfassend die Fehler sind. Auf der Grundlage der durchgeführten Prüfungsarbeiten bildet sich der Hof ein Urteil darüber, inwieweit er die Gewähr dafür erlangt hat, dass die Fehler in der Grundgesamtheit ober- oder unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegen. Insgesamt beläuft sich die bestmögliche Schätzung des Hofes für die Fehlerquote in den im Jahr 2012 geleisteten Ausgaben auf 4,8 %. Der Hof ist zu mehr als 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der geprüften Grundgesamtheit wesentlich ist. Die für die verschiedenen Themenkreise geschätzten Fehlerquoten variieren wie in den Kapiteln 3 bis 9 beschrieben. Der Hof stuft die Fehler als umfassend ein, d. h., sie erstrecken sich auf die Mehrheit der Ausgabenbereiche. Der Hof gibt auf der Grundlage einer zusätzlichen horizontalen Stichprobe ein Gesamturteil zur Ordnungsmäßigkeit der Mittelbindungen ab.

⁽⁶⁾ $MLE = \frac{1}{\sum ASI} * \sum_i \left(ASI_i * \frac{\text{Fehlerbetrag}_i}{\text{geprüfter Betrag}_i} \right)$, wobei ASI dem durchschnittlichen Stichprobenintervall und *i* der laufenden Nummer der in der Stichprobe erfassten Vorgänge entspricht.

Unregelmäßigkeiten oder Betrug

19. Die überwiegende Mehrheit der Fehler entsteht durch fehlerhafte Anwendung oder fehlerhaftes Verständnis der häufig komplexen Bestimmungen der Ausgabenregelungen der EU. Hat der Hof Anlass zu der Annahme, dass eine Betrugshandlung vorliegt, leitet er die Angelegenheit an das OLAF, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, weiter, das für die Durchführung etwaiger weiterer Ermittlungen zuständig ist. Der Hof meldet dem OLAF alljährlich mehrere Fälle.

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

20. Gemäß Artikel 287 AEUV hat der Hof

- a) ein Prüfungsurteil zur konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union für das abgeschlossene Haushaltsjahr sowie
- b) Prüfungsurteile zur Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen, zu den als Ausgaben erfassten Zahlungen und den der Rechnungsführung zugrunde liegenden Mittelbindungen abgegeben.

21. Diese Prüfungsurteile und die betreffenden Prüfungen stehen in Übereinstimmung mit den International Standards on Auditing sowie den beruflichen Verhaltensanforderungen der IFAC und den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden sowie dem Pflichten- und Verhaltenskodex der INTOSAI.

22. In diesen Prüfungsgrundsätzen sind auch Fälle geregelt, in denen Prüfer Prüfungsurteile zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und zur Ordnungsmäßigkeit der dieser Rechnungsführung zugrunde liegenden Vorgänge abgeben, indem sie festhalten, dass ein modifiziertes Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Vorgänge als solches nicht zwangsläufig ein modifiziertes Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung nach sich zieht. In der Jahresrechnung, zu der der Hof ein Prüfungsurteil abgibt, insbesondere in der Erläuterung 6, wird eingeräumt, dass im Zusammenhang mit den Verstößen gegen die für Ausgaben zulasten des EU-Haushalts geltenden Regeln ein wesentliches Problem besteht. Der Hof hat beschlossen, dass das Vorhandensein einer wesentlichen Fehlerquote im Bereich der Ordnungsmäßigkeit an sich kein Anlass für die Modifizierung seines gesonderten Prüfungsurteils zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung ist.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN ZUR ZUVERLÄSSIGKEIT DER RECHNUNGSFÜHRUNG

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
<p>1. Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren</p>	<p>1. Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren</p>	<p>1. Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren</p>
<p>Bei Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und den zugehörigen Periodenabgrenzungsverfahren stellte der Hof seit dem Haushaltsjahr 2007 Buchungsfehler mit insgesamt unwesentlichen finanziellen Auswirkungen, jedoch einer hohen Frequenz fest. Dies deutet darauf hin, dass auf der Ebene einiger Generaldirektionen weiterer Verbesserungsbedarf besteht.</p> <p>Bei der Rechnungsführung über Vorfinanzierungsbeträge stellte der Hof zudem folgende Probleme fest:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Offene Vorfinanzierungen werden nicht immer korrekt abgerechnet. In einer Reihe von Fällen unterblieb die Abrechnung ganz oder wurde mit unrichtigen Beträgen vorgenommen. — Einige Generaldirektionen verarbeiten die verfügbaren Sachstands- und Kostenangaben nicht und rechnen die entsprechende Vorfinanzierung nicht sachstandsgerecht ab, sondern verwenden bei der Periodenabgrenzungsrechnung Näherungswerte. — Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 hob der Hof erstmals hervor, dass es eine zunehmende Anzahl von Fällen gab, in denen die Kommission zu Zahlungen nicht ordnungsgemäß einen entsprechenden Aktivposten erfasste (insbesondere bei Finanzierungsinstrumenten und Vorschüssen im Rahmen sonstiger Finanzhilferegulungen). 	<p>Der Hof stellte fest, dass mehrere Generaldirektionen in der Rechnungsführung weiterhin Schätzwerte erfassen, selbst wenn sie über eine angemessene Grundlage für die Abrechnung der entsprechenden Vorfinanzierungen verfügen. In einigen Fällen sind Verzögerungen bei der Verbuchung angefallener Ausgaben auf eine Unterbrechung des Prüfpfads zurückzuführen. Nach Auffassung des Hofes sind bei den Verfahren einiger Generaldirektionen erhebliche Verbesserungen erforderlich.</p> <p>Die Kommission bezog in die Jahresrechnung 2010 Finanzierungsinstrumente ein und in die Jahresrechnung 2011 Vorschüsse im Rahmen sonstiger Finanzhilferegulungen. In beiden Fällen basiert die Schätzung der noch ausstehenden Beträge auf der Annahme einer gleichmäßigen Mittelverwendung während des gesamten Durchführungszeitraums. Die Kommission sollte diese Annahme fortlaufend überprüfen.</p>	<p>Die Kommission ist sich der Bedeutung dieser Angelegenheit bewusst und arbeitet kontinuierlich an der Verbesserung ihrer Verfahren. Ein spezieller Artikel wurde zur überarbeiteten Haushaltsordnung hinzugefügt, um eine regelmäßige Abrechnung von Vorfinanzierungen zu unterstützen. Diese Bestimmungen werden durch eine Leitlinie zu Auslegungsfragen ergänzt, die allen Generaldirektionen der Kommission zugeleitet wurde.</p> <p>Die vom Hof beschriebene Methode wird angewandt, seit dem diese spezifischen Ausgaben festgestellt wurden. Die Kommission hält es für unwahrscheinlich, dass eine andere Methodik, die zuverlässiger und gleichzeitig kosteneffizient ist, in den wenigen verbleibenden Monaten des derzeitigen Programmplanungszeitraums entwickelt werden kann.</p>

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
<p>2. Ausweisung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen</p> <p>Es sollte überlegt werden, in die Leitlinien für die Finanzberichterstattung Vorgaben aufzunehmen, welche Angaben einzubeziehen und wie diese darzustellen sind. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um die Qualität der vorgelegten Daten zu verbessern.</p> <p>Im Falle des Themenkreises „Kohäsion“ waren am Ende des Jahres 2010 und 2011 noch Korrekturen in Höhe von insgesamt 2,5 Milliarden Euro durchzuführen (d. h. kassenwirksam zu vollziehen, indem die Kommission eine Rückzahlung leistet oder eine Zahlung vornimmt aufgrund eines Zahlungsantrags, von dem der Mitgliedstaat die nicht erstattungsfähigen Ausgaben in Abzug gebracht hat). Die niedrigen Ausführungsraten von 71 % im Jahr 2010 und 72 % im Jahr 2011 sind darauf zurückzuführen, dass das Abrechnungsverfahren für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 noch läuft. Die Ende 2010 eingegangenen Auszahlungsanträge waren noch nicht genehmigt, weshalb die betreffenden Finanzkorrekturen bei den Angaben zum Stand der Umsetzung für 2010 nicht berücksichtigt werden konnten.</p>	<p>2. Ausweisung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen</p> <p>Der Rechnungsführer hat die Darstellung der Informationen über Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen in Erläuterung 6 verbessert. Diese Erläuterung ist nunmehr präziser und weniger weit-schweifend formuliert. Dennoch sollten die Informationen noch klarer und verständlicher gestaltet werden, beispielsweise indem Daten für einheitliche Zeiträume angegeben und die Wiedereinziehungs- und Finanzkorrekturbeträge mit den Beträgen in Bezug gesetzt werden, die für die jeweiligen Zeiträume gezahlt wurden. Die Erläuterung 6 enthält auch nicht finanzielle Informationen, die besser im Bericht über den Schutz des EU-Haushalts, welcher der Haushaltsbehörde gemäß Artikel 150 Absatz 4 der Haushaltsordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012) alljährlich im September vorzulegen ist, aufgeführt werden sollten.</p> <p>Am Ende des Jahres 2012 war noch ein Betrag in Höhe von 1,1 Milliarden Euro auszuführen (dies entspricht eine Ausführungsrate von 90 %). Der Gesamtbetrag für 2012 umfasste Finanzkorrekturbeträge, die Teil des Abschlusses der den Zeitraum 2000-2006 betreffenden Programme waren (siehe Kasten 1.1).</p>	<p>2. Ausweisung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen</p> <p><i>Die Kommission wird ihre Bemühungen um eine weitere Verbesserung der Darstellung dieser Informationen fortsetzen, und weist darauf hin, dass detailliertere Informationen in der Mitteilung der Kommission über den Schutz des EU-Haushalts vorgelegt werden.</i></p> <p><i>Die angeführte Zahl wird sich voraussichtlich im Laufe des Jahres 2013 infolge des Abschlusses der EFRE-Programme für den Zeitraum 2000-2006 noch erhöhen. Die Verwaltungsvorschriften für den Kohäsionsfonds sind jedoch anders und die Kohäsionsfonds-Vorhaben für den Zeitraum 2000-2006 werden zum größten Teil im folgenden Jahr abgeschlossen.</i></p>
<p>3. Übertragung der Vermögenswerte von Galileo</p> <p>Die Kommission sollte sicherstellen, dass zum Zeitpunkt der Übertragung der Vermögenswerte sämtliche technischen und Rechnungsführungsdaten verfügbar sind, damit die Sicherheit der Vermögenswerte wirksam gewährleistet wird.</p> <p>In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 und späteren Jahresberichten wies der Hof auf den vom zuständigen Generaldirektor in dessen Jährlichem Tätigkeitsbericht 2010 geltend gemachten Vorbehalt zur Finanzberichterstattung der Europäischen Weltraumorganisation hin.</p>	<p>3. Übertragung der Vermögenswerte von Galileo</p> <p>Die Kommission arbeitet mit der Europäischen Weltraumorganisation (EWO) zusammen, um sicherzustellen, dass bis zum Zeitpunkt der Übertragung sämtliche technischen und Rechnungsführungsdaten verfügbar sind.</p> <p>Der zuständige Generaldirektor behielt den Vorbehalt bezüglich der Zuverlässigkeit der Finanzberichterstattung der Europäischen Weltraumorganisation in seinem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 bei.</p>	<p>3. Übertragung der Vermögenswerte von Galileo</p> <p><i>Die Kommission hat eingehende Kontrollen durchgeführt und kann hinreichende Gewähr dafür geben, dass die in der Vermögensübersicht von Galileo ausgewiesenen Beträge zuverlässig sind. Die Vorbereitungen für die Übertragung der Vermögenswerte schreiten stetig voran.</i></p> <p><i>Die Kommission wird die Finanzberichte der ESA weiterhin prüfen und, sofern erforderlich, Fehler korrigieren. Sie wird die ESA bei der weiteren Verbesserung ihrer Finanzberichte ermutigen und unterstützen.</i></p>

ANHANG 1.3

AUSZÜGE AUS DER KONSOLIDierten JAHRESRECHNUNG 2012 ⁽¹⁾

Tabelle 1 — Vermögensübersicht (*)

	(Millionen Euro)	
	31.12.2012	31.12.2011
Langfristige Vermögenswerte		
Immaterielle Vermögenswerte	188	149
Sachanlagen	5 978	5 071
Nach der Äquivalenzmethode erfasste Investitionen	392	374
Finanzanlagen	62 311	43 672
Forderungen und Rückforderungen	564	289
Vorfinanzierungen	44 505	44 723
	113 938	94 278
Kurzfristige Vermögenswerte		
Lagerbestände	138	94
Finanzanlagen	1 981	3 721
Forderungen und Rückforderungen	14 039	9 477
Vorfinanzierungen	13 238	11 007
Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente	10 674	18 935
	40 070	43 234
Gesamtvermögen	154 008	137 512
Langfristige Verbindlichkeiten		
Versorgungsbezüge und andere Mitarbeitersozialleistungen	(42 503)	(34 835)
Rückstellungen	(1 258)	(1 495)
Finanzverbindlichkeiten	(57 232)	(41 179)
Sonstige Verbindlichkeiten	(2 527)	(2 059)
	(103 520)	(79 568)
Kurzfristige Verbindlichkeiten		
Rückstellungen	(806)	(270)
Finanzverbindlichkeiten	(15)	(51)
Abrechnungsverbindlichkeiten	(90 083)	(91 473)
	(90 904)	(91 794)
Gesamtverbindlichkeiten	(194 424)	(171 362)
Nettovermögen	(40 416)	(33 850)
Rücklagen	4 061	3 608
Bei den Mitgliedstaaten abzurufende Beträge (**)	(44 477)	(37 458)
Nettovermögen	(40 416)	(33 850)

(*) Die Gliederung der Vermögensübersicht entspricht der Vorlage in der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union.

(**) Das Europäische Parlament hat am 13. Dezember 2012 einen Haushaltsplan verabschiedet, der die Erfüllung der kurzfristigen Verbindlichkeiten der Europäischen Union mit den im Jahr 2013 von den Mitgliedstaaten zu erhebenden oder bei den Mitgliedstaaten abzurufenden Eigenmitteln vorsieht. Darüber hinaus übernehmen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 83 des Beamtenstatuts (Ratsverordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 vom 29. Februar 1968 in der geänderten Fassung) eine gemeinsame Garantie der Ruhestandsbezüge.

⁽¹⁾ Dem Leser wird empfohlen, den vollständigen Text der konsolidierten Rechnungsabschlüsse der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2012 einzusehen, welche die konsolidierte Jahresrechnung und die dazugehörigen Erläuterungen sowie die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug und die dazugehörigen Erläuterungen umfassen.

Tabelle 2 — Übersicht über die finanziellen Ergebnisse (*)

	(Millionen Euro)	
	2012	2011
Operative Erträge		
Einnahmen aus Eigenmitteln und Beiträgen	130 919	124 677
Sonstige operative Erträge	6 826	5 376
	137 745	130 053
Operative Aufwendungen		
Verwaltungsaufwendungen	(9 320)	(8 976)
Operative Aufwendungen	(124 633)	(123 778)
	(133 953)	(132 754)
Überschuss/(Verlust) aus operativer Tätigkeit	3 792	(2 701)
Finanzerträge	2 157	1 491
Finanzaufwendungen	(1 942)	(1 355)
Entwicklung der Verbindlichkeit Ruhestandsgehalt und andere Mitarbeitersozialleistungen	(8 846)	1 212
Anteil am Nettoverlust von Joint Ventures und verbundenen Unternehmen	(490)	(436)
Wirtschaftliches Ergebnis des Jahres	(5 329)	(1 789)

(*) Die Gliederung der Übersicht über die finanziellen Ergebnisse entspricht der Vorlage in der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union.

Tabelle 3 — Cashflow-Übersicht (*)

	(Millionen Euro)	
	2012	2011
Wirtschaftliches Ergebnis des Jahres	(5 329)	(1 789)
Laufende Geschäftstätigkeit		
Tilgung	39	33
Abschreibung	405	361
(Zugang)/Abgang bei Darlehen	(16 062)	(27 692)
(Zugang)/Abgang bei Forderungen und Rückforderungen	(4 837)	1 605
(Zugang)/Abgang bei Vorfinanzierungen	(2 013)	(1 534)
(Zugang)/Abgang bei Lagerbeständen	(44)	(3)
Zugang/(Abgang) bei Rückstellungen	299	234
Zugang/(Abgang) bei Finanzverbindlichkeiten	16 017	27 781
Zugang/(Abgang) bei sonstigen Verbindlichkeiten	468	(45)
Zugang/(Abgang) bei Abrechnungsverbindlichkeiten	(1 390)	6 944
Haushaltsüberschuss des Vorjahres wird als zahlungsunwirksamer Ertrag übernommen	(1 497)	(4 539)
Sonstige zahlungsunwirksame Bewegungen	260	(75)
Zugang/(Abgang) bei Ruhestandsgehalt und anderen Mitarbeitersozialleistungen	7 668	(2 337)
Anlagetätigkeit		
(Zugang)/Abgang bei immateriellen Anlagewerten sowie Sachanlagen	(1 390)	(693)
(Zugang)/Abgang bei nach der Äquivalenzmethode erfassten Investitionen	(18)	118
(Zugang)/Abgang bei zur Veräußerung verfügbaren Finanzanlagen	(837)	(1 497)
Nettocashflow	(8 261)	(3 128)
Nettozunahme/(-abnahme) der Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente	(8 261)	(3 128)
Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente zu Beginn des Jahres	18 935	22 063
Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente zum Jahresende	10 674	18 935

(*) Die Gliederung der Cashflow-Übersicht entspricht der Vorlage in der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union.

Tabelle 4 — Veränderungen der Nettovermögenswerte (*)

(Millionen Euro)

	Rücklagen (A)		Bei den Mitgliedstaaten abzurufende Beträge(B)		Nettovermögenswerte = (A) + (B)
	Zeitwert-Rücklage	Sonstige Rücklagen	Kumulierter Überschuss/(Verlust)	Wirtschaftliches Ergebnis des Jahres	
Stand zum 31. Dezember 2010	(61)	3 545	(48 163)	17 232	(27 447)
Entwicklung der Garantiefonds-Rücklage		165	(165)		0
Entwicklung des beizulegenden Zeitwerts	(47)				(47)
Sonstiges		2	(30)		(28)
Zuordnung des wirtschaftlichen Ergebnisses 2010		4	17 228	(17 232)	0
Haushaltsergebnis 2010, den Mitgliedstaaten gutgeschrieben			(4 539)		(4 539)
Wirtschaftliches Ergebnis des Jahres				(1 789)	(1 789)
Stand zum 31. Dezember 2011	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)
Entwicklung der Garantiefonds-Rücklage		168	(168)		0
Entwicklung des beizulegenden Zeitwerts	258				258
Sonstiges		21	(19)		2
Zuordnung des wirtschaftlichen Ergebnisses 2011		6	(1 795)	1 789	0
Haushaltsergebnis 2011, den Mitgliedstaaten gutgeschrieben			(1 497)		(1 497)
Wirtschaftliches Ergebnis des Jahres				(5 329)	(5 329)
Stand zum 31. Dezember 2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)

(*) Die Gliederung der Veränderungen der Nettovermögenswerte entspricht der Vorlage in der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union.

Tabelle 5 — Ergebnis des EU-Haushalts (*)

(Millionen Euro)

Europäische Union	2012	2011
Einnahmen des Haushaltsjahres	1 39 541	130 000
Zahlungen zu Lasten der Mittel des Haushaltsjahres	(137 738)	(128 043)
Auf das Jahr n + 1 übertragene Zahlungsermächtigungen	(936)	(1 019)
Annullierung aus dem Jahr n – 1 übertragener, nicht in Anspruch genommener Zahlungsermächtigungen	92	457
Wechselkursdifferenzen im Jahresverlauf	60	97
Haushaltsergebnis (**)	1 019	1 492

(*) Die Darstellung der Übersicht über das Ergebnis des EU-Haushalts entspricht der Vorlage in der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union.

(**) Davon entfallen auf EFTA (4) Millionen Euro im Jahr 2012 und (5) Millionen Euro im Jahr 2011.

KAPITEL 2

Einnahmen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	2.1-2.17
Besondere Merkmale der Einnahmen	2.2-2.8
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	2.9-2.17
BNE-Eigenmittel	2.10-2.12
Traditionelle Eigenmittel	2.13-2.15
MwSt.-Eigenmittel	2.16-2.17
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	2.18-2.22
BNE-Eigenmittel	2.19
Traditionelle Eigenmittel	2.20
MwSt.-Eigenmittel	2.21
Sonstige Einnahmen	2.22
Wirksamkeit der Systeme	2.23-2.39
BNE-Eigenmittel	2.24-2.30
Verwaltung der Vorbehalte	2.24-2.27
Bewertung der Überprüfung von BNE-Daten durch die Kommission	2.28-2.30
Traditionelle Eigenmittel	2.31-2.33
MwSt.-Eigenmittel	2.34-2.37
Jährliche Tätigkeitsberichte	2.38-2.39
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	2.40-2.44
Schlussfolgerungen für die Einnahmen 2012	2.40-2.42
Empfehlungen	2.43-2.44
Anhang 2.1 — Ergebnisse der Prüfung von Einnahmenvorgängen	
Anhang 2.2 — Ergebnisse der Prüfung von Systemen im Bereich Einnahmen	
Anhang 2.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen zu den Einnahmen	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

2.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zu den Einnahmen, die aus Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen bestehen. Die Kerndaten zu den Einnahmen des Jahres 2012 sind **Tabelle 2.1** zu entnehmen.

Tabelle 2.1 — Einnahmen — Kerndaten 2012

Einnahmenart	Beschreibung	Einnahmen 2012	
		(Millionen Euro)	%
BNE-Eigenmittel	BNE (Bruttonationaleinkommen)-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahrs	97 856	70,1
Traditionelle Eigenmittel (TEM)	Zölle und Zuckerabgaben	16 454	11,8
MwSt.-Eigenmittel	MwSt. (Mehrwertsteuer)-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahrs	14 648	10,5
Korrektur der Haushaltsungleichgewichte	UK-Korrektur	- 74	- 0,1
Verminderung des BNE-Beitrags	Für die Niederlande und Schweden	2	0,0
	EIGENMITTEL INSGESAMT	128 886	92,4
Verzugszinsen und Geldbußen		3 807	2,7
Beiträge und Erstattungen im Rahmen der Abkommen und Programme der Union/Gemeinschaft		2 928	2,1
Überschüsse, Salden und Anpassungen		2 041	1,5
Einnahmen im Zusammenhang mit den Beamten und Bediensteten der Organe und anderer Einrichtungen der Union		1 236	0,9
Einnahmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit der Organe		612	0,4
Verschiedene Einnahmen		31	0,0
Anleihen und Darlehen		0	0,0
	SONSTIGE EINNAHMEN INSGESAMT	10 655	7,6
EINNAHMEN DES JAHRES INSGESAMT		139 541	100,0

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2012 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale der Einnahmen

2.2. Die Eigenmittel bilden mit Abstand die Hauptfinanzierungsquelle der Haushaltsausgaben (92,4 %). Es gibt drei Kategorien von Eigenmitteln ⁽¹⁾: vom Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten abgeleitete Eigenmittel, traditionelle Eigenmittel (TEM) (auf Einfuhren erhobene Zölle sowie die Produktionsabgabe für Zucker) sowie auf der von den Mitgliedstaaten erhobenen Mehrwertsteuer (MwSt.) beruhende Eigenmittel.

2.3. Die BNE-Eigenmittel ergeben sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf den Gesamtbetrag des Bruttonationaleinkommens der Mitgliedstaaten. Die Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten für das laufende Haushaltsjahr (97 856 Millionen Euro, 70,1 % der Einnahmen) beruht auf vorausgeschätzten BNE-Daten ⁽²⁾. Es ist mindestens vier Jahre lang möglich, diese Daten zu berichtigen. Danach tritt die Verjährung ein ⁽³⁾. Berichtigungen werden für die Berechnung der BNE-Salden und -Anpassungen ⁽⁴⁾ der Mitgliedstaaten aus früheren Jahren berücksichtigt, die auch zum jährlichen Einnahmenhaushalt beitragen. Das größte Risiko für die Ordnungsmäßigkeit besteht darin, dass die zugrunde liegenden Statistiken nicht im Einklang mit den Rechtsvorschriften der EU erstellt oder verarbeitet wurden.

2.4. Nach Berücksichtigung sämtlicher traditioneller Eigenmittel, MwSt.-Eigenmittel und sonstiger Einnahmen dienen die BNE-Eigenmittel zum EU-Haushaltsausgleich. Die zu niedrige (oder zu hohe) Ausweisung des BNE eines einzelnen Mitgliedstaats hat zwar keinen Einfluss auf die BNE-Eigenmittel als Ganzes, bewirkt jedoch einen Anstieg (bzw. eine Senkung) der Beiträge der übrigen Mitgliedstaaten, bis die BNE-Daten korrigiert sind.

⁽¹⁾ Beschluss 2007/436/EG, Euratom des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 163 vom 23.6.2007, S. 17) und Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 105/2009 (ABl. L 36 vom 5.2.2009, S. 1).

⁽²⁾ Diese Daten werden von der Kommission und den Mitgliedstaaten in der Sitzung des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel vereinbart.

⁽³⁾ Es sei denn, es werden Vorbehalte geltend gemacht (siehe Ziffer 2.24).

⁽⁴⁾ Diese können in jedem Mitgliedstaat positiv oder negativ ausfallen. Für das Jahr 2012 beliefen sich die BNE-Salden und -Anpassungen netto auf 284 Millionen Euro, d. h. 0,2 % der Einnahmen (die positiven Anpassungen beliefen sich auf 952 Millionen Euro, d. h. 0,7 % der Einnahmen, und die negativen Anpassungen beliefen sich auf 668 Millionen Euro, d. h. 0,5 % der Einnahmen).

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.5. Die traditionellen Eigenmittel werden von den Mitgliedstaaten festgestellt und erhoben. Drei Viertel dieser Beträge werden an den EU-Haushalt abgeführt (16 454 Millionen Euro, 11,8 % der Einnahmen), das verbleibende Viertel wird zur Deckung der Erhebungskosten einbehalten. Jeder Mitgliedstaat übermittelt der Kommission eine Monatsübersicht über die festgestellten Ansprüche (A-Buchführung) sowie eine vierteljährliche Übersicht über die darin nicht ausgewiesenen festgestellten Ansprüche (B-Buchführung) ⁽⁵⁾. Die Hauptrisiken bei den traditionellen Eigenmitteln betreffen die Vollständigkeit, Richtigkeit und Rechtzeitigkeit der der Union bereitgestellten Abgaben.

2.6. Die MwSt.-Eigenmittel sind Beiträge, die sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf die fiktiv harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten ergeben (14 648 Millionen Euro, 10,5 % der Einnahmen). Die Hauptrisiken betreffen die Vollständigkeit und Richtigkeit der von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlage sowie die Richtigkeit und Rechtzeitigkeit der Beiträge der Mitgliedstaaten.

2.7. Dem Vereinigten Königreich wird eine Korrektur für Haushaltsungleichgewichte („UK-Korrektur“) gewährt, durch die sich seine Zahlungen an BNE-Eigenmitteln verringern ⁽⁶⁾. Im Zeitraum 2007-2013 kommen Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden in den Genuss eines ermäßigten MwSt.-Abrufsatzes, und zusätzlich kommt für die Niederlande und Schweden eine Bruttoverringerung ihres jährlichen BNE-Beitrags zur Anwendung ⁽⁷⁾. Das Hauptrisiko besteht hier darin, dass der Kommission bei diesen Berechnungen Fehler unterlaufen; dies trifft insbesondere auf die komplexen Berechnungen der UK-Korrektur zu.

2.8. Die sonstigen geprüften Einnahmen bestehen hauptsächlich aus dem Überschuss des Haushalts des vorhergehenden Jahres, aus Beiträgen im Zusammenhang mit Unions-/Gemeinschaftsabkommen (einschließlich EFTA), Verzugszinsen und Geldbußen. Zu den Hauptrisiken bei den sonstigen Einnahmen gehören die Verwaltung von Geldbußen durch die Kommission und Fehler bei der Berechnung von Beiträgen im Zusammenhang mit Unions-/Gemeinschaftsabkommen.

⁽⁵⁾ Im Falle von Zöllen oder Abgaben, die noch nicht entrichtet wurden und für die keine Sicherheit geleistet wurde, oder von Ansprüchen, für die zwar eine Sicherheit geleistet wurde, die aber angefochten wurden, können die Mitgliedstaaten die Bereitstellung der entsprechenden Eigenmittel durch Erfassung in dieser gesonderten Buchführung aussetzen.

⁽⁶⁾ Artikel 4 des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom. Diese Verringerung belief sich 2012 auf rund 4 Milliarden Euro. Der in **Tabelle 2.1** aufgeführte Betrag in Höhe von 74 Millionen Euro ist durch Wechselkursdifferenzen bedingt.

⁽⁷⁾ Artikel 2 Absätze 4 und 5 des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom. Der Betrag in Höhe von 2 Millionen Euro in **Tabelle 2.1**, der den BNE-Beitrag betrifft, ist durch Wechselkursdifferenzen bedingt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

2.9. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Im Zusammenhang mit der Prüfung der Einnahmen ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 55 Einziehungsanordnungen⁽⁸⁾ auf Kommissionsebene untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Einziehungsanordnungen im Bereich Einnahmen repräsentativ ist.
- b) Die Bewertung der Systeme bezog sich auf
 - i) die Systeme für BNE-Eigenmittel⁽⁹⁾ und MwSt.-Eigenmittel auf Kommissionsebene sowie die Systeme für traditionelle Eigenmittel auf der Ebene der Kommission und der Mitgliedstaaten;
 - ii) die der Berechnung der UK-Korrektur zugrunde liegenden Systeme der Kommission (einschließlich einer Überprüfung der Berechnung des endgültigen Betrags für 2008);
 - iii) die Verwaltung von Geldbußen und Zwangsgeldern seitens der Kommission;
 - iv) die internen Kontrollverfahren der Kommission in Bezug auf die Festsetzung der jährlichen Beiträge der dem EWR angehörenden EFTA-Staaten („EFTA-Beiträge“);
 - v) die Managementerkklärungen der Kommission, insbesondere die jährlichen Tätigkeitsberichte für das Jahr 2012 der Generaldirektion Haushalt (GD Haushalt) und von Eurostat.

BNE-Eigenmittel

2.10. Als Ausgangspunkt der Bewertung dienten die vereinbarten vorausgeschätzten BNE-Daten für das Jahr 2012. Anschließend wurden die Systeme der Kommission zur Verarbeitung der entsprechenden Daten im Hinblick auf die Ermittlung der in die endgültige Haushaltsrechnung aufzunehmenden Beiträge bewertet. Die Prüfung des Hofes erstreckte sich somit auf die Aufstellung des Haushaltsplans der EU und auf die Richtigkeit der Beiträge der Mitgliedstaaten auf der Grundlage dieser Vorausschätzungen.

⁽⁸⁾ Eine Einziehungsanordnung ist der Vorgang, mit dem der Anweisungsbefugte eine Forderung der Kommission in ein Verzeichnis aufnimmt, um den geschuldeten Betrag einzuziehen.

⁽⁹⁾ Die Bewertung der Überprüfung von BNE-Daten umfasste Besuche in den fünf Mitgliedstaaten mit den größten Beiträgen zu BNE-Eigenmitteln: Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.11. Der Hof bewertete die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission, die hinreichende Sicherheit dafür liefern sollen, dass BNE-Eigenmittel korrekt berechnet und erhoben werden. Im Zuge der Prüfung wurde auch beleuchtet, wie die Kommission im Jahr 2012 die BNE-Vorbehalte verwaltete. Der Hof kann sich nicht zur Qualität der Daten äußern, welche die Kommission und die Mitgliedstaaten vereinbart haben.

2.12. Allerdings bewertete der Hof auch die Wirksamkeit der Überprüfung von BNE-Daten⁽¹⁰⁾ des Zeitraums 2002-2010 durch die Kommission, die im Januar 2012 abgeschlossen wurde. In der Analyse wurden schwerpunktmäßig die Jahre 2002-2007 behandelt, für die die BNE-Daten — ebenso wie die Daten aus dem Jahr 2008 — im Jahr 2012 Endgültigkeit erhielten, sodass keine Möglichkeit mehr besteht, die Berechnung der an den BNE-Eigenmitteln vorgenommenen Anpassungen abzuändern, mit Ausnahme der einzelnen Bestandteile, auf die sich spezifische Vorbehalte beziehen (siehe Ziffer 2.25). Diese Arbeit wird auch bei der Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission berücksichtigt.

Traditionelle Eigenmittel

2.13. Der Hof bewertete Überwachungs- und Kontrollsysteme in ausgewählten Mitgliedstaaten (Belgien, Polen und Finnland), die zusammen rund 13 % der traditionellen Eigenmittel insgesamt beitragen. Er überprüfte die dort eingesetzten Buchführungssysteme (A- und B-Buchführungen) und untersuchte die TEM-Ströme von der Feststellung bis zur Meldung an die Kommission, um angemessene Gewähr dafür zu erlangen, dass die erfassten Beträge genau und vollständig waren. Die Prüfung umfasste die Überprüfung von Schlüsselkontrollen im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeit der Angaben in den Einfuhranmeldungen (Präferenzcodes und Ursprungsland), mit nachträglichen Prüfungen und mit der Risikoanalyse sowie mit der Befreiung von der Gestellungsmitteilung zum Zeitpunkt der Einfuhr in den besuchten Mitgliedstaaten.

2.14. Außerdem bewertete der Hof die Überwachungs- und Kontrollsysteme bei der Kommission sowie deren Kontrolltätigkeit in den Mitgliedstaaten, das Verfahren für die Ausbuchung uneinbringlicher Forderungen und das Verfahren für die Weiterverfolgung ihrer eigenen Feststellungen und der früheren Feststellungen des Hofes.

2.15. 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.

⁽¹⁰⁾ Die geprüften Mitgliedstaaten in absteigender Reihenfolge ihrer Beiträge an BNE-Eigenmitteln waren Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien, Spanien, die Niederlande, Belgien, Schweden, Polen und Österreich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

MwSt.-Eigenmittel

2.16. MwSt.-Eigenmittel ergeben sich aus den tatsächlichen MwSt.-Einnahmen der Mitgliedstaaten, die mithilfe makroökonomischer Statistiken und Schätzungen („harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage“) angeglichen werden. Als Ausgangspunkt der Prüfung diente die von den Mitgliedstaaten berechnete harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage. Anschließend wurden die Systeme der Kommission zur Verarbeitung der entsprechenden Daten im Hinblick auf die Ermittlung der in die endgültige Haushaltsrechnung aufzunehmenden Beträge bewertet. Die Prüfung des Hofes erstreckte sich somit auf die Aufstellung des Haushaltsplans der EU und auf die Richtigkeit der Beiträge der Mitgliedstaaten.

2.17. Der Hof bewertete die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission, die hinreichende Sicherheit dafür liefern sollen, dass MwSt.-Eigenmittel korrekt berechnet und erhoben werden. Der Hof bewertete die Tätigkeit der Kommission in den Mitgliedstaaten betreffend die Überprüfung der harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlage sowie ihre Verwaltung der Vorbehalte. Die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Statistiken und Daten wurden im Zuge der Prüfung nicht direkt geprüft.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

2.18. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 2.1** zusammengefasst. Keiner der vom Hof geprüften 55 Vorgänge war mit Fehlern behaftet.

BNE-Eigenmittel

2.19. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Berechnungen der Beiträge der Mitgliedstaaten durch die Kommission und ihre Entrichtung — die größtenteils auf der Grundlage vorausgeschätzter BNE-Daten für das Jahr 2012 beruhen — nicht mit Fehlern behaftet waren. Allerdings stellte der Hof bei seiner Bewertung Mängel im Ansatz und im Überprüfungsverfahren der Kommission fest (siehe Ziffern 2.28-2.30). Diese Mängel wirkten sich nicht wesentlich auf die erfassten BNE-Eigenmittel aus (siehe Ziffer 2.30).

Traditionelle Eigenmittel

2.20. Der Hof stellte fest, dass die von der Kommission ausgestellten Einziehungsanordnungen im Allgemeinen den von den Mitgliedstaaten übermittelten Übersichten über die A-Buchführung entsprachen.

MwSt.-Eigenmittel

2.21. Im Zuge der Prüfung des Hofes wurden keine Fehler bei der Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten und ihrer Entrichtung gefunden.

Sonstige Einnahmen

2.22. Die Prüfung des Hofes ergab bei den sonstigen Einnahmenvorgängen keine Fehler in den Berechnungen oder Zahlungen. Allerdings stellte der Hof administrative Schwachstellen in den Verfahren der Kommission zur Berechnung eines Teils des Beitrags eines EFTA-Staats fest ⁽¹¹⁾.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

2.23. Die Ergebnisse der Prüfung von Überwachungs- und Kontrollsystemen durch den Hof sind in **Anhang 2.2** zusammengefasst.

BNE-Eigenmittel

Verwaltung der Vorbehalte

2.24. Ein Vorbehalt ⁽¹²⁾ ist ein Instrument, mit dem für ein strittiges Element in von einem Mitgliedstaat übermittelten BNE-Daten die Möglichkeit einer Berichtigung nach Ablauf der in den Rechtsvorschriften festgelegten Vierjahresfrist offengehalten werden kann. Vorbehalte sind damit Teil des internen Kontrollprozesses. Kommission und Mitgliedstaaten sollten bemüht sein, strittige Elemente baldmöglichst aus der Welt zu schaffen ⁽¹³⁾.

2.25. Die Kommission ersetzte alle bestehenden allgemeinen Vorbehalte für die EU-25-Mitgliedstaaten durch 103 spezifische Vorbehalte ⁽¹⁴⁾. Die spezifischen Vorbehalte beziehen sich für die Jahre 2002-2010 auf die EU-15-Mitgliedstaaten und für die Jahre 2004-2010 auf die EU-10-Mitgliedstaaten. Außerdem wurden sechs übergreifende spezifische Vorbehalte ⁽¹⁵⁾ für EU-25-Mitgliedstaaten geltend gemacht, obwohl in den Verfahren der Kommission keine derartigen Vorbehalte vorgesehen sind. Der Hof stellte Mängel in der Überprüfung von BNE-Daten durch die Kommission fest, die auch die Verwaltung von Vorbehalten beeinträchtigen (siehe Ziffer 2.28 Buchstabe b zweiter und dritter Gedankenstrich sowie Ziffer 2.29).

2.22. Die Dienststellen der Kommission werden das Verwaltungsverfahren im Hinblick auf die vom Hof ermittelten Mängel überprüfen, wobei besonderes Augenmerk auf die Berechnung der rückwirkenden Beteiligung der EWR/EFTA-Staaten gelegt wird, für die gegebenenfalls detailliertere Anweisungen erstellt werden.

2.23. Die Kommission stimmt der Bewertung des Hofes in Bezug auf die teilweise Wirksamkeit ihrer BNE-Kontrollen in den Mitgliedstaaten nicht zu, da diese nicht die Notwendigkeit wesentlicher Änderungen bei den BNE-Daten ODER den Beiträgen der Mitgliedstaaten aufzeigen.

2.24. Die Aufhebung von Vorbehalten hat eine hohe Priorität für die Kommission und die Mitgliedstaaten. Der Stand der Vorbehalte wird bei jeder Sitzung des BNE-Ausschusses mit dem Ziel überprüft, sämtliche bestehenden Vorbehalte so bald wie möglich aufzuheben.

2.25. Vorbehalte zu Querschnittsaspekten werden eingelegt, wenn ein Problem betreffend die Berechnung des BNE vorliegt, für dessen Lösung eine detaillierte vergleichende Analyse der von den Mitgliedstaaten gewählten Lösungen und möglicherweise die Zustimmung des BNE-Ausschusses zu konzeptionellen Aspekten erforderlich ist. Die Ergebnisse dieser vergleichenden Analyse können dazu führen, dass die Notwendigkeit von Änderungen bei der Berechnung des BNE festgestellt wird, um sicherzustellen, dass die Beiträge zu den BNE-Eigenmitteln korrekt bestimmt werden.

⁽¹¹⁾ Der Hof konnte die Richtigkeit des Betrags von 8 Millionen Euro von insgesamt 240 Millionen Euro nicht bestätigen.

⁽¹²⁾ Es gibt zwei Arten von Vorbehalten, allgemeine und spezifische. Allgemeine Vorbehalte beziehen sich auf alle Bestandteile der BNE-Berechnung. Spezifische Vorbehalte beziehen sich auf einzelne Bestandteile des BNE (bis 2001 BSP, danach BNE).

⁽¹³⁾ Dasselbe gilt für MwSt.-Einnahmen.

⁽¹⁴⁾ Im Jahr 2012 bestanden allgemeine Vorbehalte für Bulgarien und Rumänien in Bezug auf die Jahre 2007 und 2008. Diese Vorbehalte wurden im Januar 2013 aufgehoben und durch acht spezifische Vorbehalte für Bulgarien und 11 spezifische Vorbehalte für Rumänien ersetzt, die sich auf die Jahre 2007-2010 beziehen.

⁽¹⁵⁾ Die Kommission definiert diese Vorbehalte als allen Mitgliedstaaten mitgeteilte Punkte, um Eurostat einen Vergleich der zugrunde liegenden Datenberechnung zu ermöglichen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.26. Im Jahr 2012 wurde keiner dieser spezifischen BNE-Vorbehalte aufgehoben. Außerdem bestanden am Ende des Jahres 2012 nach wie vor zwei spezifische BSP-Vorbehalte⁽¹⁶⁾, die sich auf den Zeitraum 1995-2001 bezogen. Die Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten wird in **Tabelle 2.2** dargestellt. Die Kommission nimmt keine Schätzung bezüglich der potenziellen Auswirkungen von Vorbehalten vor.

2.27. Die Kommission erhob für das Jahr 2008 einen allgemeinen Vorbehalt betreffend griechische BNE-Daten, da Griechenland die Frist für die Übermittlung an Eurostat mit Datum zum 22. September 2012 nicht einhalten konnte. Andernfalls hätten die Daten des Jahres 2008 Endgültigkeit erhalten und nicht mehr korrigiert werden können.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.26. Die Kommission setzt ihre Zusammenarbeit mit den beiden Ländern, für die noch Vorbehalte zum BSP für den Zeitraum 1995-2001 bestehen, einschließlich entsprechender Informationsbesuche in diesen Ländern fort, so dass diese Vorbehalte aufgehoben werden können.

Da die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ein komplexes System der gegenseitigen Kontrolle darstellt, kann die Wirkung einzelner Komponenten nicht isoliert betrachtet werden. Deshalb ist es nicht möglich, die potenziellen Auswirkungen der Vorbehalte genau zu beziffern (häufig lässt sich nicht einmal einfach feststellen, ob diese positiv oder negativ sind).

⁽¹⁶⁾ Ein Vorbehalt betrifft Griechenland, der andere das Vereinigte Königreich.

Tabelle 2.2 — Spezifische BSP-/BNE-Vorbehalte der Mitgliedstaaten zum 31. Dezember 2012 ⁽¹⁾

Mitgliedstaat	Anzahl der zum 31.12.2012 bestehenden Vorbehalte	Am längsten zurückliegendes Jahr, auf das sich die Vorbehalte beziehen
Belgien	3	2002
Bulgarien	0	n. z.
Tschechische Republik	2	2004
Dänemark	1	2002
Deutschland	2	2002
Estland	2	2004
Irland	1	2002
Griechenland	9	1995
Spanien	3	2002
Frankreich	2	2002
Italien	3	2002
Zypern	5	2004
Lettland	10	2004
Litauen	2	2004
Luxemburg	2	2002
Ungarn	10	2004
Malta	8	2004
Niederlande	4	2002
Österreich	1	2002
Polen	11	2002
Portugal	3	2002
Rumänien	0	n. z.
Slowenien	3	2004
Slowakei	2	2004
Finnland	1	2002
Schweden	4	2002
Vereinigtes Königreich	11	1995
INSGESAMT	105	

(1) Die übergreifenden spezifischen Vorbehalte sind in der Tabelle nicht enthalten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bewertung der Überprüfung von BNE-Daten durch die Kommission

2.28. Im Zuge seiner Prüfung der Wirksamkeit der im Jahr 2012 fertiggestellten Überprüfung von BNE-Daten durch die Kommission für die abgeschlossenen Jahre 2002-2007 stellte der Hof fest, dass

- a) Eurostat seine Tätigkeit nicht auf angemessene Art und Weise plante bzw. keine angemessenen Prioritäten setzte, da die Risiken im Zusammenhang mit der Berechnung der BNE-Daten durch die Mitgliedstaaten nicht angemessen bewertet wurden und der Kosten-Nutzen-Grundsatz⁽¹⁷⁾ bei der Auswahl der zu überprüfenden Bereiche nicht ordnungsgemäß angewendet wurde,
- b) Eurostat keinen einheitlichen Überprüfungsansatz unter Beweis stellte, da
- bei der Durchführung direkter Überprüfungen Mängel festgestellt wurden; Eurostat traf die Auswahl von zu analysierenden Bereichen unter Heranziehung unterschiedlicher Kriterien, die nicht immer dokumentiert waren, und es gab keine Hinweise darauf, dass Eurostat die Kontrollen der nationalen Statistikämter zu den Eingabedaten für die Schätzung der ausgewählten Bestandteile immer überprüfte,
 - keine Nachweise für angewendete Kriterien zur Geltendmachung länderspezifischer Vorbehalte im Einklang mit dem Kosten-Nutzen-Grundsatz vorgelegt wurden,
 - einige übergreifende spezifische Vorbehalte unangemessen geltend gemacht wurden; beispielsweise im Fall des Vorbehalts in Bezug auf die Behandlung von genossenschaftlichen Wohnungen, in dem 14 Mitgliedstaaten erklärten, sie hätten keine derartigen Vorgänge, und im Fall der Behandlung von Unternehmen mit wenig oder keiner physischen Präsenz, in dem die erwarteten Auswirkungen auf das BNE begrenzt sind.

2.28.

a) Nach Auffassung der Kommission verfügte sie über ein bewährtes risikobasiertes Verfahren für die Planung und Prioritätensetzung ihrer Tätigkeiten. Was den vor Kurzem abgeschlossenen Prüfungszyklus betrifft, so wurden dem BNE-Ausschuss Pläne vorgestellt und von diesem angenommen. In der BNE-Verordnung sind hauptsächlich die Informationen vorgesehen, die eine (Kosten-Nutzen)-Bewertung zur potenziellen Größe und Bedeutung bestimmter Aktivitäten oder Vorgänge in qualitativer Hinsicht ermöglichen. Dies entspricht dem von der Kommission bei ihrer Prüfungstätigkeit gewählten Ansatz.

b)

- Eurostat wählte die im Rahmen einer direkten Prüfung zu überprüfenden Komponenten/Bereiche nach den allgemeinen vom BNE-Ausschuss vereinbarten Kriterien aus (es wurde vorab eindeutig darauf hingewiesen, dass sich die ausgewählten Komponenten in den einzelnen Ländern unterscheiden können). Der Umfang der direkten Prüfung sollte festgelegt werden, wenn die Daten in der Abteilung für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung eintreffen. Darüber hinaus hatten die Mitgliedstaaten Unterlagen zu etwaig von den nationalen Abteilungen für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung durchgeführten Kontrollen zu den Inputdaten zu übermitteln. Die Kommission wird nach Möglichkeiten suchen, um die Dokumentation zu verbessern.
- Wie bei früheren Prüfungszyklen wurden die Vorbehalte auf Grundlage einer quantitativen und qualitativen Bewertung jedes offenen Punktes unter Berücksichtigung der Haushaltsdisziplin eingelegt. Nach der Annahme der Entwürfe der Bewertungsberichte für die Länder durch den BNE-Ausschuss fällt es nach den Bestimmungen in der Eigenmittelverordnung in die Zuständigkeit der Kommission, ohne die Zustimmung des betreffenden Landes oder des BNE-Ausschusses Vorbehalte einzulegen. Was den Kosten-Nutzen-Grundsatz betrifft, siehe vorstehende Antwort zu Ziffer 2.28 Buchstabe a. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass dieses Konzept für den Schutz der finanziellen Interessen der EU im Hinblick auf die BNE-Eigenmittel wirksam ist.
- Die Querschnittsaspekte machten eine detaillierte vergleichende Analyse der von den Mitgliedstaaten gewählten Lösungen erforderlich. Zum Jahresende 2012 war noch keine Prüfung der Erklärungen der Mitgliedstaaten erfolgt. Jetzt findet dieser Prozess statt und die Kommission hebt gegebenenfalls bestehende Vorbehalte zu den Mitgliedstaaten auf.

⁽¹⁷⁾ Siehe Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 des Rates vom 15. Juli 2003 zur Harmonisierung des Bruttonationaleinkommens zu Marktpreisen (BNE-Verordnung) (Abl. L 181 vom 19.7.2003, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.29. Der Hof stellte auch Probleme in der Berechnung der Schätzungen zu Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen fest, die Eurostat nicht aufgedeckt hatte. Einige dieser Probleme⁽¹⁸⁾ hätten zu weiteren seitens der Kommission geltend gemachten länderspezifischen Vorbehalten führen müssen, während andere⁽¹⁹⁾ die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedliche Geltendmachung von Vorbehalten deutlich werden ließen.

2.30. Zwar wäre die Berechnung der BNE-Eigenmittel für das Haushaltsjahr 2012 davon nicht betroffen, jedoch hätten die einzelnen Beiträge der Mitgliedstaaten für die Jahre 2002-2007 in anderer Höhe gelegen⁽²⁰⁾.

Traditionelle Eigenmittel

2.31. In allen besuchten Mitgliedstaaten zeigte die Prüfung des Hofes (siehe Ziffer 2.13) Mängel in der zollamtlichen Überwachung auf nationaler Ebene im Zusammenhang mit nachträglichen Prüfungen und mit der Risikoanalyse auf. Wenn die zollamtliche Überwachung auf nationaler Ebene nur teilweise wirksam ist, erhöht sich das Risiko, dass die erhobenen TEM-Beträge unrichtig sind.

2.32. Die Systemmängel in Belgien, über die in den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2010 und 2011 berichtet wurde, werden von der Kommission gemeinsam mit dem Mitgliedstaat in Angriff genommen. Der Jährliche Tätigkeitsbericht der GD Haushalt für 2012 enthält einen Vorbehalt hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Buchführungsdaten dieses Mitgliedstaats.

2.33. Außerdem stellte der Hof in den beiden anderen besuchten Mitgliedstaaten (Polen und Finnland) weitere geringfügige Systemmängel hinsichtlich der A- und B-Buchführungen fest.

⁽¹⁸⁾ Beispielsweise bezüglich der Klassifizierung und Bewertung von privaten Organisationen ohne Erwerbszweck in Deutschland, Spanien und Frankreich sowie bezüglich der Schätzung zur Schattenwirtschaft in Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien, zu Absatzspannen in Deutschland und zu Vermietungsdienstleistungen in Frankreich und Italien.

⁽¹⁹⁾ Beispielsweise bezüglich der Buchführung über EU-Finanzhilfen und über Pachten.

⁽²⁰⁾ Das Ausmaß der potenziellen Auswirkungen der quantifizierbaren Bemerkungen auf den jährlichen BNE-Beitrag der besuchten Mitgliedstaaten lag zwischen +0,4 % und -1,1 %. Dies setzt allerdings voraus, dass für BNE-Bestandteile in den fünf betroffenen Mitgliedstaaten oder in den BNE-Schätzungen der anderen 22 Mitgliedstaaten keine weiteren Änderungen nötig gewesen wären. Die Mängel, die zu nicht quantifizierbaren Bemerkungen führten, können die Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten ebenfalls beeinträchtigen. Insgesamt sind die festgestellten Unterschiede für das BNE nicht wesentlich, und zwar weder für 2002-2007 noch für 2012.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.29. Die Kommission prüft die Feststellungen des Hofes und wird geeignete Schlussfolgerungen ziehen.

2.30. Siehe Antwort zu Ziffer 2.29.

2.31. Unter Berücksichtigung der Antworten und Argumente der drei vom Hof besuchten Mitgliedstaaten wird die Kommission die in diesen Mitgliedstaaten ermittelten Mängel weiterverfolgen und sie gegebenenfalls auffordern, die erforderlichen Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Im Zuge ihrer Kontrollen wird sie die zollamtliche Überwachung auf nationaler Ebene weiter überprüfen, und sofern Mängel festgestellt werden, wird sie die Mitgliedstaaten zur Einleitung von Maßnahmen zur Behebung dieser Mängel auffordern.

2.32. Im Jahr 2013 wurde eine externe Prüfung der Rechnungsführung für den Zeitraum 2008-2010 durchgeführt und der Bestätigungsvermerk, nach dem die Buchführung nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet ist, wurde von der Kommission nach einer eingehenden Prüfung der Schlussfolgerungen und der durchgeführten zugrunde liegenden Prüfungen angenommen.

2.33. Wenn sich die Schwachstellen bei der Verwaltung der Buchführung dieser Mitgliedstaaten bestätigen, werden diese aufgefordert, Maßnahmen zur Behebung dieser Mängel einzuleiten.

MwSt.-Eigenmittel

2.34. Im Jahr 2012 machte die Kommission 54 Vorbehalte geltend und hob 57 Vorbehalte auf. Laut Angaben der Kommission bestand der Nettoeffekt der Kontrolltätigkeiten in Mitgliedstaaten, in denen Vorbehalte aufgehoben wurden, in einer Verringerung der MwSt.-Eigenmittel um rund 4 Millionen Euro ⁽²¹⁾. Am Jahresende bestanden insgesamt 153 Vorbehalte (siehe **Tabelle 2.3**). 44 der von der Kommission geltend gemachten Vorbehalte betreffen Verstöße gegen die MwSt.-Vorschriften. Derartige Vorbehalte können erst dann aufgehoben werden, wenn das Vertragsverletzungsverfahren abgeschlossen und die Auswirkungen auf die MwSt.-Bemessungsgrundlage für die betroffenen Jahre ermittelt wurden. 17 Vorbehalte wurden von den Mitgliedstaaten selbst geltend gemacht.

2.35. Nach der Definition des Hofes gelten als seit Langem bestehende MwSt.-Vorbehalte diejenigen Vorbehalte, die auf ein mindestens 10 Jahre zurückliegendes Jahr zurückgehen, d. h. die Ende 2012 bestehenden Vorbehalte, die 2003 und die Vorjahre betreffen. Die Gesamtlage ähnelt derjenigen der vergangenen Jahre. Zum Jahresende waren 16 seit Langem bestehende Vorbehalte, darunter Vorbehalte, die auf 1995 zurückgehen, in Kraft (gegenüber 15 Ende 2011). Fünf der seit Langem bestehenden Vorbehalte betreffen Verstöße, und drei wurden von Mitgliedstaaten geltend gemacht.

2.35. Die Gesamtzahl ist möglicherweise vergleichbar, doch in jedem Zeitraum werden einige seit Langem bestehende Vorbehalte aufgehoben und neuere Vorbehalte gelten dann möglicherweise als seit Langem bestehende Vorbehalte. Beides war 2012 der Fall. Die fünf vom Hof erwähnten Verstöße gelten erst seit 2012 als seit Langem bestehend. Sie sind Teil einer großen Zahl von Vorbehalten, die auf dieselbe Vertragsverletzung zurückgehen. Die Kommission kann diese Vorbehalte erst nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes aufheben. Ebenso ist die Kommission nicht in der Lage, die drei von Mitgliedstaaten eingelegten Vorbehalte aufzuheben. Von den übrigen Ende 2012 bestehenden Vorbehalten wurden zwischenzeitlich fünf aufgehoben, darunter einer der beiden von der Kommission eingelegten Vorbehalte, die sich auf 1995 bezogen.

⁽²¹⁾ Der Saldo entspricht einem Anstieg von 31 Millionen Euro und einem Rückgang von 35 Millionen Euro.

Tabelle 2.3 — MwSt.-Vorbehalte zum 31. Dezember 2012

Mitgliedstaat	Anzahl der zum 31.12.2011 bestehenden Vorbehalte	Im Jahr 2012 geltend gemachte Vorbehalte	Im Jahr 2012 aufgehobene Vorbehalte	Anzahl der zum 31.12.2012 bestehenden Vorbehalte	Am längsten zurückliegenden Jahr, auf das sich die Vorbehalte beziehen
Belgien	1	5	0	6	2007
Bulgarien	6	2	1	7	2007
Tschechische Republik	13	2	7	8	2004
Dänemark	8	1	3	6	2005
Deutschland	6	2	1	7	2003
Estland	10	0	0	10	2004
Irland	5	0	1	4	2006
Griechenland	7	0	2	5	1999
Spanien	3	0	0	3	2003
Frankreich	7	11	6	12	2005
Italien	7	5	0	12	1995
Zypern	4	0	4	0	n. z.
Lettland	5	0	0	5	2004
Litauen	2	5	5	2	2008
Luxemburg	0	2	0	2	2008
Ungarn	4	3	3	4	2004
Malta	10	2	8	4	2005
Niederlande	9	2	0	11	2004
Österreich	6	4	5	5	2004
Polen	5	7	2	10	2004
Portugal	5	0	0	5	2003
Rumänien	4	0	0	4	2007
Slowenien	0	0	0	0	n. z.
Slowakei	0	1	1	0	n. z.
Finnland	10	0	2	8	1995
Schweden	11	0	6	5	1995
Vereinigtes Königreich	8	0	0	8	1998
INSGESAMT	156	54	57	153	

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Geldbußen und Zwangsgelder

2.36. Am Ende des Jahres 2012 war bei etwa 98 % der noch ausstehenden Geldbußen⁽²²⁾ entweder eine vorläufige Zahlung erfolgt oder eine Sicherheit geleistet worden. Gemäß den Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung⁽²³⁾ sollte die Kommission die Einziehung von Forderungen mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln vornehmen, wenn der Schuldner am Fälligkeitstag zur Deckung des vollen Betrags weder eine vorläufige Zahlung noch eine Sicherheit geleistet hat.

2.37. Der Hof prüfte eine Stichprobe von 30 Geldbußen, für die weder eine vorläufige Zahlung erfolgt noch eine Sicherheit geleistet worden war, und stellte fest, dass die Kommission in 12 Fällen nicht alle für das Einziehungsverfahren zur Verfügung stehenden Mittel genutzt hatte. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011 berichtete der Hof über denselben Sachverhalt⁽²⁴⁾.

Jährliche Tätigkeitsberichte

2.38. In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für das Jahr 2012 erklärt die GD Haushalt, dass sie aufgrund der Stellungnahme des BNE-Ausschusses und der Ergebnisse der von Eurostat zur Überprüfung durchgeführten Tätigkeiten über hinreichende Sicherheit hinsichtlich der Richtigkeit und Vollständigkeit der für Eigenmittelzwecke verwendeten BNE-Daten verfügt. Nach Auffassung des Hofes ist die Stellungnahme des BNE-Ausschusses von begrenzter Tragweite⁽²⁵⁾ und liefert der Jährliche Tätigkeitsbericht von Eurostat nur eine teilweise Bewertung der für Eigenmittelzwecke durchgeführten Überprüfungen zu BNE-Daten. Die GD Haushalt hätte in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht auf diese Einschränkungen Bezug nehmen müssen.

2.36. Ziel der Kommission ist es nicht, eine Einziehung um jeden Preis durchzusetzen, da dies schwerwiegende Folgen für die mit einer Geldbuße belegten Unternehmen haben könnte. Die meisten der noch ausstehenden Geldbußen haben vorläufigen Charakter, da Rechtsmittel gegen sie eingelegt wurden und ihre Aufhebung oder Herabsetzung möglich ist. Deshalb versucht die Kommission, eine Deckung von Geldbußen durch die Vereinbarung eines Zahlungsplans, der durch eine Sicherheit gedeckt ist, und in Ausnahmefällen nach den neuen Anwendungsbestimmungen ohne eine Sicherheit zu erlangen.

2.37. Diese Geldbußen betreffen entweder Fälle, in denen Interimsmaßnahmen laufen oder Anträge auf Zahlungsunfähigkeit bearbeitet werden, und/oder Fälle, in denen die Zwangseinziehung zur sofortigen Insolvenz des betreffenden Unternehmens geführt hätte, wobei die Kommission, da sie kein vorrangiger Gläubiger ist, die Geldbuße nicht erhalten hätte.

2.38. Das Fehlen einer Stellungnahme zu den BNE-Daten von Bulgarien und Rumänien stand der Verwendung der Daten für die Zwecke der Eigenmittel nicht im Wege, da Korrekturmechanismen bestehen, die etwaig erforderliche künftige Änderungen zulassen.

⁽²²⁾ Rund 10,8 Milliarden Euro von insgesamt 11 Milliarden Euro.

⁽²³⁾ Artikel 84, 85 und 85a der 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), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 478/2007 (ABl. L 111 vom 28.4.2007, S. 13).

⁽²⁴⁾ Siehe Ziffern 2.29-2.31 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

⁽²⁵⁾ Im Hinblick auf das Jahr 2012 erklärte der BNE-Ausschuss, dass er sich noch kein Urteil zu den BNE-Daten aus Bulgarien und Rumänien bilden könne, da die Überprüfung noch im Gange sei.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.39. Infolge des Urteils des Europäischen Gerichtshofs ⁽²⁶⁾, mit dem dieser die Verordnung (EG) Nr. 1193/2009 der Kommission ⁽²⁷⁾ für ungültig erklärte, berechnete die Kommission, dass Zucker erzeugenden Unternehmen ein Betrag in Höhe von 285,5 Millionen Euro zurückzuzahlen sei ⁽²⁸⁾. 214 Millionen Euro dieses Betrags wären von der Kommission an die Mitgliedstaaten zu zahlen. Nach Auffassung des Hofes hätte dieser wichtige Sachverhalt im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Haushalt erwähnt werden müssen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen für die Einnahmen 2012

2.40. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof für das am 31. Dezember 2012 endende Jahr zu den nachstehenden Schlussfolgerungen:

- Die Prüfung von Vorgängen führt zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 0 % beläuft.
- Die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme für BNE-Eigenmittel und traditionelle Eigenmittel sind insgesamt wirksam (siehe **Anhang 2.2**).
- Die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme für MwSt.-Eigenmittel, die Berechnung der UK-Korrektur und sonstige Einnahmen sind wirksam (siehe **Anhang 2.2**).

Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Einnahmen nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

2.41. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme für BNE-Eigenmittel wurden hinsichtlich der Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Einnahmen zugrunde liegenden Vorgänge als insgesamt wirksam bewertet, mit Ausnahme der Überprüfung von BNE-Daten durch die Kommission, die für bedingt wirksam befunden wurde, da

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.39. Nach Auffassung der Kommission war es nicht erforderlich, diesen Sachverhalt im Jährlichen Tätigkeitsbericht zu erwähnen, da das Haushaltsrisiko ordnungsgemäß gekennzeichnet war. Die Verordnung (EG) Nr. 1193/2009 der Kommission zur Festsetzung der Produktionsabgaben im Zuckersektor für die Wirtschaftsjahre 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 und 2005/2006 ist eine Verwaltungsmaßnahme für die Agrarmärkte. Da aber Zuckerabgaben traditionelle Eigenmittel sind, führte die Aufhebung der Verordnung zu einem Risiko für den Haushaltsvollzug hinsichtlich der Eigenmittel, dem durch eine Rückstellung im vorläufigen Jahresabschluss für 2012 ordnungsgemäß Rechnung getragen wurde. Die Rückstellung in Höhe von 214 Mio. EUR umfasst den Betrag der Zuckerabgaben, der den Mitgliedstaaten vermutlich nach einem überarbeiteten Entwurf der Verordnung, in dem niedrigere Abgaben festgesetzt werden, erstattet wird.

2.41.

⁽²⁶⁾ Urteil vom 27. September 2012 in den verbundenen Rechtssachen C-113/10, C-147/10 und C-234/10.

⁽²⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 1193/2009 der Kommission vom 3. November 2009 zur Berichtigung der Verordnungen (EG) Nr. 1762/2003, (EG) Nr. 1775/2004, (EG) Nr. 1686/2005 und (EG) Nr. 164/2007 sowie zur Festsetzung der Produktionsabgaben im Zuckersektor für die Wirtschaftsjahre 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 und 2005/2006 (ABl. L 321 vom 8.12.2009, S. 1).

⁽²⁸⁾ Wirtschaftsjahre 2002/2003 bis 2005/2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Eurostat seine Tätigkeit nicht auf angemessene Art und Weise plant bzw. keine angemessenen Prioritäten setzt und keinen einheitlichen Ansatz für alle Mitgliedstaaten verwendet (siehe Ziffer 2.28);
- auch Probleme in der Berechnung der Schätzungen zu Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bestanden, die Eurostat nicht aufgedeckt hatte (siehe Ziffern 2.29-2.30).

2.42. Der Hof macht darüber hinaus auf folgende Sachverhalte aufmerksam:

- a) Es bestehen Mängel in der Verwaltung der Vorbehalte zu BNE-Eigenmitteln durch die Kommission. Es hätten weitere länderspezifische Vorbehalte geltend gemacht werden sollen, und einige Vorbehalte wurden für die Mitgliedstaaten uneinheitlich geltend gemacht (siehe Ziffer 2.25). Außerdem hatte die Kommission die verbleibenden zwei spezifischen BSP-Vorbehalte zum Zeitraum 1995-2001 noch nicht aufgehoben (siehe Ziffer 2.26).
- b) In Verbindung mit den MwSt.-Eigenmitteln gibt es Vorbehalte, die seit langer Zeit bestehen (siehe Ziffer 2.35).
- c) Die Prüfung des Hofes zeigte Schwachstellen im Hinblick auf die zollamtliche Überwachung auf nationaler Ebene auf (siehe Ziffern 2.31-2.33). Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme der geprüften Mitgliedstaaten die Vollständigkeit und Richtigkeit der erfassten traditionellen Eigenmittel nur bedingt wirksam gewährleisten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Die Kommission verfügt über ein bewährtes Verfahren für die Planung und Prioritätensetzung für ihre mit dem BNE-Ausschuss vereinbarten Tätigkeiten nach der BNE-Verordnung. Siehe Antwort zu Ziffer 2.28.
- Nach Auffassung der Kommission sind ihre Verfahren angesichts der Art der BNE-Eigenmittel die kostenwirksamste Methode. Allerdings wird die Kommission die Feststellungen des Hofes bei der Festlegung der Standards für den im Jahr 2015 beginnenden nächsten Prüfungszyklus berücksichtigen.

Siehe Antwort zu den Ziffern 2.29 und 2.30.

2.42.

- a) Die Mitgliedstaaten, für die BNE-Vorbehalte gelten, sind verpflichtet, der Kommission bis zum 22. September 2014 die infolge der mitgeteilten Punkte erforderlichen Änderungen an den BNE-Schätzungen (sowie Erläuterungen zu den vorgenommenen Änderungen) bzw. zusätzliche methodische Informationen, die belegen, dass die mitgeteilten Punkte keine Bedeutung mehr haben, zu übermitteln.
- b) Im Hinblick auf die Kohärenz bei der Einlegung von Vorbehalten, siehe Antwort zu Ziffer 2.29.

Siehe auch Antworten zu den Ziffern 2.25 und 2.26.

Zusätzlich zu der in der Antwort zu Ziffer 2.35 beschriebenen späteren Aufhebung von fünf seit Langem bestehenden Vorbehalten wurden die Maßnahmen mit den betreffenden Mitgliedstaaten zur Aufhebung weiterer Vorbehalte fortgeführt. Bei zwei weiteren Vorbehalten wurden Lösungsstrategien ermittelt und in die Wege geleitet.

Empfehlungen

2.43. **Anhang 2.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2009 und 2010 legte der Hof sechs Empfehlungen vor. Zwei dieser Empfehlungen setzte die Kommission vollständig um, eine wurde weitgehend, zwei teilweise und eine nicht umgesetzt.

2.44. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2012 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte ihren Kontrollrahmen für die Überprüfung von BNE-Daten überdenken; im Einzelnen sollte sie eine strukturierte und formalisierte Kosten-Nutzen-Analyse und eine eingehende Überprüfung wesentlicher und mit einem hohen Risiko verbundener BNE-Bestandteile durchführen, die Verwendung allgemeiner Vorbehalte begrenzen und Wesentlichkeitskriterien für die Geltendmachung von Vorbehalten aufstellen.

2.43. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme haben rein organisatorischen Charakter und ermöglichen keine spezifische Aussage zur Zuverlässigkeit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die sich vor allem auf die verwendeten statistischen Quellen und Methoden stützt. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme können jedoch dazu beitragen, die Fehlerrisiken in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu verringern. Die Kommission wird sich weiterhin bemühen, Leitlinien für die Überwachungs- und Kontrollsysteme zu entwickeln, die bei der Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung durch die Mitgliedstaaten maßgebend sein können, dabei wird sie die Bemerkungen des Hofes berücksichtigen (siehe 2010/2009, Punkt 2 des Anhangs 2.3).

Wie sich bei regelmäßigen Kontrollen der Kommission bestätigt, ist die B-Buchführung in den meisten Mitgliedstaaten informatisiert worden, so dass sich die Zahl der in die B-Buchführung nicht ordnungsgemäß aufgenommenen Beträge verringert. Die meisten der im Rahmen ihrer Kontrollen der B-Buchführung von der Kommission ermittelten Feststellungen betreffen die finanzielle Verantwortung der Mitgliedstaaten, die auf unzureichende Einziehungsverfahren oder Verwaltungsfehler zurückgehen und nicht direkt die Verwaltung der Buchführung selbst betreffen (siehe 2010/2009, Punkt 3 des Anhangs 2.3).

Die Kommission hat dem Beratenden Ausschuss für Eigenmittel und der Gruppe „Zollpolitik“ im Jahr 2012 einen thematischen Bericht zum Anschreibeverfahren vorgelegt, in dem die Ergebnisse der in nahezu allen Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen zusammengeführt und die wichtigsten Bereiche hervorgehoben werden, in denen weitere Maßnahmen erforderlich sind. Sie wird die von den Mitgliedstaaten eingeleiteten Abhilfemaßnahmen bis zur Behebung der Mängel weiter prüfen (siehe 2010/2009, Punkt 4 des Anhangs 2.3).

Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Umsetzung dieser Empfehlung ergriffen. Von den zwanzig seit Langem bestehenden Vorbehalten, die Anlass für die Empfehlung des Hofes im Jahr 2009 waren, wurden siebzehn gelöst und aufgehoben. Was die verbleibenden drei Vorbehalte anbelangt, so ist in einem Fall eine Entscheidung des Gerichtshofes erforderlich und in den beiden übrigen Fällen bestehen Strategien zu ihrer Lösung (siehe 2009 Anhang 2.3).

2.44.

Im Zuge der Vorbereitung des im Jahr 2015 beginnenden neuen Prüfungszyklus wird die Kommission ihren Kontrollrahmen überprüfen. Bei diesem Prozess werden die vom Hof angesprochenen Punkte berücksichtigt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten anhalten, die zollamtliche Überwachung zu verstärken, damit die maximale Erhebung von traditionellen Eigenmitteln sichergestellt ist.
- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten anhalten, die A- und B-Buchführungen sachgerecht zu führen und sicherzustellen, dass diese nachweislich vollständig und korrekt sind.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission wird im Rahmen ihrer regelmäßigen Kontrollen der traditionellen Eigenmittel weiterhin prüfen, ob die Mitgliedstaaten angemessene Kontrollrahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU im Bereich der traditionellen Eigenmittel eingerichtet haben.

Die Kommission wird im Zuge ihrer Kontrollen weiter die Verwendung der A- und der B-Buchführung überprüfen und die Mitgliedstaaten auffordern, ihre Vollständigkeit und Richtigkeit sicherzustellen.

ANHANG 2.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON EINNAHMENVORGÄNGEN

2012				2011	2010	2009
TEM	MwSt./BNE, Korrekturen gemäß Haushaltstitel 1	Sonstige Einnahmen	Insgesamt			

GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE

Vorgänge insgesamt	5	47	3	55	55	55	62
Einziehungsanordnungen	5	47	3	55	55	55	62

ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die

nicht fehlerbehaftet waren	100 %	(5)	100 %	(47)	100 %	(3)	100 %	(55)	98 %	100 %	95 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	0 %	5 %

GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER

Wahrscheinlichste Fehlerquote	0 %
-------------------------------	------------

⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt. Die Ergebnisse der Prüfungen spiegeln den Anteil jedes Segments innerhalb des Themenkreises wider.

⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

ANHANG 2.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM BEREICH EINNAHMEN

Bewertung der untersuchten Systeme

Betroffenes System	Kontrollen der Kommission in den Mitgliedstaaten	Berechnung/Kontrollen nach Aktenlage und Verwaltung der Einnahmen seitens der Kommission	Verwaltung der Vorbehalte durch die Kommission	Wichtigste interne Kontrollen in den besuchten Mitgliedstaaten	Gesamtbewertung
BNE	Bedingt wirksam (*)	Wirksam	Wirksam	n. z.	Wirksam
MwSt.	Wirksam	Wirksam	Wirksam	n. z.	Wirksam
TEM	Wirksam	Wirksam	n. z.	Bedingt wirksam (**)	Wirksam
UK-Korrektur	n. z.	Wirksam	n. z.	n. z.	Wirksam
Geldbußen und Zwangsgelder	n. z.	Wirksam	n. z.	n. z.	Wirksam

(*) Siehe Ziffern 2.28-2.30.

(**) Siehe Ziffern 2.31-2.33.

ANHANG 2.3

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN ZU DEN EINNAHMEN

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2010	In seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2010 und 2009 empfahl der Hof, dass die Kommission							
	dem BNE-Ausschuss die Bewertungsberichte zu den BNE-Angaben der Mitgliedstaaten vorlegen sollte, um zu ermöglichen, im Jahr 2012 alle bestehenden allgemeinen Vorbehalte durch spezifische Vorbehalte für den Zeitraum ab 2002 zu ersetzen;	Die Kommission hat dem BNE-Ausschuss bereits die Entwürfe der Bewertungsberichte vorgelegt und die allgemeinen Vorbehalte durch spezifische Vorbehalte ersetzt (die Entwürfe der Bewertungsberichte für die EU-25-Mitgliedstaaten wurden im Jahr 2011, die für Bulgarien und Rumänien im Jahr 2012 vorgelegt, und die allgemeinen Vorbehalte wurden jeweils im Januar 2012 und im Januar 2013 durch spezifische Vorbehalte ersetzt).						

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2010 und 2009	den Umfang der Begutachtung, die sie in ihrem Bewertungsbericht zu den BNE-Angaben der Mitgliedstaaten abgibt, klarstellen sollte;	In den beiden Berichten, die die Kommission dem BNE-Ausschuss im Jahr 2012 vorlegte (Bulgarien und Rumänien), bewertete die Kommission die Qualität der BNE-Daten und deren Übereinstimmung mit dem ESVG 95. Dabei erläuterte sie die Ziele und benannte die durchgeführten Überprüfungen zur Stützung der Gesamtschlussfolgerung.						
	eine Bewertung der von den nationalen Statistikämtern (NSÄ) zur Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eingesetzten Überwachungs- und Kontrollsysteme berücksichtigen sollte;				Im Jahr 2012 hatte Eurostat noch keine Leitlinien angenommen, die vorbildliche Verfahren zum Funktionieren der Überwachungs- und Kontrollsysteme für die Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen festlegen.			Siehe Antwort zu Ziffer 2.43.
	sich weiterhin darum bemühen sollte, dass die B-Buchführung von den Mitgliedstaaten sachgerecht geführt wird;		Obwohl die Kommission die B-Buchführung jährlich weiterverfolgt, bleibt das Problem bestehen.					Siehe Antwort zu Ziffer 2.43.
	sich weiterhin darum bemühen sollte, dass die zollamtliche Überwachung auf nationaler Ebene (z. B. Gewährung von „Super-Vereinfachungen“ für Nutzer von Anschreibeverfahren) weiter verstärkt wird;			Im Dezember 2012 legte die Kommission einen Bericht zu ihrer Weiterverfolgung des Anschreibeverfahrens in den Mitgliedstaaten vor. Aus den Schlussfolgerungen des Berichts geht hervor, dass die zollamtliche Überwachung auf nationaler Ebene weiterer Verbesserungen bedarf.				Siehe Antwort zu Ziffer 2.43.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2009	weiterhin Druck auf die Mitgliedstaaten ausüben sollte, zügig geeignete Informationen zu liefern, die es ihr ermöglichen würden, seit Langem bestehende Vorbehalte baldmöglichst aufzuheben.			Am Ende des Jahres 2012 existierten 16 seit Langem bestehende Vorbehalte (zum Vergleich: 20 im Jahr 2009).				Siehe Antwort zu Ziffer 2.43.

KAPITEL 3

Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	3.1-3.9
Besondere Merkmale des Themenkreises	3.2-3.8
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	3.9
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	3.10-3.16
Wirksamkeit der Systeme	3.17-3.34
Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	3.17-3.29
Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)	3.18-3.27
Kontrollsysteme für die Nahrungsmittelhilferegelung der EU für Bedürftige	3.28-3.29
Schätzungen der Restfehlerquote durch die Kommission	3.30-3.34
Schlussfolgerung und Empfehlungen	3.35-3.37
Schlussfolgerung für 2012	3.35
Empfehlungen	3.36-3.37
Anhang 3.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Bereich Landwirtschaft — Marktstützung und Direktzahlungen	
Anhang 3.2 — Ergebnisse der Prüfung von Systemen im Bereich Landwirtschaft — Marktstützung und Direktzahlungen	
Anhang 3.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für den Bereich Landwirtschaft — Marktstützung und Direktzahlungen	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

3.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zur Marktstützung und zu den Direktzahlungen im Bereich Landwirtschaft, der zum Politikbereich „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“ gehört. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2012 sind **Tabelle 3.1** zu entnehmen.

Tabelle 3.1 — Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen — Kerndaten 2012

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
Aus dem EGFL finanzierte Ausgaben für die Landwirtschaft	Direktbeihilfen	40 880	geteilt
	Marktbezogene Maßnahmen	3 516	geteilt ⁽¹⁾
	Verwaltungsausgaben ⁽²⁾	133	zentral direkt
	Sonstiges	149	zentral direkt/geteilt
		44 678	
	Zahlungen des Jahres insgesamt	44 678	
	– Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽³⁾	133	
	Operative Ausgaben insgesamt	44 545	
	– Vorschüsse ⁽⁴⁾	17	
	+ abgerechnete Vorschüsse ⁽⁴⁾	18	
	Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	44 546	
	Mittelbindungen des Jahres insgesamt	44 685	

⁽¹⁾ Dieser Betrag umfasst 0,7 Millionen Euro, die zentral verwaltet werden.

⁽²⁾ Dieser Betrag entspricht den insgesamt für den Politikbereich „Landwirtschaft und ländliche Entwicklung“ getätigten Verwaltungsausgaben.

⁽³⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet.

⁽⁴⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Kapitel 1, Ziffern 1.6-1.7).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2012 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale des Themenkreises

3.2. Laut Vertrag ist es Ziel ⁽¹⁾ der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

3.3. Die EU-Haushaltsmittel zur Finanzierung der GAP stammen im Wesentlichen aus zwei Fonds ⁽²⁾, dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), aus dem die EU-Direktbeihilfen und Marktmaßnahmen vollständig finanziert werden ⁽³⁾, und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), aus dem Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zusammen mit den Mitgliedstaaten finanziert werden. Dieses Kapitel ist dem EGFL gewidmet, während sich Kapitel 4 auf den ELER bezieht.

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

- „Betriebsprämienregelung“: Die Zahlungen im Rahmen dieser Direktbeihilferegelung werden auf der Grundlage von „Ansprüchen“ ⁽⁴⁾ geleistet, die jeweils mit einem Hektar beihilfefähiger Fläche aktiviert werden. Im Jahr 2012 entfielen auf die Betriebsprämienregelung Ausgaben in Höhe von 31 081 Millionen Euro.
- „Regelung für die einheitliche Flächenzahlung“: Im Rahmen dieser vereinfachten Direktbeihilferegelung für die Betriebsinhaber in 10 Mitgliedstaaten ⁽⁵⁾, die der EU in den Jahren 2004 und 2007 beitraten, wird je Hektar beihilfefähiger landwirtschaftlicher Fläche ein einheitlicher Betrag gezahlt. Im Jahr 2012 entfielen auf die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung Ausgaben in Höhe von 5 916 Millionen Euro.
- Andere Direktbeihilferegelungen, in deren Rahmen hauptsächlich gekoppelte Zahlungen geleistet werden ⁽⁶⁾: Im Jahr 2012 entfielen auf diese Regelungen Ausgaben in Höhe von 3 883 Millionen Euro.
- Marktbezogene Maßnahmen: Darunter fallen z. B. Interventionen in Form der Einlagerung, Ausfuhrerstattungen, Nahrungsmittelhilfeprogramme und die besondere Unterstützung für die Sektoren Obst/Gemüse und Wein (Gesamtausgaben im Jahr 2012: 3 516 Millionen Euro).

⁽¹⁾ Artikel 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Mit Ausnahme einiger Maßnahmen wie der Absatzförderungsmaßnahmen und des Schulobstprogramms, die kofinanziert werden.

⁽⁴⁾ Anzahl und Wert der Ansprüche der einzelnen Betriebsinhaber werden von den nationalen Behörden anhand eines der in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehenen Modelle berechnet.

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

⁽⁶⁾ Gekoppelte Beihilfezahlungen sind Zahlungen, die auf der Grundlage der Zahl der Tiere und/oder der Zahl der Hektar, auf denen eine bestimmte Kultur angebaut wird, berechnet werden (z. B. Mutterkühe, Baumwolle, Reis usw.).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.5. Bei allen EGFL-Direktbeihilferegelungen sind die Empfänger von EU-Beihilfen rechtlich verpflichtet (⁷), „anderweitige Verpflichtungen“ einzuhalten (Cross-Compliance), die sich auf die Bereiche Umweltschutz, die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze und den Tierschutz (Grundanforderungen an die Betriebsführung) sowie auf die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) (⁸) beziehen. Wenn Betriebsinhaber diese Verpflichtungen nicht einhalten, werden ihre Beihilfen gekürzt (⁹).

3.6. Die GAP-Ausgaben unterliegen der geteilten Verwaltung. Während die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zunächst bei den Mitgliedstaaten liegt (¹⁰), trägt die Kommission die endgültige Verantwortung für die ordnungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans. Die Ausgaben werden über 81 Zahlstellen abgewickelt, welche dafür zuständig sind, die Zahlungen an die Begünstigten zu leisten. Vor den Zahlungen müssen sich die Zahlstellen entweder direkt oder über nachgeordnete Stellen von der Zulässigkeit der Beihilfeanträge überzeugen. Das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) ist das wichtigste System zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der EGFL-Direktbeihilfen. Die Rechnungslegung und Zahlungsunterlagen der Zahlstellen werden von unabhängigen Prüfstellen, den bescheinigenden Stellen, geprüft. Diese legen der Kommission jährliche Bescheinigungen und Berichte vor.

3.7. Die Kommission muss sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben, die den EU-Anforderungen entsprechen und wirksam funktionieren.

3.8. Die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit der Direktzahlungen bestehen darin, dass Flächenbeihilfen für nicht beihilfefähige Flächen, an nicht für eine Beihilfe infrage kommende Begünstigte oder an mehr als einen Begünstigten für dieselbe Fläche ausgezahlt werden, dass die Ansprüche fehlerhaft berechnet werden oder dass für nicht beihilfefähige Tiere Tierprämien gezahlt werden. Bei den marktbezogenen Maßnahmen bestehen die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit darin, dass Beihilfen für nicht förderfähige oder überhöht angegebene Kosten gewährt werden.

(⁷) Artikel 4 bis 6 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16).

(⁸) Während die in Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 genannten Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Standards) in allen Mitgliedstaaten gelten, sind die Grundanforderungen an die Betriebsführung gemäß Anhang II dieser Verordnung nur in den EU-15-Mitgliedstaaten verpflichtend. In den EU-10-Mitgliedstaaten werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung im Zeitraum 2009-2013 und in den EU-2-Mitgliedstaaten im Zeitraum 2012-2016 stufenweise eingeführt.

(⁹) Gemäß den Artikeln 70 und 71 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission (ABl. L 316 vom 2.12.2009, S. 65) kann der bei jedem Verstoß gegen eine Grundanforderung an die Betriebsführung oder eine GLÖZ-Verpflichtung anzuwendende Kürzungsprozentsatz bei Fahrlässigkeit zwischen 1 % und 5 % liegen, während bei Vorsatz ein Gesamtausschluss aus der Beihilferegelung verhängt werden kann.

(¹⁰) Artikel 3 und 9 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005.

ANTWORT DER KOMMISSION

3.5. Die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen ist kein Kriterium für die Förderfähigkeit bei GAP-Zahlungen und somit betreffen die Kontrollen dieser Verpflichtungen nicht die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Cross-Compliance ist ein Mechanismus, durch den Landwirte bestraft werden, wenn sie eine Reihe von Vorschriften, die im Allgemeinen auf andere Politiken als die GAP zurückgehen und für die EU-Bürger unabhängig von der GAP gelten, nicht einhalten. Deshalb ist die Kommission der Auffassung, dass Strafen, die aufgrund von Verletzungen von Cross-Compliance-Verpflichtungen verhängt werden, bei der Berechnung der Fehlerquoten für die GAP nicht zu berücksichtigen sind.

3.6 und 3.7. Nach Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission überprüft die bescheinigende Stelle nicht nur die Jahresrechnungen der Zahlstellen, sondern auch ihre internen Kontrollsysteme.

3.8. Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes zu den Hauptrisiken für den ersten Pfeiler der GAP.

Was Direktzahlungen anbelangt, so ist das gesamte InVeKoS auf eine Begrenzung dieser Risiken ausgelegt. Die Kommission berücksichtigt diese Risiken bei ihren eigenen Prüfungen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

3.9. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung der Marktstützung und Direktzahlungen im Bereich Landwirtschaft ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- Es wurde eine Stichprobe von 180 Vorgängen⁽¹¹⁾ gemäß der Definition in Ziffer 6 von **Anhang 1.1** untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb des Themenkreises repräsentativ ist. Im Jahr 2012 umfasste sie Vorgänge aus 16 Mitgliedstaaten⁽¹²⁾.
- Die Prüfung bezog sich auf die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (ausgewählte GLÖZ-Verpflichtungen⁽¹³⁾ und die Grundanforderung an die Betriebsführung Nr. 4⁽¹⁴⁾). Fälle, in denen anderweitige Verpflichtungen nicht eingehalten wurden, wurden als Fehler behandelt⁽¹⁵⁾, sofern sich ermitteln ließ, dass der Verstoß bereits in dem Jahr vorhanden war, in dem der Betriebsinhaber die Beihilfe beantragte⁽¹⁶⁾. Zusätzlich untersuchte der Hof im Rahmen seiner ELER-Systemprüfungen die Umsetzung der Cross-Compliance-Standards und -Kontrollen durch die Mitgliedstaaten. Die Ergebnisse dieser Arbeit sind in Kapitel 4 (Ziffer 4.24) dargelegt, jedoch auch für dieses Kapitel von Belang.

3.9. Siehe Antworten zu den Ziffern 1.11 und 1.12 zu den Auswirkungen von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union.

- Die Kommission verfolgt mit großer Aufmerksamkeit die Entwicklungen bei der Methodik der Zuverlässigkeitserklärung (DAS) des Hofes im Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf die Fehlerquote.
- siehe Antwort zu Ziffer 3.5.

⁽¹¹⁾ Um zusätzlichen Aufschluss über den nicht unter das InVeKoS fallenden Teil der Grundgesamtheit zu gewinnen, wurde die Stichprobe geschichtet. Sie umfasste 140 InVeKoS- und 40 Nicht-InVeKoS-Vorgänge.

⁽¹²⁾ Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Lettland, Luxemburg, Ungarn, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien und Vereinigtes Königreich.

⁽¹³⁾ Vermeidung unerwünschter Vegetation, keine Beseitigung von Terrassen, Erhaltung von Olivenhainen sowie Einhaltung der Mindestbesatzdichte oder Erfüllung der Mähpflicht.

⁽¹⁴⁾ Grundanforderung an die Betriebsführung Nr. 4 bezüglich der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1).

⁽¹⁵⁾ Anderweitige Verpflichtungen sind wichtige rechtliche Anforderungen, die von allen Empfängern von EU-Direktbeihilfen eingehalten werden müssen (Cross-Compliance). Sie bilden die grundlegende und in vielen Fällen einzige Voraussetzung für die Zahlung des vollen Betrags der Direktbeihilfen. Daher hat der Hof beschlossen, Cross-Compliance-Verstöße als Fehler zu behandeln.

⁽¹⁶⁾ Bei jedem Verstoß wurde der Fehler anhand des nationalen Systems zur Kürzung der Zahlungen quantifiziert. Siehe auch Fußnote 9.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Kürzungen und Ausschlüsse (die von den Mitgliedstaaten vorzunehmen sind, wenn Empfänger von EU-Beihilfen die tatsächliche Fläche oder Zahl der Tiere zu hoch angeben⁽¹⁷⁾) wurden bei der Fehlerquotenberechnung des Hofes nicht berücksichtigt⁽¹⁸⁾.
- Die Bewertung der Systeme bezog sich auf das InVeKoS in drei Zahlstellen⁽¹⁹⁾ in zwei Mitgliedstaaten, die die Betriebsprämienregelung anwenden — Luxemburg und das Vereinigte Königreich (Nordirland und England) —, sowie auf die in Spanien und Italien geltenden Überwachungs- und Kontrollsysteme für die Nahrungsmittelhilferegelung der EU für Bedürftige⁽²⁰⁾.
- Die Prüfung umfasste eine Analyse der auf den EGFL bezogenen Sachverhalte im Jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) der Kommission.
- Der Hof überprüfte die im Hinblick auf den Rechnungsabschluss durchgeführte Prüfungstätigkeit der GD AGRI und besuchte die bescheinigenden Stellen Luxemburgs und des Vereinigten Königreichs (Nordirland). Die Ergebnisse dieser Überprüfungen, die auch dieses Kapitel betreffen, sind in **Kapitel 4** enthalten (siehe Ziffern 4.26-4.36).

⁽¹⁷⁾ Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 wird die Beihilfe in Fällen, in denen die angemeldete Fläche um mehr als 3 % oder 2 ha zu hoch angegeben wurde, auf der Grundlage der ermittelten Fläche, gekürzt um das Doppelte der vorschriftswidrig angemeldeten Fläche, berechnet. Bei einer Differenz über 20 % wird für die betreffende Kulturgruppe gar keine Beihilfe gewährt. Ähnliche Bestimmungen gelten für Tierprämien.

⁽¹⁸⁾ Außer in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten die Unregelmäßigkeit bereits festgestellt hatten, ohne die anzuwendenden Kürzungen/Ausschlüsse vorzunehmen.

⁽¹⁹⁾ Die Zahlstellen und Schlüsselkontrollen wurden auf der Grundlage einer Risikoanalyse ausgewählt.

⁽²⁰⁾ Artikel 43 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO) (ABl. L 299 vom 16.11.2007, S. 1).

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

3.10. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 3.1** zusammengefasst. Von den 180 vom Hof geprüften Vorgängen waren 74 (41 %) fehlerbehaftet. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 3,8 % ⁽²¹⁾.

3.11. Bei einer erheblichen Zahl fehlerbehafteter Vorgänge verfügten die nationalen Behörden nach Auffassung des Hofes über genügend Informationen, um die betreffenden Fehler aufzudecken und zu berichtigen.

3.12. Von den 74 fehlerbehafteten Vorgängen waren 60 mit quantifizierbaren Fehlern behaftet, die die Genauigkeit oder die Förderfähigkeit der Beihilfezahlungen betrafen. Bei den am häufigsten auftretenden Genauigkeitsfehlern handelt es sich um überhöhte Flächenangaben und Verwaltungsfehler, die im Einzelfall zumeist weniger als 5 % ausmachen. Fälle überhöhter Flächenangaben wurden in 11 der 16 besuchten Mitgliedstaaten festgestellt. Die meisten Verwaltungsfehler betrafen fehlerhaft bewertete Zahlungsansprüche (siehe Kasten 3.1).

3.13. Die größeren Genauigkeitsfehler betreffen zumeist überhöhte Zahlungen für Dauergrünland, bei denen im Zuge von Gegenkontrollen der gemeldeten Parzellen anhand des Flächenidentifizierungssystems Überklärungen nicht aufgedeckt wurden, weil in der Datenbank dieses Systems nicht beihilfefähige Flächen als beihilfefähiges Dauergrünland erfasst waren (siehe Kasten 3.1).

3.10. Zwar handelt es sich hierbei um die vom ERH geschätzte Fehlerquote, doch stellt diese nicht unbedingt das tatsächliche Risiko für den EU-Haushalt dar. Es wird darauf hingewiesen, dass beispielsweise die Nichteinhaltung der Vergabevorschriften nicht zwangsläufig zu einer missbräuchlichen Verwendung aller Ausgaben führt.

Die Kommission merkt an, dass die vom Hof veranschlagte niedrigere Fehlergrenze unter der Wesentlichkeitsschwelle liegt.

3.11. Des Weiteren vertritt die Kommission die Auffassung, dass es den Mitgliedstaaten mithilfe der rechtlichen und technischen Instrumente (insbesondere der integrierten Verwaltungs- und Kontrollsysteme), die ihnen durch die Rechtsvorschriften zur GAP für die Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben zur Verfügung gestellt werden, möglich ist, die meisten Fehler festzustellen und zu korrigieren.

Wie ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2012 jedoch eindeutig zu entnehmen ist, weisen die Prüfungen der GD AGRI darauf hin, dass in einigen Mitgliedstaaten erhebliche Mängel bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen bestehen. Im Hinblick auf einen angemessenen Schutz des EU-Haushalts vor dem Risiko rechtswidriger Zahlungen bilden diese Feststellungen die Grundlage für Konformitätsabschlussverfahren und durchschnittlich werden für den EGFL jährlich etwa 600 Mio. EUR zurückgefordert.

3.12. Die Kommission weist darauf hin, dass die quantifizierbaren Fehler in finanzieller Hinsicht relativ unbedeutend sind und insbesondere kleine Differenzen bei der Neuvermessung von Parzellen durch den Hof betreffen. Tatsächlich machen die 36 vom Hof ermittelten Fehler weniger als 5 % und 23 dieser Fälle weniger als 2 % aus.

Wenn durch Fehler in Zusammenhang mit fehlerhaft bewerteten Zahlungsansprüchen ein Risiko für den Fonds entsteht, wird dem im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens nachgegangen. Was die im Kasten 3.1 dargelegte fehlerhafte Berechnung von Zahlungsansprüchen für Frankreich anbelangt, so sind die Konformitätsabschlussverfahren für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 noch nicht abgeschlossen.

3.13. Der Kommission ist das Problem bekannt und sie geht dem Sachverhalt im Rahmen ihres Rechnungsabschlussverfahrens und gegebenenfalls durch einen Aktionsplan nach.

⁽²¹⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,7 % (untere Fehlergrenze) und 5,9 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 3.1 — Beispiele für Genauigkeitsfehler**Überhöhte Flächenangaben — Beantragung von Beihilfen für nicht beihilfefähige Flächen**

In Spanien, Österreich und Portugal wurden einige Referenzparzellen in den Anträgen als Dauergrünland gemeldet und entsprechende Zahlungen für sie geleistet, obwohl die Flächen in Wirklichkeit vollständig oder teilweise aus steinigem Boden bestanden oder mit dichtem Wald oder Sträuchern bedeckt waren, wodurch sie nicht für EU-Beihilfen infrage kommen sollten⁽²²⁾. Die Beihilfeanträge für diese Parzellen wurden akzeptiert, weil ihr tatsächlicher Status nicht ordnungsgemäß aus dem Flächenidentifizierungssystem hervorging. In einigen Fällen wurden die Parzellen möglicherweise in der Vergangenheit für landwirtschaftliche Zwecke genutzt, doch wurde festgestellt, dass sie schon seit Jahren aufgegeben worden waren.

Fehlerhafte Berechnung der in der Datenbank über die Zahlungsansprüche erfassten Ansprüche

In Frankreich waren geprüfte Betriebsprämienzahlungen nicht korrekt, weil die in den EU-Rechtsvorschriften festgesetzte nationale Obergrenze für die Zuweisung von Zahlungsansprüchen nicht eingehalten wurde⁽²³⁾.

Auch in Luxemburg wurde festgestellt, dass Zahlungsansprüche falsch berechnet wurden (siehe Ziffer 3.23).

ANTWORT DER KOMMISSION

Kasten 3.1 — Beispiele für Genauigkeitsfehler**Überhöhte Flächenangaben — Beantragung von Beihilfen für nicht beihilfefähige Flächen**

Im Rahmen der laufenden Konformitätsabschlussverfahren wird den Risiken im Zusammenhang mit allen drei vom Hof genannten Mitgliedstaaten Rechnung getragen.

Im Hinblick auf die Förderfähigkeit von Grünland in Spanien wurden die nationalen Behörden gebeten, in dieser Angelegenheit aktiv zu werden, woraufhin sie im November 2010 den Plan zur Verbesserung des Flächenidentifizierungssystems (Land Parcel Identification System — LPIS) vorlegten. Dieser Plan sieht insbesondere die künftige Anwendung eines Förderfähigkeitskoeffizienten auf Grünlandparzellen und Maßnahmen zur Gewährleistung einer systematischen Aktualisierung des LPIS anhand der Ergebnisse von Vor-Ort-Kontrollen vor. Die Kommission überwacht die Durchführung dieses Plans im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens, über das das entsprechende Risiko für den Fonds abgedeckt wird.

Was Portugal betrifft, so war diese Schwachstelle Gegenstand eines Aktionsplans, der 2013 abgeschlossen wurde. Für die betreffenden Jahre wird dem Risiko für den Fonds im Zuge eines Konformitätsabschlussverfahrens Rechnung getragen.

Fehlerhafte Berechnung der in der Datenbank über die Zahlungsansprüche erfassten Ansprüche

Hinsichtlich der fehlerhaften Berechnung von Zahlungsansprüchen in Frankreich sind die Konformitätsabschlussverfahren für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 noch nicht abgeschlossen. Frankreich wurde aufgefordert, den Wert der Ansprüche unverzüglich zu berichtigen. Die Kommission hält fest, dass das Konformitätsabschlussverfahren zu der fehlerhaften Erfassung der Zahlungsansprüche in Frankreich als Folgemaßnahme zur Zuverlässigkeitserklärung im Jahr 2011 in die Wege geleitet wurde und dieser Fehler eindeutig Frankreich zuzurechnen ist. Der genaue Betrag der unrechtmäßigen Zahlungen für die Gesamtpopulation wird ermittelt und im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens vollständig wieder eingezogen. Die Kommission geht davon aus, dass das Überschreiten der Obergrenze 0,2 Prozentpunkte der vom Hof festgestellten Gesamtfehlerquote ausmacht.

Die Feststellung bezüglich Luxemburg wird im Zuge des Konformitätsabschlussverfahrens weiterverfolgt.

⁽²²⁾ Gemäß der Definition in den EU-Rechtsvorschriften handelt es sich bei Dauergrünland um Flächen, die zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden, welche herkömmlicherweise in natürlichem Grünland anzutreffen sind.

⁽²³⁾ Auf dieses Problem hat der Hof bereits in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011 hingewiesen (Kasten 3.2).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

3.14. Auf die ermittelten systematischen Mängel im Zusammenhang mit der korrekten Bewertung der Beihilfefähigkeit von Dauergrünland wurde bereits in früheren Jahresberichten hingewiesen⁽²⁴⁾. Außerdem wurden derartige Schwachstellen auch bei den im Vereinigten Königreich (England und Nordirland) durchgeführten Systemprüfungen festgestellt.

3.15. Zu den vom Hof ermittelten Förderfähigkeitsfehlern gehören Fälle, in denen die gemeldeten Kosten nicht förderfähig waren (siehe Kasten 3.2).

Kasten 3.2 — Beispiel für Förderfähigkeitsfehler — nicht förderfähige Personalkosten

In Portugal wurden die Gehälter von Bediensteten der regionalen Behörden, die für die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen zuständig waren, von diesen Behörden als technische Hilfe geltend gemacht, was einen Verstoß gegen die EU-Rechtsvorschriften darstellt⁽²⁵⁾.

3.16. Auf der Grundlage seiner Prüfung ausgewählter anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance, siehe Ziffer 3.9 zweiter Gedankenstrich) stellte der Hof bei 24⁽²⁶⁾ der 146 mit diesen Verpflichtungen verbundenen Zahlungen Verstöße fest⁽²⁷⁾. Die am häufigsten ermittelten Cross-Compliance-Verstöße betreffen Flächen, die nicht in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten wurden, sowie unangemessene oder unzulängliche Lagereinrichtungen für Nitrate tierischer Herkunft.

3.14. *Der Kommission sind die Probleme im Zusammenhang mit der Förderfähigkeit von Grünland in diesem Mitgliedstaat bekannt und dem Sachverhalt wird im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens nachgegangen.*

Kasten 3.2 — Beispiel für Förderfähigkeitsfehler — nicht förderfähige Personalkosten

Diese Angelegenheit wird im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens weiterverfolgt.

3.16. *Hinsichtlich der häufigsten vom Hof festgestellten Verstöße achtet die Kommission im Rahmen ihrer Cross-Compliance-Prüfungen insbesondere auf die Festlegung und Anwendung von Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Standards) sowie Lagereinrichtungen für Nitrate tierischer Herkunft (SMR4). Etwaig festgestellte Mängel werden im Zuge des Konformitätsabschlussverfahrens weiterverfolgt.*

⁽²⁴⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Tabelle in Anhang 5.1.2 für Portugal; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2008, Ziffer 5.36 für Spanien; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009, Ziffer 3.38 für Spanien und Italien; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Tabelle 3.2.1 für Spanien; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011, Ziffer 3.20 und Tabelle 3.2 für Spanien, Italien und Österreich.

⁽²⁵⁾ Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005.

⁽²⁶⁾ In 13 der 24 Fälle war die geprüfte Zahlung betroffen, während in den übrigen 11 Fällen erst künftige Zahlungen betroffen sein werden.

⁽²⁷⁾ Die festgestellten Verstöße machen 0,2 Prozentpunkte der vom Hof in Ziffer 3.10 genannten Fehlerquote aus.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

3.17. Die Ergebnisse der Prüfung von Überwachungs- und Kontrollsystemen durch den Hof sind in **Anhang 3.2** zusammengefasst ⁽²⁸⁾.

3.17. *Gemäß dem System der geteilten Verwaltung sind Mängel durch das interne Kontrollsystem der Zahlstellen festzustellen. Somit sollte zuerst durch das laufende Überwachungssystem und die interne Revision der Zahlstelle festgestellt werden, wenn die Verwaltungs- und Kontrollverfahren nicht wirksam sind. Die von den bescheinigenden Stellen für den Rechnungsabschluss erstellte jährliche Bescheinigung umfasst eine Überprüfung der Erfüllung der Zulassungskriterien. Sehr häufig sind der Zahlstelle die Mängel bekannt und sie leitet diese Maßnahmen zu ihrer Behebung ein, was Zeit beansprucht. Mit dem Konformitätsabschlussverfahren soll gewährleistet werden, dass Finanzkorrekturen gegen Mitgliedstaaten für finanzielle Fehler aufgrund schwacher Kontrollen oder von Verstößen bei Schlüsselkontrollen angewandt werden können.*

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)

3.18. Unter das InVeKoS fallen die wichtigsten aus dem EGFL finanzierten Regelungen, nämlich die Betriebsprämienregelung und die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung sowie alle flächenbezogenen gekoppelten Beihilferegulungen und die Tierprämienregelungen. Das System umfasst Datenbanken zur Erfassung der landwirtschaftlichen Betriebe und Beihilfeanträge, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (Flächenidentifizierungssystem), Tierdatenbanken und eine Datenbank über die Zahlungsansprüche in den Mitgliedstaaten, die die Betriebsprämienregelung anwenden. Es sieht mehrere Beihilfefähigkeitskontrollen einschließlich von Gegenkontrollen anhand der verschiedenen Datenbanken und Vor-Ort-Kontrollen vor.

3.19. Die Bewertung des InVeKoS bezog sich auf die Übereinstimmung mit den Vorschriften der einschlägigen Verordnungen und umfasste eine Bewertung der Wirksamkeit der Systeme im Hinblick auf die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen, wobei insbesondere Folgendes untersucht wurde:

- a) Verwaltungs- und Kontrollverfahren und Qualität der Datenbanken,
- b) Kontrollsysteme auf der Grundlage physischer Vor-Ort-Kontrollen,
- c) Verfahren zur Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge.

⁽²⁸⁾ Die das InVeKoS betreffenden Feststellungen beziehen sich mit Ausnahme der Feststellungen zu den Zahlungsansprüchen auch auf die flächen- und tierbezogenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

3.20. Die Prüfungen des Hofes zeigen, dass die Wirksamkeit des InVeKoS hauptsächlich dadurch beeinträchtigt wird, dass die für Gegenkontrollen eingesetzten Datenbanken ungenau sind.

3.20. Die Dienststellen der Kommission achten auf die Genauigkeit der Informationen in den Datenbanken, da es sich hierbei um ein Schlüsselement für eine wirksame Verwaltung und Kontrolle handelt. Werden Mängel festgestellt, so werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, diese zu beheben. Des Weiteren wird dem Risiko für den Fonds im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens Rechnung getragen.

Auch wenn eingeräumt werden muss, dass bestimmte Schwachstellen und Mängel unweigerlich immer bleiben werden, sind die Dienststellen der Kommission der Auffassung, dass das InVeKoS insgesamt weiterhin ein solides System für die Verwaltung der Ausgaben im Rahmen der GAP darstellt.

Verwaltungs- und Kontrollverfahren und Qualität der Datenbanken

3.21. Im Rahmen der von den Zahlstellen angewandten Verwaltungs- und Kontrollverfahren⁽²⁹⁾ sind, soweit möglich und angemessen, auch Gegenkontrollen u. a. anhand sämtlicher InVeKoS-Datenbanken durchzuführen. Der Hof prüfte, ob die Datenbanken vollständige und zuverlässige Informationen enthielten, ob Unregelmäßigkeiten bei Gegenkontrollen aufgedeckt wurden und ob ggf. berichtigende Maßnahmen getroffen wurden.

3.22. Das Flächenidentifizierungssystem ist eine Datenbank, in der sämtliche landwirtschaftlichen Nutzflächen (Referenzparzellen) eines Mitgliedstaats und die jeweiligen beihilfefähigen Flächen der einzelnen Referenzparzellen erfasst sind. Das Flächenidentifizierungssystem basiert auf einem geografischen Informationssystem (GIS), in dem digitalisierte und georeferenzierte Parzellengrenzen aufgeführt sind, die vorzugsweise anhand von Satellitenorthobildern ermittelt wurden⁽³⁰⁾. Die beihilfefähigen Flächen der Referenzparzellen müssen auf der Grundlage der jüngsten Orthobilder bestimmt werden. Der Hof stellte in den geprüften Flächenidentifizierungssystemen erhebliche Unzulänglichkeiten fest (siehe Kasten 3.3).

⁽²⁹⁾ Artikel 28 und 29 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009.

⁽³⁰⁾ Orthobilder sind Luftaufnahmen, die verwendet werden, um die Beihilfefähigkeit von Flächen im Flächenidentifizierungssystem zu bestimmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 3.3 — Beispiele für fehlerhafte Daten im Flächenidentifizierungssystem/GIS

Im Vereinigten Königreich (England) nimmt die Zahlstelle keine Bewertung der Beihilfefähigkeit von Gemeinschaftsflächen (329 000 ha) vor und macht bei der Bestimmung der Beihilfefähigkeit anderer gemeldeter Parzellen nur begrenzt von Orthobildern Gebrauch. Der Hof überprüfte eine risikobasierte Stichprobe von Waldparzellen und stellte fest, dass für einige dieser Parzellen entgegen den EU-Rechtsvorschriften EU-Beihilfen gezahlt worden waren.

Im Vereinigten Königreich (Nordirland) sind nicht beihilfefähige Elemente im GIS nicht als nicht beihilfefähige Flächen ausgewiesen. Im Jahr 2011 wurde eine Aktualisierung des Flächenidentifizierungssystems vorgenommen, um die Mängel zu beseitigen, die bei der gemäß den EU-Rechtsvorschriften vorzunehmenden Qualitätsbewertung festgestellt wurden⁽³¹⁾. Der Hof überprüfte eine begrenzte risikobasierte Stichprobe von Referenzparzellen, bei denen es sich gemäß den Orthobildern um Waldparzellen handelte. Er stellte fest, dass mehrere dieser Parzellen als Dauergrünland erfasst waren. Bei einigen anderen Parzellen wurde ermittelt, dass die im Flächenidentifizierungssystem erfasste beihilfefähige Fläche größer war als die Gesamtfläche der Parzelle.

3.23. Hinsichtlich der Genauigkeit der Zahlungen stellte der Hof in allen drei Zahlstellen Unzulänglichkeiten fest. In Luxemburg wurden in der nationalen Reserve verfügbare Mittel dafür verwendet, den Wert aller zugewiesenen Zahlungsansprüche zu erhöhen, was einen Verstoß gegen die EU-Rechtsvorschriften darstellt⁽³²⁾. Im Vereinigten Königreich (England und Nordirland) traf der Hof auf mehrere Fälle, in denen der Beihilfebetrag auf der Grundlage von Flächen errechnet wurde, die größer waren als die tatsächlich bei den Vor-Ort-Kontrollen von den nationalen Kontrolleuren ermittelten Flächen.

Kontrollsysteme auf der Grundlage physischer Vor-Ort-Kontrollen

3.24. Die Qualität der an Ort und Stelle vorgenommenen Vermessungen ist für die korrekte Bestimmung der Beihilfebeträge von zentraler Bedeutung. Der Hof wiederholte einige der von den drei geprüften Zahlstellen durchgeführten Vermessungen. In allen drei Fällen wichen die Messergebnisse des Hofes um mehr als die anwendbaren Toleranzmengen⁽³³⁾ von den Ergebnissen der Zahlstellenkontrolleure ab (in Luxemburg bei fünf von 61, im Vereinigten Königreich (Nordirland) bei sechs von 42 und im Vereinigten Königreich (England) bei acht von 21 Vermessungen).

⁽³¹⁾ Gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 müssen die Mitgliedstaaten eine jährliche Qualitätsbewertung ihres Flächenidentifizierungssystems vornehmen.

⁽³²⁾ Artikel 41 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009.

⁽³³⁾ Artikel 34 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009.

ANTWORT DER KOMMISSION

Kasten 3.3 — Beispiele für fehlerhafte Daten im Flächenidentifizierungssystem/GIS

Derzeit besteht keine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung von Orthobildern. Die Kommission hat in der horizontalen Verordnung über die Kontrolle, Finanzierung und Überwachung der GAP jedoch vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten zur Verwendung von Orthobildern verpflichtet werden.

Wenn sich bei Prüfungen zeigt, dass Informationen in dem System falsch sind und dies zu einem Risiko geführt hat, wird dem im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens nachgegangen.

Was die Situation in Nordirland betrifft, so gingen die von den Behörden im Jahr 2011 durchgeführten Aktualisierungsmaßnahmen auf Prüfungen zurück, die von den Dienststellen der Kommission in den Jahren 2006-2009 durchgeführt worden waren. Diese führten zu Finanzkorrekturen für die Jahre bis 2009. Die Konformitätsabschlussverfahren für die Folgejahre sind noch nicht abgeschlossen.

3.23. Der Situation in Luxemburg wird im Zuge des Konformitätsabschlussverfahrens nachgegangen.

Die Situation im Vereinigten Königreich (England und Nordirland) wird derzeit und künftig im Rahmen zahlreicher Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt.

3.24. Die Dienststellen der Kommission teilen die Ansicht des Hofes, dass die Qualität der Vor-Ort-Kontrollen von großer Bedeutung ist. Die Kommissionsdienststellen stellten bei Prüfungen ähnliche Mängel bei der Qualität der Vor-Ort-Kontrollen fest. Diese Unzulänglichkeiten werden im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt, die sicherstellen, dass das Risiko für den EU-Haushalt adäquat begrenzt wird.

Bei den Prüfungen der Kommission wurden auch die Mängel beim InVeKoS in England und Nordirland festgestellt. Bei diesen Zahlstellen wurden diesbezüglich bereits Finanzkorrekturen vorgenommen und weitere Konformitätsabschlussverfahren laufen noch.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

3.25. Gemäß der Definition in den EU-Rechtsvorschriften handelt es sich bei Grünland um Flächen, die mit Grünpflanzen bewachsen sind. Im Vereinigten Königreich (England und Nordirland) werden Betriebsprämien für beweidbare Waldflächen gewährt. Bei der Wiederholung von Vor-Ort-Kontrollen im Vereinigten Königreich (England) stellte der Hof jedoch bei mehreren solcher Parzellen fest, dass darauf kein Gras wuchs und sie daher nicht der Definition einer beweidbaren Waldfläche entsprachen. Die nationalen Kontrolleure hatten gemeldet, die Flächen kämen in vollem Umfang für EU-Beihilfen infrage.

Verfahren zur Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge

3.26. In den drei für eine InVeKoS-Systemprüfung ausgewählten Zahlstellen untersuchte der Hof die Buchführungsunterlagen, um zu ermitteln, ob die wiedereinzuziehenden Beträge ordnungsgemäß erfasst sind und der Kommission korrekt gemeldet werden. In Luxemburg und im Vereinigten Königreich (England) wurde festgestellt, dass diese Verfahren zufriedenstellend funktionieren.

3.27. Im Vereinigten Königreich (Nordirland) stellte der Hof fest, dass es nicht immer möglich war, die im Debitorenbuch erfassten Beträge mit den einzelnen zugrunde liegenden Unterlagen abzustimmen, und dass die aufgelaufenen Zinsen nicht in der Tabelle der zu Unrecht geleisteten Zahlungen ausgewiesen wurden.

Kontrollsysteme für die Nahrungsmittelhilferegelung der EU für Bedürftige

3.28. Der Hof untersuchte die in Spanien und Italien geltenden Kontrollsysteme für die Nahrungsmittelhilferegelung der EU für Bedürftige. Gemäß dieser Regelung verpflichtet sich der erfolgreiche Bieter, eine bestimmte Menge Nahrungsmittel an Wohltätigkeitseinrichtungen zu liefern, die sie an Bedürftige in der EU verteilen⁽³⁴⁾. In vielen Fällen erhält der Bieter seine Bezahlung in Form von Waren aus den Interventionsbeständen. Sehr häufig kommen diese Waren aus Interventionslagern, die sich in einem anderen Mitgliedstaat befinden als demjenigen, in dem die Nahrungsmittel verteilt werden. In diesen Fällen erfordert die Nahrungsmittelhilferegelung eine enge Verwaltungszusammenarbeit zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten.

3.29. In beiden untersuchten Zahlstellen bewertete der Hof die Systeme für die Verteilung von Nahrungsmitteln als wirksam. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten einige Unzulänglichkeiten aufwies (siehe **Anhang 3.2**).

3.25. *Den Dienststellen der Kommission sind die vom Hof ermittelten Probleme bekannt und sie gehen diesen nach — siehe Kasten 3.3.*

Die Dienststellen der Kommission sind der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten beispielsweise zur Erhaltung der Landwirtschaft in bestimmten Gebieten ein Verfahren anwenden können, mit dem gewährleistet wird, dass die beihilfefähige Fläche innerhalb dieser Parzellen für eine Zahlung in Betracht kommt, sofern die Parzelle insgesamt noch als „landwirtschaftlich genutzt“ betrachtet werden kann. In den vergangenen Jahren wurden mit den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Bewertung der zu berücksichtigenden Fläche (mit Beispielen) erörtert und an diese verteilt.

3.27. *Der Kommission ist die Situation bekannt und sie geht dieser im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nach.*

3.29. *Die Kommission nimmt die positive Gesamtbewertung des Hofes zur Kenntnis.*

⁽³⁴⁾ Der Begriff „Bedürftige“ ist in Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 807/2010 der Kommission vom 14. September 2010 mit Durchführungsbestimmungen für die Lieferung von Nahrungsmitteln aus Interventionsbeständen zur Verteilung an Bedürftige in der Union definiert (ABl. L 242 vom 15.9.2010, S. 9).

Schätzung der Restfehlerquote durch die Kommission

3.30. Die GD AGRI nimmt eine Schätzung der Restfehlerquote vor, d. h., sie bewertet, inwieweit die Vorgänge nach Anwendung der Überwachungs- und Kontrollsysteme noch fehlerbehaftet sind. Vor dem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 waren die grundlegenden Elemente für diese Bewertung die von den Mitgliedstaaten erstellten Statistiken über Vor-Ort-Kontrollen. Die GD AGRI stützte sich bei der Berechnung der Restfehlerquote auf die Ergebnisse der in den Statistiken ausgewiesenen Ergebnisse der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Kontrollen. Als Ausgleich für etwaige Unzulänglichkeiten dieser Statistiken oder deren mögliche Unvollständigkeit hob die GD AGRI die in den Statistiken erfasste Fehlerquote um 25 % an.

3.31. In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 und nach Bewertung der Zuverlässigkeit der angewandten Verfahren berechnete die GD AGRI die Restfehlerquote nach einem erheblich geänderten Ansatz. Sie berücksichtigt nun die Tatsache, dass die Kontrollstatistiken Unzulänglichkeiten aufweisen können, die ihre Zuverlässigkeit beeinträchtigen, und dass sie nicht alle Bestandteile der Restfehlerquote abdecken. Folglich führte die GD AGRI für jede Zahlstelle eine Einzelbewertung durch und korrigierte die gemeldeten Fehlerquoten nach oben, wenn sie dies für erforderlich hielt. Anhebungen von zwei oder fünf Prozentpunkten in Abhängigkeit vom Schweregrad der Mängel wurden bei 37 von 81 Zahlstellen vorgenommen.

3.32. Infolgedessen beläuft sich die von der Kommission berechnete Restfehlerquote bei den entkoppelten Flächenbeihilfen im Jahr 2012 auf 2,4 %, ein Wert, der 4,5-mal höher ist als die Fehlerquote von 0,54 % ⁽³⁵⁾, die auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Statistiken berechnet wurde.

3.33. Mit diesem geänderten Ansatz werden die vom Hof in früheren Jahresberichten ⁽³⁶⁾ gemeldeten und vom Internen Auditdienst der Kommission bestätigten Mängel anerkannt ⁽³⁷⁾. Allerdings ist der Hof der Ansicht, dass die Kommission auch für die übrigen EGFL-Bereiche Abhilfemaßnahmen treffen sollte.

3.30. Die Vorgehensweise der GD AGRI bei der Ermittlung der in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2012 ausgewiesenen Restfehlerquote wird in Ziffer 3.32 beschrieben. Die Beschreibung in Ziffer 3.30 über die Vorgehensweise in früheren Jahren fällt nicht in den Prüfungsumfang dieses Berichts.

3.31. In früheren Jahren hat der Hof die GD AGRI kritisiert, da sie als Grundlage für die Restfehlerquote ausschließlich die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten über die Kontrollen, die diese mit einer Sicherheitsmarge von 25 % durchgeführt haben, zugrunde gelegt hat. Für das Jahr 2012 hat die GD AGRI für die entkoppelten Direktzahlungen (Regelung für die einheitliche Flächenzahlung und Betriebsprämienregelung) einen neuen integrierten Ansatz auf Ebene der Zahlstellen entwickelt und angewandt, der nach wie vor auf den Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten beruht, bei dem aber auch andere verfügbare Prüfungsergebnisse, wie die Stellungnahme der bescheinigenden Stellen, die Ergebnisse von Prüfungen der Kommission sowie die Bewertung des Hofes zur Wirksamkeit des Kontrollsystems, berücksichtigt werden. Die aus den Prüfungen des ERH verfügbaren Informationen, die Feststellungen der bescheinigenden Stellen und die eigenen Prüfungen der Kommission fließen in die Gesamtbewertung der Situation auf Ebene der Zahlstellen ein und werden bei der Aggregation auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU berücksichtigt.

3.32. Wie im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI für das Jahr 2012 ausgewiesen, sind die Konformitätsabschlussverfahren für die siebzehn von einer Fehlerquote von über 2 % betroffenen Mitgliedstaaten noch nicht abgeschlossen. Die mit einem Risiko behafteten Beträge werden systematisch wieder eingezogen.

3.33. Der neue integrierte Ansatz, der 2012 für entkoppelte Direktbeihilfen zugrunde gelegt wurde, wird weiterentwickelt und im Jahr 2013 so weit wie möglich auf andere GAP-Maßnahmen ausgeweitet.

⁽³⁵⁾ Gewichteter Durchschnitt der von den Mitgliedstaaten für die EU-27 gemeldeten Fehlerquoten in den Kontrollstatistiken für entkoppelte Flächenbeihilfen.

⁽³⁶⁾ Zuletzt in Ziffer 3.41 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

⁽³⁷⁾ Ziffer 3.1.5 des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2012 der GD AGRI.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

3.34. Die Ergebnisse des neuen Ansatzes bestätigen, dass die Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten, die Erklärungen der Zahlstellenleiter und die Arbeit der bescheinigenden Stellen nur eine beschränkte Zuverlässigkeitsgewähr liefern. So hatten für alle 37 Zahlstellen, bei denen die Kommission beschloss, die in den Kontrollstatistiken gemeldete Fehlerquote für entkoppelte Flächenbeihilfen anzuheben, die Zahlstellenleiter — und für 32 Zahlstellen auch die bescheinigenden Stellen — eine uneingeschränkte Stellungnahme abgegeben.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung für 2012

3.35. In diesem Themenkreis

- führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 3,8 % beläuft;
- werden von den drei geprüften InVeKoS-Überwachungs- und Kontrollsystemen⁽³⁸⁾ zwei (Vereinigtes Königreich (England und Nordirland)) als nicht wirksam und das dritte (Luxemburg) als bedingt wirksam bewertet;
- werden die beiden geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme für die Verteilung von Nahrungsmitteln an Bedürftige als wirksam bewertet.

Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die akzeptierten Ausgaben in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

3.34. Siehe Antwort zu Ziffer 3.32.

Die Tätigkeit der bescheinigenden Stellen wird im Zuge der Durchführung der GAP-Reform erheblich ausgeweitet: Sie werden verpflichtet sein, die von der Zahlstelle durchgeführten Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen anhand einer repräsentativen Stichprobe zu überprüfen, um eine Stellungnahme über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Ausgaben zugrunde liegenden Vorgängen abzugeben und somit die Kontrollstatistiken zu validieren.

3.35. Siehe Antwort zu Ziffer 1.12 und 1.13 zu den Auswirkungen von Wiedereinzahlungen und Finanzkorrekturen auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union

- Die Dienststellen der Kommission kamen bei ihren eigenen Prüfungen zu ähnlichen Ergebnissen wie der Hof. Diese werden im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens weiterverfolgt. Sofern nach den Feststellungen des Hofes weitere Risiken zu berücksichtigen sind, wird die Einleitung geeigneter Verfahren geprüft.

Die Kommission betont, dass sie den Schutz der finanziellen Interessen des EU-Haushalts durch Finanzkorrekturen im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens gewährleistet. Darüber hinaus werden Mängel der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten gegebenenfalls durch gezielte und umfassende Aktionspläne behoben. Des Weiteren merkt die Kommission an, dass die vom Hof veranschlagte niedrigere Fehlergrenze unter der Wesentlichkeitsschwelle liegt.

⁽³⁸⁾ Alle geprüften InVeKoS-Systeme wurden auf der Grundlage einer Risikoanalyse ausgewählt.

Empfehlungen

3.36. **Anhang 3.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2009 und 2010 legte der Hof sieben Empfehlungen vor. Von diesen Empfehlungen wurden zwei weitgehend, vier teilweise und eine nicht umgesetzt.

3.37. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2012 empfiehlt der Hof, dass Kommission und Mitgliedstaaten sich verstärkt und schneller bemühen sollten, Folgendes zu gewährleisten:

- **Empfehlung 1:** Die Beihilfefähigkeit von Flächen, insbesondere von Dauergrünland, sollte ordnungsgemäß im Flächenidentifizierungssystem erfasst sein, und zwar insbesondere in Fällen, in denen Flächen ganz oder teilweise aus steinigem Boden bestehen, ganz oder teilweise mit Gestrüpp, eng stehenden Bäumen oder Sträuchern bewachsen sind oder seit mehreren Jahren nicht mehr genutzt werden (siehe Ziffern 3.13 und 3.25 sowie Kasten 3.3).

3.36. Was den Stand der Umsetzung der in früheren Jahresberichten unterbreiteten Empfehlungen anbelangt, so vertritt die Kommission eine andere Auffassung:

- „Umsetzung der meisten Aspekte“: Nach Auffassung der Kommission werden diese Punkte kontinuierlich umgesetzt und können niemals als abgeschlossen betrachtet werden (die Verwendung von Orthobildern wird verpflichtend eingeführt, das Flächenidentifizierungssystem anhand neuer Orthobilder aktualisiert, Schwachstellen bei den Kontrollsystemen und InVeKoS-Datenbanken behoben).
- „Umsetzung einiger Aspekte“: Bei der Sicherstellung, dass die Vor-Ort-Kontrollen von ausreichender Qualität sind und dies von den bescheinigenden Stellen kontrolliert wird, handelt es sich um einen kontinuierlichen Prozess.
- Klarstellung der Förderfähigkeitskriterien: Im Rahmen der GAP-Reform hat die Kommission Vorschläge unterbreitet, gleichzeitig wurden die Leitlinien für die von den bescheinigenden Stellen wahrzunehmenden Aufgaben gründlich überarbeitet und den Mitgliedstaaten und bescheinigenden Stellen vorgestellt.
- Festlegung auf EU-Ebene von jährlichen Mindestvoraussetzungen für die Erhaltung von Grünland: Nach den entsprechenden Vorschlägen im Rahmen der GAP-Reform ist diese Aufgabe von den Mitgliedstaaten wahrzunehmen.

3.37.

Um die Erhaltung der Landwirtschaft in bestimmten Gebieten zu ermöglichen, können die Mitgliedstaaten ein Verfahren anwenden, mit dem gewährleistet wird, dass die beihilfefähige Fläche innerhalb dieser Parzellen für eine Zahlung in Betracht kommt, sofern die Parzelle insgesamt noch als „landwirtschaftlich genutzt“ betrachtet werden kann. In den vergangenen Jahren wurden mit den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Bewertung der zu berücksichtigenden Fläche (mit Beispielen) erörtert und an diese verteilt.

Sofern festgestellt wird, dass der Mitgliedstaat die förderfähige Fläche nicht korrekt erfasst, wird ein Konformitätsabschlussverfahren zu dem Fall eingeleitet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 2:** Es sollten umgehend Abhilfemaßnahmen getroffen werden, wenn sich herausstellt, dass Verwaltungs- und Kontrollsysteme und/oder InVeKoS-Datenbanken unzulänglich oder nicht auf dem neuesten Stand sind (siehe Ziffern 3.13 und 3.22-3.23).

- **Empfehlung 3:** Die Zahlungen sollten auf den Kontrollergebnissen basieren (siehe Ziffer 3.23), und die Vor-Ort-Kontrollen sollten von solcher Qualität sein, dass die beihilfefähige Fläche zuverlässig ermittelt werden kann (siehe Ziffern 3.24-3.25).

- **Empfehlung 4:** Die Arbeit der Leiter der Zahlstellen und der bescheinigenden Stellen zur Untermauerung ihrer jeweiligen Erklärungen und Stellungnahmen sollte so konzipiert und von solcher Qualität sein, dass sie eine zuverlässige Grundlage für die Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bildet (siehe Ziffern 3.30-3.34).

ANTWORT DER KOMMISSION

Wenn die Dienststellen der Kommission diese Probleme im Zuge ihrer Prüfungen feststellen, wird der Mitgliedstaat aufgefordert, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Wenn das Problem besonders dringlich ist, wird der Mitgliedstaat aufgefordert, einen Aktionsplan zur Behebung der Mängel durchzuführen, der von den Dienststellen der Kommission genau verfolgt wird. Bislang haben sich diese Pläne als sehr wirksam erwiesen. Des Weiteren gewährleistet die Kommission, dass dem finanziellen Risiko für den EU-Haushalt, das aus diesen Mängeln entsteht, durch Finanzkorrekturen Rechnung getragen wird, die im Zuge des Konformitätsabschlussverfahrens auferlegt werden.

Die Kommission teilt die diesbezügliche Auffassung des Hofes und wird den Schwerpunkt ihrer Prüfungen weiterhin auf Risiken im Zusammenhang mit nicht beihilfefähigen Flächen legen, die vor den Zahlungen nicht festgestellt werden. Gegebenenfalls werden zum Schutz der finanziellen Interessen der EU Finanzkorrekturen angewandt.

Die Kommission überprüft weiterhin die Tätigkeit der bescheinigenden Stellen im Wege der Prüfung der Unterlagen zum Rechnungsabschluss sowie von Kontrollbesuchen bei den bescheinigenden Stellen. Darüber hinaus wurden 2012 bei vierzehn bescheinigenden Stellen spezielle Kontrollbesuche durchgeführt, um deren Arbeit zu Vor-Ort-Kontrollen und Kontrollstatistiken zu überprüfen, da diese Bereiche von der Kommission als besonders risikobehaftet ermittelt worden waren. Im September 2012 fand eine Sitzung der Sachverständigengruppe der bescheinigenden Stellen statt. Im Rahmen der Vorbereitung des neuen Programmplanungszeitraums und in Einklang mit der größeren Verantwortung der bescheinigenden Stellen für die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben werden 2013 zudem bilaterale Sitzungen mit den bescheinigenden Stellen organisiert.

ANHANG 3.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM BEREICH LANDWIRTSCHAFT - MARKTSTÜTZUNG UND DIREKTZAHLUNGEN

	2012			2011	2010	2009
	InVeKoS	Nicht InVeKoS	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE						
Vorgänge insgesamt	140	40	180	180	146	148
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die						
nicht fehlerbehaftet waren	60 % (84)	55 % (22)	59 % (106)	61 %	73 %	76 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	40 % (56)	45 % (18)	41 % (74)	39 %	27 %	24 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge						
Aufschlüsselung nach Fehlerart						
Nicht quantifizierbare Fehler	14 % (8)	33 % (6)	19 % (14)	14 %	26 %	31 %
Quantifizierbare Fehler	86 % (48)	67 % (12)	81 % (60)	86 %	74 %	69 %
Förderfähigkeit	12 % (6)	67 % (8)	23 % (14)	23 %	3 %	13 %
Tatsächliches Vorhandensein	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	0 %	0 %
Genauigkeit	88 % (42)	33 % (4)	77 % (46)	75 %	97 %	87 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER						
Wahrscheinlichste Fehlerquote			3,8 %			
Obere Fehlergrenze			5,9 %			
Untere Fehlergrenze			1,7 %			

⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.

⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

ANHANG 3.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM BEREICH LANDWIRTSCHAFT — MARKTSTÜTZUNG UND DIREKTZAHLUNGEN

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme — EGFL

Mitgliedstaat (Zahlstelle)	Regelung	Unter das InVeKoS fallende Ausgaben (nationale Obergrenze gemäß Anhang VIII der Verordnung (EG) Nr. 73/2009) (1 000 Euro)	Verwaltungs- und Kontrollverfahren zur Gewährleistung korrekter Zahlungen, einschließlich Qualität der Datenbanken	Methodik der Vor-Ort-Kontrollen, Auswahl, Durchführung, Qualitätskontrolle und Berichterstattung über die jeweiligen Ergebnisse	Verfahren zur Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge	Gesamtbewertung (*)
Vereinigtes Königreich (England)	Betriebsprämie	3 988 042	Nicht wirksam 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9	Bedingt wirksam a	Bedingt wirksam A	Nicht wirksam
Vereinigtes Königreich (Nordirland)	Betriebsprämie	3 988 042	Nicht wirksam 1, 3, 5, 6, 9, 10	Bedingt wirksam a	Bedingt wirksam A, B	Nicht wirksam
Luxemburg	Betriebsprämie	37 679	Bedingt wirksam 2, 4	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam

(*) Die Gesamtbewertung kann nicht besser ausfallen als die Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollverfahren.

- 1 Unvollständige oder fehlerhafte Angaben über die Größe und Beihilfefähigkeit von Flächen im Flächenidentifizierungssystem.
- 2 In das Verfahren zur Antragsfassung sind keine ausreichenden Kontrollen eingebaut, mit denen die Rückdatierung des Eingangsdatums verhindert wird.
- 3 Fehler in den Anträgen wurden ohne Verhängung von Sanktionen als offensichtliche Irrtümer berichtigt, obwohl Sanktionen hätten angewandt werden müssen.
- 4 Die Werte der Zahlungsansprüche wurden entgegen den EU-Rechtsvorschriften erhöht.
- 5 Fehlerhafte Anwendung der EU-Definition eines Betriebsinhabers.
- 6 Zahlung von Beihilfen für nicht beihilfefähige Flächen.
- 7 Unstimmigkeiten in der Datenbank über Zahlungsansprüche.
- 8 Bei vorschriftswidrigen Anträgen für Gemeinschaftsflächen wurden keine Sanktionen verhängt.
- 9 Die Ergebnisse von Vor-Ort-Kontrollen wurden in den InVeKoS-Datenbanken nicht korrekt verarbeitet.
- 10 Unzulänglichkeiten bei den Verwaltungsgegenkontrollen und Zahlung von Beihilfen vor der Beseitigung von Anomalien.

a Die Qualität der Flächenvermessungen bei Vor-Ort-Kontrollen war unzulänglich.

A Ungenauigkeiten in den Debitorenbüchern.

B Verzögerungen bei der Erfassung von Forderungen und der Benachrichtigung der Betriebsinhaber über zu leistende Rückzahlungen.

Mitgliedstaat (Zahlstelle)	Regelung	Ausgaben (*) (1 000 Euro)	Vergabeverfahren	Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten	Durchführung des Plans	Überwachung und Kontrolle	Gesamtbewertung
Spanien (FEGA)	Nahrungsmittelhilfe 2011	74 731	Wirksam	Bedingt wirksam 1	Wirksam	Wirksam	Wirksam
Italien (AGEA)	Nahrungsmittelhilfe 2012	22 103	Wirksam	Bedingt wirksam 2	Wirksam	Wirksam	Wirksam

(*) Dieser Betrag umfasst nicht den Wert der Interventionsbestände.

- 1 Spanien wurden Getreide und Magermilchpulver aus Interventionsbeständen in Frankreich bzw. Irland zugewiesen. Für beide Erzeugnisse wurden den erfolgreichen Bietern die Transportkosten nach Spanien erstattet. Gemäß den EU-Rechtsvorschriften muss in solchen Fällen die Beförderung in das Bestimmungsland mittels eines besonderen Verfahrens (Vordruck T5) kontrolliert werden, dessen Eröffnung die französischen und irischen Behörden aber verweigerten. Daher wandten die spanischen Behörden ein anderes Verfahren an, das nach Auffassung des Hofes weniger wirksam ist.
- 2 Italien organisierte ein gemeinsames Ausschreibungsverfahren für die Lieferung von Teigwaren in Italien und Malta, die zum Teil gegen Getreide aus Interventionsbeständen eingetauscht werden sollten. Aufgrund dieses Verfahrens hätte Malta 224 Tonnen Teigwaren erhalten müssen, was seiner Getreidemenge entsprochen hätte. Aufgrund eines Verwaltungsfehlers lieferte Italien jedoch nur 180 Tonnen Teigwaren an Malta.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DEN BEREICH LANDWIRTSCHAFT — MARKTSTÜTZUNG UND DIREKTZAHLUNGEN

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2010	3.58. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2010 empfiehlt der Hof der Kommission, durch angemessene Maßnahmen Folgendes zu gewährleisten:							
	a) obligatorische Verwendung von Orthobildern und regelmäßige Aktualisierung des Flächenidentifizierungssystems auf der Grundlage neuer Orthobilder (siehe Ziffer 3.31) ⁽¹⁾ ;		X					
	b) Beseitigung der in den Kontrollsystemen und den InVeKoS-Datenbanken ermittelten Schwachstellen durch die Zahlstellen (siehe Ziffern 3.23-3.25) ⁽¹⁾ ;		X					
	c) Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen, die von solcher Qualität sind, dass die beihilfefähige Fläche zuverlässig ermittelt werden kann (siehe Ziffern 3.38-3.39);			X				
	d) angemessene Kontrolle der Qualität der Inspektionen und angemessene diesbezügliche Berichterstattung durch die bescheinigenden Stellen (siehe Ziffern 3.46-3.47).			X				
2009	3.73. Der Hof empfiehlt, die aufgedeckten Systemmängel zu beseitigen. Hierzu sollten bei der Betriebsprämienregelung und bei der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung folgende Unzulänglichkeiten am dringendsten angegangen werden:							
	c) Klarstellung und weitere Durchsetzung der Regeln, damit EU-Direktbeihilfen nicht an Antragsteller ausgezahlt werden, die die Flächen weder landwirtschaftlich genutzt noch in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten haben;			X				
	d) Festlegung auf EU-Ebene, dass Grünland nur dann für die Zahlung von EU-Direktbeihilfen infrage kommt, wenn bestimmte jährliche Mindestvoraussetzungen für seine Erhaltung erfüllt sind.				X			

⁽¹⁾ Ähnliche Empfehlungen wurden in Ziffer 3.73 Buchstaben a und b des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009 ausgesprochen.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2009	3.75. Außerdem ist der Hof der Ansicht, dass die Kommissionsleitlinien bezüglich der von den bescheinigenden Stellen durchzuführenden Arbeit hinsichtlich der Art und des Abdeckungsgrads dieser Arbeit sowie hinsichtlich der Berichterstattungspflichten überprüft werden sollten. Dabei sollte besonderes Augenmerk auf die Arbeit im Zusammenhang mit der Validierung der mitgliedstaatlichen Statistiken über Kontrollen und Vor-Ort-Kontrollen gelegt werden.			X				

KAPITEL 4

Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	4.1-4.8
Besondere Merkmale des Themenkreises	4.2-4.7
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	4.8
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.9-4.19
Entwicklung des ländlichen Raums	4.10-4.18
Umwelt, Fischerei und Gesundheit	4.19
Wirksamkeit der Systeme	4.20-4.41
Entwicklung des ländlichen Raums	4.20-4.39
Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.20-4.25
Systeme der Kommission zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.26-4.39
Umwelt, Fischerei und Gesundheit	4.40-4.41
Schlussfolgerung und Empfehlungen	4.42-4.45
Schlussfolgerung für 2012	4.42
Empfehlungen	4.43-4.45
Anhang 4.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Themenkreis Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit	
Anhang 4.2 — Ergebnisse der Prüfung von Systemen im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums	
Anhang 4.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für den Themenkreis Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

4.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zum Themenkreis Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit. Dieser Themenkreis umfasst den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums des Politikbereichs „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“ sowie die Politikbereiche „Maritime Angelegenheiten und Fischerei“, „Gesundheit und Verbraucherschutz“ und „Klima- und Umweltpolitik“. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2012 sind **Tabelle 4.1** zu entnehmen.

Tabelle 4.1 — Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit — Kerndaten 2012

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
Entwicklung des ländlichen Raums	Entwicklung des ländlichen Raums	13 258	geteilt
	Heranführungsmaßnahmen	7	dezentral
	Internationale Aspekte des Politikbereichs „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“	4	zentral direkt
		13 269	
Maritime Angelegenheiten und Fischerei	Operative Ausgaben	705	zentral/geteilt
	Verwaltungsausgaben	40	zentral direkt
		745	
Gesundheit und Verbraucherschutz	Operative Ausgaben	518	zentral direkt/zentral indirekt
	Verwaltungsausgaben	117	zentral direkt
		635	
Klima- und Umweltpolitik	Operative Ausgaben	286	zentral direkt/zentral indirekt
	Verwaltungsausgaben	96	zentral direkt
		382	
Zahlungen des Jahres insgesamt		15 031	
– Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾		253	
Operative Ausgaben insgesamt		14 778	
– Vorschüsse ⁽²⁾		500	
+ abgerechnete Vorschüsse ⁽²⁾		716	
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt		14 994	
Mittelbindungen des Jahres insgesamt		16 972	

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet.

⁽²⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Anhang 1.1, Ziffer 6).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2012 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale des Themenkreises

4.2. Die Entwicklung des ländlichen Raums bildet einen Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), deren allgemeine Ziele und Finanzierungsquellen in Kapitel 3 dargelegt sind (siehe Ziffern 3.2-3.3). Die Verwaltung und Kontrolle der GAP-Ausgaben wird ebenfalls in Kapitel 3 beschrieben (siehe Ziffern 3.6-3.7).

4.3. Aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) werden im Rahmen einschlägiger Programme der Mitgliedstaaten getätigte Ausgaben für die ländliche Entwicklung kofinanziert (Ausgaben im Jahr 2012: 13 269 Millionen Euro) ⁽¹⁾, wobei unterschiedliche Sätze zur Anwendung kommen. Die Ausgaben erstrecken sich auf 45 Maßnahmen, zu denen sowohl flächenbezogene Maßnahmen (wie z. B. Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen an Betriebsinhaber in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen) als auch nicht flächenbezogene Maßnahmen (wie z. B. Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung) gehören.

4.4. Die Umweltpolitik der Union soll zum Schutz der Umwelt, zur Verbesserung ihrer Qualität, zur menschlichen Gesundheit und zur rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen beitragen, wobei entsprechende Maßnahmen auch auf internationaler Ebene gefördert werden sollen. Das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE) ⁽²⁾ ist das finanziell wichtigste Förderprogramm (Ausgaben im Jahr 2012: 212 Millionen Euro) zur Kofinanzierung von Projekten in den Mitgliedstaaten, die in den Bereichen Natur und biologische Vielfalt, Umweltpolitik und Verwaltungspraxis sowie Information und Kommunikation durchgeführt werden.

4.5. Mit der im Politikbereich „Maritime Angelegenheiten und Fischerei“ umgesetzten Gemeinsamen Fischereipolitik werden ähnliche globale Ziele verfolgt wie mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (siehe Kapitel 3, Ziffer 3.2). Das wichtigste Instrument ist der Europäische Fischereifonds ⁽³⁾ (EFF) (Ausgaben im Jahr 2012: 478 Millionen Euro).

⁽¹⁾ Dieser Betrag beinhaltet Zahlungen für den Abschluss früherer Programme (des Zeitraums 2000-2006) (135 Millionen Euro) und für andere Maßnahmen (genetische Ressourcen) (1,2 Millionen Euro).

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 614/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 149 vom 9.6.2007, S. 1).

⁽³⁾ Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 des Rates (ABl. L 223 vom 15.8.2006, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.6. Im Politikbereich „Gesundheit und Verbraucherschutz“ trägt die EU sowohl zum Schutz der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze als auch zum Wohl der Verbraucher bei. Der größte Teil der Zahlungen wird für Programme zur Tilgung von Tierseuchen und für EU-Einrichtungen⁽⁴⁾ getätigt (2012: 215 Millionen Euro bzw. 167 Millionen Euro).

4.7. Für den Themenkreis als Ganzen besteht das Hauptrisiko für die Ordnungsmäßigkeit darin, dass die Ausgaben wegen Nichteinhaltung oft komplexer Vorschriften und Beihilfevoraussetzungen nicht förderfähig sind. Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erhöht sich dieses Risiko bei einigen Programmen mit geringen Ausführungsraten noch dadurch, dass Mitgliedstaaten möglicherweise nicht beihilfefähige Ausgaben melden, um den Verlust von EU-Fördermitteln zu vermeiden.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

4.8. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

— Es wurde eine Stichprobe von 177 Vorgängen gemäß der Definition in Ziffer 6 von **Anhang 1.1** untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb des Themenkreises repräsentativ ist. Im Jahr 2012 umfasste sie 160 Vorgänge aus dem Bereich Entwicklung des ländlichen Raums⁽⁵⁾ und 17 Vorgänge aus den Bereichen Umwelt, Fischerei und Gesundheit⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit und Europäische Arzneimittel-Agentur.

⁽⁵⁾ Tschechische Republik, Deutschland (Brandenburg und Berlin, Schleswig-Holstein), Griechenland, Spanien (Andalusien), Frankreich, Italien (Basilikata, Bozen, Sardinien), Litauen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Finnland und Vereinigtes Königreich (England, Schottland).

⁽⁶⁾ Die Stichprobe setzte sich aus 11 direkt verwalteten Vorgängen und sechs der geteilten Verwaltung unterliegenden Vorgängen aus der Tschechischen Republik, Griechenland, Spanien, Polen und dem Vereinigten Königreich zusammen.

ANTWORT DER KOMMISSION

4.7. Hinsichtlich der vom Rechnungshof erwähnten komplexen Vorschriften und Beihilfevoraussetzungen stellt die Kommission fest, dass diese bis zu einem gewissen Grad eine Folge der ehrgeizigen Ziele der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sind.

Ferner möchte die Kommission darauf hinweisen, dass der Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfungen, die den Bemerkungen in diesem Kapitel zugrunde liegen, nur wenige Fälle ermitteln konnte, die seine Behauptung stützen, das Risiko für die Ordnungsmäßigkeit im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erhöhe sich, weil Mitgliedstaaten nicht beihilfefähige Ausgaben melden, um den Verlust von EU-Fördermitteln zu vermeiden.

Die Kommission selbst hat festgestellt, dass einige Mitgliedstaaten Vorauszahlungen und Finanzierungsinstrumente in großem Umfang in Anspruch nehmen, was eine Verringerung oder Vermeidung von Fördermittelverlusten nach der N+2-Regel bewirken kann. Um dieses Risiko zu verringern, haben die Dienststellen der Kommission diese Problematik gegenüber den betreffenden Mitgliedstaaten thematisiert.

4.8. Siehe ausführliche Hinweise in Kapitel 1.

— Die Kommission verfolgt unter dem Gesichtspunkt potenzieller Auswirkungen auf die geschätzte Fehlerquote aufmerksam die Entwicklung der Methodik des Hofes, einschließlich des zweistufigen Stichprobenverfahrens.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

- Hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance) konzentrierte sich der Hof bei seinen Prüfungen auf die GLÖZ-Verpflichtungen (Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands) und ausgewählte Grundanforderungen an die Betriebsführung (7), für die es zum Zeitpunkt der Prüfbesuche möglich war, Nachweise zu erlangen und eine Schlussfolgerung zu ziehen.
- Kürzungen und Ausschlüsse (die von den Mitgliedstaaten vorzunehmen sind, wenn Empfänger von EU-Beihilfen die tatsächliche Fläche, die Zahl der Tiere oder die förderfähigen Ausgaben zu hoch angeben (8)) wurden bei der Fehlerquotenberechnung des Hofes nicht berücksichtigt (9).
- Die Bewertung der Systeme im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums bezog sich auf sieben Zahlstellen (10) in sechs Mitgliedstaaten: Bulgarien, Deutschland (Brandenburg und Berlin), Frankreich, Polen, Rumänien (beide Zahlstellen) und Schweden. Im Politikbereich „Gesundheit und Verbraucherschutz“ prüfte der Hof das interne Kontrollsystem der GD SANCO (11).
- Die Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommission bezog sich auf die Berichte der Generaldirektionen AGRI (12) (bezüglich der Entwicklung des ländlichen Raums) und MARE (13).
- Um die Grundlage für die Kommissionsbeschlüsse über den Rechnungsabschluss zu bewerten, überprüfte der Hof darüber hinaus die im Hinblick auf den Rechnungsabschluss durchgeführte Prüfungstätigkeit der GD AGRI (für den EGFL und den ELER) und besuchte die bescheinigenden Stellen Bulgariens, Luxemburgs, Rumäniens und des Vereinigten Königreichs (Nordirland).

- Die Einhaltung der Cross-Compliance-Verpflichtungen stellt kein Förderfähigkeitskriterium für GAP-Zahlungen dar, weshalb die Kontrollen zu diesen Anforderungen nicht die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge betreffen. Die Cross-Compliance ist ein Mechanismus, der Sanktionen gegen Landwirte vorsieht, wenn diese gegen eine Reihe von Vorschriften verstoßen, die im Allgemeinen nicht Bestandteil der GAP sind und unabhängig von der GAP für EU-Bürger gelten. Deshalb ist die Kommission der Ansicht, dass für Verstöße gegen Cross-Compliance-Auflagen verhängte Sanktionen bei der Berechnung der Fehlerquoten für die GAP nicht berücksichtigt werden sollten.

(7) Alle Verpflichtungen gemäß den Grundanforderungen an die Betriebsführung Nr. 6-8 (hinsichtlich der Kennzeichnung und Registrierung von Tieren) sowie offensichtliche Verstöße gegen die Grundanforderungen an die Betriebsführung Nr. 1 (Vogelschutzrichtlinie), Nr. 2 (Grundwasserrichtlinie), Nr. 4 (Nitratrichtlinie) und Nr. 16 und 18 (Tierschutz).

(8) Artikel 16, 17 und 30 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission vom 27. Januar 2011 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 (ABl. L 25 vom 28.1.2011, S. 8).

(9) Außer in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten die Unregelmäßigkeit bereits festgestellt hatten, ohne die anzuwendenden Kürzungen/Ausschlüsse vorzunehmen.

(10) Die Zahlstellen und die Schlüsselkontrollen wurden auf der Grundlage einer Risikoanalyse ausgewählt.

(11) Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher (GD SANCO) der Kommission.

(12) Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) der Kommission.

(13) Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei (GD MARE) der Kommission.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

4.9. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 4.1** zusammengefasst. Von den 177 vom Hof geprüften Vorgängen waren 111 (63 %) fehlerbehaftet. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 7,9 %⁽¹⁴⁾.

Entwicklung des ländlichen Raums

4.10. Bei den Ausgaben im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums wiesen 101 (63 %) der 160 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgänge Fehler auf, von denen 59 (58 %) quantifizierbar waren.

4.11. Im Fall der meisten fehlerbehafteten Vorgänge verfügten die nationalen Behörden nach Auffassung des Hofes über genügend Informationen, um die betreffenden Fehler aufzudecken und zu berichtigen.

4.12. Bei der Prüfung von Vorgängen wurden Vorgänge zu 27 unterschiedlichen Maßnahmen untersucht. Von den 160 Vorgängen waren 80 flächenbezogen und 80 nicht flächenbezogen. Fehler wurden in allen Mitgliedstaaten und bei fast allen im Rahmen der Stichprobe geprüften Maßnahmen aufgedeckt. Wie im Jahr 2011 bezog sich der größte Teil (65 %) der in Ziffer 4.9 genannten wahrscheinlichsten Fehlerquote auf nicht flächenbezogene Maßnahmen.

4.9. Die Kommission nimmt die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote zur Kenntnis. Sie teilt nicht die Einschätzung des Hofes hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit eines Vorgangs. Ausgehend davon schätzt die Kommission die Höhe der zu Unrecht geleisteten Zahlungen als geringer ein.

Die Kommission ist sich bewusst, dass der 2012 erarbeitete Aktionsplan keine sofortige Wirkung haben wird, stellt aber gleichzeitig fest, dass die vom Hof geschätzte Fehlerquote stabil geblieben ist. Siehe dazu auch die Antworten auf Ziffer 1.12 und Ziffer 1.13 über die Auswirkung von Einziehungen und Finanzkorrekturen auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU.

4.10. Der Generaldirektor der GD AGRI macht in seiner Zuverlässigkeitserklärung für das Jahr 2012 einen Vorbehalt bezüglich der Ausgaben im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums geltend.

Parallel zu diesem Vorbehalt wurde von der Kommission in Zusammenarbeit mit den 27 Mitgliedstaaten eine Reihe von Korrekturmaßnahmen zur Lösung dieser Probleme festgelegt.

Die Fehlerquote bei der Entwicklung des ländlichen Raums muss zudem unter dem Gesichtspunkt der ehrgeizigen Ziele der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums gesehen werden.

4.11. Die Kommission teilt die Ansicht, dass die nationalen Behörden in der Lage gewesen wären, viele der vom Hof festgestellten Fehler selbst aufzudecken: Die GAP-Vorschriften statten die Mitgliedstaaten mit allen erforderlichen Instrumenten zur Verringerung der meisten Fehlerrisiken aus. Auf der Grundlage der 2011 und 2012 vom Generaldirektor der GD AGRI eingelegten Vorbehalte wurden in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten umfassende Aktionspläne umgesetzt, um die eigentlichen Fehlerursachen sowie geeignete Abhilfemaßnahmen zu ermitteln.

4.12. Bei eigenen Prüfungen in einigen Mitgliedstaaten stellten die Dienststellen der Kommission ähnliche Mängel fest wie der Rechnungshof.

Die Diskrepanz zwischen den vom Hof festgestellten Fehlern und den Fehlern, die von den Mitgliedstaaten bei ihren Kontrollen festgestellt wurden und jährlich der Kommission gemeldet werden, scheint bei nicht flächenbezogenen Maßnahmen, die nicht vom Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) geregelt werden, größer zu sein. Dies bestätigt, dass das InVeKoS bei ordnungsgemäßer Anwendung ein wirksames Mittel zur angemessenen Verringerung des Fehlerrisikos darstellt.

⁽¹⁴⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 4,5 % (untere Fehlergrenze) und 11,3 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

4.13. Die meisten quantifizierbaren Fehler waren darauf zurückzuführen, dass die Begünstigten die Beihilfevoraussetzungen nicht einhielten. Dies betraf insbesondere folgende Bedingungen:

- a) Agrarumweltverpflichtungen;
- b) besondere Anforderungen für Investitionsprojekte;
- c) Vergabevorschriften.

In den folgenden Ziffern werden diese Punkte genauer analysiert.

4.14. Die Stichprobe der 160 Vorgänge umfasste 43 Agrarumweltvorgänge. Der Hof stellte fest, dass die Betriebsinhaber in 11 Fällen (26 %) die von ihnen eingegangenen Agrarumweltverpflichtungen nicht eingehalten hatten. Ein Beispiel für einen solchen vom Hof aufgedeckten Fehler ist in Kasten 4.1 aufgeführt.

Kasten 4.1 — Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler: Nichteinhaltung von Agrarumweltverpflichtungen

Ein Begünstigter in Polen verpflichtete sich, auf neun Parzellen (141,59 Hektar) besondere Anforderungen im Zusammenhang mit der Erhaltung von extensivem Dauergrünland und dem Schutz gefährdeter Vogelarten und ihrer Lebensräume einzuhalten. Die Hauptverpflichtung bestand darin, jedes Jahr an einer anderen Stelle 5 bis 10 % der Parzellen nicht zu mähen, wofür der Begünstigte 270 Euro pro Hektar erhalten sollte. Der Hof stellte fest, dass die Anforderungen auf mehreren Parzellen nicht eingehalten wurden: Eine Parzelle war vollständig gemäht worden, während auf anderen entweder dieselbe Fläche ungemäht blieb wie in den Vorjahren oder an Stellen gemäht wurde, die nicht den vom Vogelexperten ausgewiesenen Stellen entsprachen. Nur bei zwei der neun gemeldeten Parzellen (21,02 Hektar) wurden alle Anforderungen eingehalten.

Ähnliche Fälle der Nichterfüllung von Agrarumweltanforderungen wurden in der Tschechischen Republik, Deutschland (Schleswig-Holstein), Griechenland, Frankreich und im Vereinigten Königreich (England) aufgedeckt.

Mit den in Ziffer 4.11 genannten Aktionsplänen, vor allem jenen auf der Grundlage des Jährlichen Tätigkeitsberichts für das Jahr 2012, sollen insbesondere Probleme im Zusammenhang mit nicht flächenbezogenen Maßnahmen in Angriff genommen werden.

Bei einigen der gemeldeten Fälle weist der Fehler keine finanzielle Wirkung in derselben Größenordnung auf wie der vom Rechnungshof gemeldete Fehler.

Die Kommission wird sich hinsichtlich der vom Hof in den Kästen 4.1 bis 4.4 und 4.6 genannten Beispiele mit den nationalen Behörden in Verbindung setzen und gegebenenfalls ein Konformitätsabschlussverfahren durchführen.

4.14. Die Kommission hat in sämtlichen Mitgliedstaaten die Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen im Programmplanungszeitraum 2007-2013 überprüft. Ungeachtet einiger noch verbleibender Mängel konnte die Gesamtqualität der Umsetzung im genannten Zeitraum verbessert werden.

Die Kommission wird das in Kasten 4.1 genannte Beispiel gegenüber den polnischen Behörden ansprechen. Von diesem Fehler einmal abgesehen, ist die Kommission insgesamt der Ansicht, dass in Polen Verbesserungen erzielt wurden.

Kasten 4.1 — Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler: Nichteinhaltung von Agrarumweltverpflichtungen

Bei ihren Prüfungen zur Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen stellte die Kommission fest, dass das Kontrollsystem zur Bewertung der Einhaltung der von den Landwirten eingegangenen Verpflichtungen Verbesserungspotenzial aufweist.

Hinsichtlich der vom Rechnungshof genannten Mitgliedstaaten ist festzustellen, dass für Polen, die Tschechische Republik, Frankreich und das Vereinigte Königreich (England) Konformitätsabschlussverfahren anhängig sind, die gegebenenfalls Finanzkorrekturen zur Folge haben werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.15. Mithilfe von Förderfähigkeitskriterien und Auswahlverfahren können die Beihilfen auf bestimmte Kategorien von Begünstigten ausgerichtet werden, um die Wirksamkeit der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums zu verbessern. Bei den 80 Vorgängen der geprüften Stichprobe, die Investitionsprojekte betrafen, wurden jedoch in 21 Fällen (26 %) die Beihilfenvoraussetzungen nicht eingehalten. Ein Beispiel für diese Art von Fehler ist in Kasten 4.2 aufgeführt.

Kasten 4.2 — Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler: Nichteinhaltung von Beihilfenvoraussetzungen bei einem Investitionsprojekt

In Spanien (Andalusien) war die einem Begünstigten für die Modernisierung von Bewässerungsinfrastruktur gewährte Finanzhilfe in Höhe von 1,4 Millionen Euro an zwei Bedingungen geknüpft: Das Projekt musste wirtschaftlich tragfähig sein, und der Wasserverbrauch musste auf dem Stand der zum Zeitpunkt der Antragstellung vom Begünstigten eingesetzten 3 000 m³ pro Hektar pro Jahr gehalten oder von diesem Stand abgesenkt werden. Der Hof stellte fest, dass keine der beiden Bedingungen erfüllt war. Das Projekt war zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht wirtschaftlich tragfähig und hätte abgelehnt werden müssen; um diese Bedingung zu erfüllen, wäre ein Wasserverbrauch von über 6 000 m³ pro Hektar pro Jahr erforderlich gewesen, was die Wasserrechte, über die der Begünstigte zu diesem Zeitpunkt verfügte, um mehr als das Doppelte überstieg. Der Wasserverbrauch wurde nicht wie vorgeschrieben auf demselben Stand gehalten oder abgesenkt, sondern stattdessen nach Beendigung des Projekts auf 8 000 m³ pro Hektar pro Jahr erhöht. Die Zahlung hätte folglich nicht geleistet werden dürfen. Wegen Nichteinhaltung der beiden Beihilfenvoraussetzungen sind die Ausgaben nicht förderfähig.

Die Nichteinhaltung von Beihilfenvoraussetzungen bei Investitionsprojekten wurde auch in Deutschland (Schleswig-Holstein), Griechenland, Frankreich, Italien, (Bozen, Sardinien), Litauen, Polen, Portugal, Rumänien und im Vereinigten Königreich (England) festgestellt.

4.16. Bei 26 der geprüften 160 Vorgänge war der Begünstigte verpflichtet, die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge einzuhalten. Der Hof stellte fest, dass in 17 Fällen (65 %) eine oder mehrere dieser Vorschriften nicht eingehalten wurden, wobei die Verstöße in fünf Fällen als schwerwiegend eingestuft wurden; Kasten 4.3 enthält ein Beispiel.

ANTWORT DER KOMMISSION

4.15. Bei ihren Prüfungen hat die Kommission in einigen Mitgliedstaaten zudem Mängel in Bezug auf die Auswahlkriterien festgestellt und diesbezügliche Finanzkorrekturen verfügt. Die Auswahlkriterien sind einer jener Bereiche, die in den Aktionsplänen zur Senkung der Fehlerquote bei der Entwicklung des ländlichen Raums in Angriff genommen werden.

Die Kommission befasst sich derzeit im Rahmen eines Konformitätsabschlussverfahrens mit dem in Kasten 4.2 genannten Beispiel.

4.16. Eine Nichteinhaltung der Vorschriften für die Auftragsvergabe bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Ausgaben zu 100 % missbräuchlich verwendet wurden, da das Vorhaben als solches seine Ziele durchaus erreichen und einen Mehrwert bieten kann. Siehe auch Ziffer 4.25.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 4.3 — Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler: Verstoß gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

In Rumänien beantragte der Begünstigte (eine ländliche Gemeinde) eine Finanzhilfe für ein Investitionsprojekt, das ein Wasserversorgungsnetz, ein Abwassersystem, die Verbesserung von Gemeindestraßen und ein kommunales Gebäude umfasste. Sieben Bieter reichten Angebote ein, von denen der Begünstigte fünf als nicht anforderungsgerecht ablehnte. Der Hof stellte fest, dass der erfolgreiche Bieter zwei Ausschreibungsbedingungen nicht einhielt und dass zudem andere Angebote wegen Nichteinhaltung genau dieser Bedingungen ausgeschlossen worden waren. Da die in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Bedingungen nicht eingehalten wurden und gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen wurde — was den Ausgang der Ausschreibung beeinflusste —, sind die betreffenden Ausgaben nicht förderfähig.

Der Hof stellte Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auch in Spanien (Andalusien), Frankreich, Litauen, Polen und Slowenien fest.

ANTWORT DER KOMMISSION

Kasten 4.3 — Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler: Verstoß gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

Bei ihren Prüfungen in Rumänien hat die Kommission ebenfalls erhebliche Mängel festgestellt und ein Rechnungsabschlussverfahren eingeleitet. Die Kommissionsdienststellen werden auf der Grundlage der Erkenntnisse des Hofes Folgemaßnahmen gegenüber den nationalen Behörden einleiten, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen und zu Unrecht geleistete Zahlungen einzuziehen.

4.17. Der Hof stellte fest, dass sich 35 % aller Fehler über die untersuchte Zahlung hinaus auch auf andere Zahlungen auswirkten, wofür Kasten 4.4 ein Beispiel enthält.

Kasten 4.4 — Beispiel für einen wiederkehrenden Förderfähigkeitsfehler: Einbeziehung nicht förderfähiger MwSt.-Beträge

In Frankreich war der Begünstigte der Maßnahme „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“ eine öffentliche Einrichtung. Letztere machte Ausgaben einschließlich der MwSt. geltend, die von der Zahlstelle akzeptiert und aus dem EU-Haushalt kofinanziert wurden. In den einschlägigen Rechtsvorschriften ist jedoch festgelegt, dass die MwSt. für Einrichtungen des öffentlichen Rechts, soweit diese die Tätigkeiten ausüben oder die Leistungen erbringen, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, nicht förderfähig ist. Der Hof stellte fest, dass die Zahlstelle auch bei anderen Zahlungen wiederholt nicht förderfähige MwSt.-Beträge akzeptiert hatte.

Wiederkehrende Fehler mit finanziellen Auswirkungen wurden auch in Spanien (Andalusien), Italien (Bozen), Polen, Portugal und Rumänien aufgedeckt.

Kasten 4.4 — Beispiel für einen wiederkehrenden Förderfähigkeitsfehler: Einbeziehung nicht förderfähiger MwSt.-Beträge

Im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens werden die Kommissionsdienststellen auf der Grundlage der Erkenntnisse des Hofes Folgemaßnahmen gegenüber den nationalen Behörden einleiten, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen und zu Unrecht geleistete Zahlungen einzuziehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.18. Im Rahmen einiger ELER-Beihilferegelungen⁽¹⁵⁾ sind die Empfänger von EU-Beihilfen rechtlich verpflichtet, „anderweitige Verpflichtungen“ einzuhalten (Cross-Compliance) (siehe Kapitel 3, Ziffer 3.5). Der Hof stellte bei 25 (33 %) der mit anderweitigen Verpflichtungen verbundenen 75 Zahlungen einen oder mehrere Cross-Compliance-Verstöße fest⁽¹⁶⁾. Insbesondere ermittelte er erhebliche Probleme bei der Umsetzung der anderweitigen Verpflichtungen zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren.

Umwelt, Fischerei und Gesundheit

4.19. Bei den Ausgaben in den Bereichen Umwelt, Fischerei und Gesundheit wiesen 10 (59 %) der 17 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgänge Fehler auf, von denen vier (40 %) quantifizierbar waren. Die quantifizierbaren Fehler waren in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Begünstigten die Beihilfевoraussetzungen nicht einhielten. Kasten 4.5 enthält ein Beispiel.

Kasten 4.5 — Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler: Nichteinhaltung des Grundsatzes der Komplementarität

Im Rahmen des Programms LIFE werden keine Maßnahmen finanziert, die unter andere EU-Finanzinstrumente fallen. Dieser Grundsatz der „Komplementarität“ bedeutet, dass die Begünstigten sicherstellen müssen, dass keine anderen EU-Finanzmittel direkt oder indirekt zur Kofinanzierung ihres LIFE-Projekts eingesetzt werden. Bei einem LIFE-Projekt in Ungarn, dessen Ziel es war, ein Sumpfhabitat wiederherzustellen, erhielt der Begünstigte für dieselben Flächen, die Gegenstand des LIFE-Projekts waren, auch andere EU-Beihilfen (u. a. Zahlungen für Natura-2000-Lebensräume und benachteiligte Gebiete). Dies wurde von der Kommission, die die Beihilfezahlung genehmigte, akzeptiert. Aufgrund der Nichteinhaltung des Grundsatzes der Komplementarität sind die betreffenden Ausgaben zum Teil nicht förderfähig.

ANTWORT DER KOMMISSION

4.18. Die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance) stellt kein Förderfähigkeitskriterium für GAP-Zahlungen dar, weshalb die Kontrollen zu diesen Anforderungen nicht die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge betreffen. Die Cross-Compliance ist ein Mechanismus, der Sanktionen gegen Landwirte vorsieht, wenn diese gegen eine Reihe von Vorschriften verstoßen, die im Allgemeinen nicht Bestandteil der GAP sind und unabhängig von der GAP für EU-Bürger gelten. Deshalb ist die Kommission der Ansicht, dass für Verstöße gegen Cross-Compliance-Auflagen verhängte Sanktionen bei der Berechnung der Fehlerquoten für die GAP nicht berücksichtigt werden sollten.

Was die erheblichen Probleme betrifft, die bei der Kennzeichnung und Registrierung von Tieren festgestellt wurden, so schließt sich die GD AGRI den Bemerkungen des Hofes an und widmet diesen Anforderungen bei ihren Prüfungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen besondere Aufmerksamkeit.

Kasten 4.5 — Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler: Nichteinhaltung des Grundsatzes der Komplementarität

Die vom Hof erwähnten Fördermittel betreffen weder direkt noch indirekt das Projekt LIFE oder spezifische Maßnahmen im Rahmen dieses Projekts, sondern stellen Ausgleichszahlungen für Landeigentümer dar, die sich von speziellen Bestimmungen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums ableiten. Diese Ausgleichszahlungen stehen in keinerlei Zusammenhang mit spezifischen Aktionen im Rahmen des Projekts. Sie unterliegen einem anderen Anwendungsbereich und verfolgen einen anderen Zweck als das Projekt LIFE. Nach Ansicht der Kommission können diese Beträge nicht als direkte oder indirekte Finanzierung für das Projekt behandelt werden.

⁽¹⁵⁾ Siehe Artikel 50a der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1).

⁽¹⁶⁾ Die festgestellten Verstöße machen 0,4 Prozentpunkte der vom Hof in Ziffer 4.9 genannten Fehlerquote aus.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

Entwicklung des ländlichen Raums

Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

4.20. Die Ergebnisse der Prüfung der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durch den Hof sind in **Anhang 4.2** zusammengefasst ⁽¹⁷⁾.

4.21. In diesem Zusammenhang sind die Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet, insbesondere folgende Systeme und Verfahren einzurichten und umzusetzen:

- a) angemessene Verwaltungs- und Kontrollverfahren, mit denen die Korrektheit der von den Antragstellern eingereichten Erklärungen und die Einhaltung der für die Beihilfegewährung notwendigen Beihilfевoraussetzungen sichergestellt werden;
- b) Vor-Ort-Kontrollen, die sich je nach Beihilferegelung auf mindestens 5 % aller Begünstigten oder Ausgaben zu erstrecken haben ⁽¹⁸⁾; es sollten angemessene Verfahren für die Auswahl von Begünstigten, die Qualität der Kontrollen und die diesbezügliche Berichterstattung sowie die Angemessenheit der vorgenommenen Korrekturen vorhanden sein;
- c) ein System, mit dem eine wirksame Kontrolle der Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen gewährleistet wird.

⁽¹⁷⁾ Bei flächenbezogenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums wie z. B. Agrarumweltmaßnahmen werden bestimmte wichtige Faktoren wie die beihilfefähige Fläche über das in Kapitel 3 (siehe Ziffer 3.18) beschriebene integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) überprüft. Andere Beihilfевoraussetzungen unterliegen bestimmten besonderen Kontrollen. Wie in Kapitel 3 (**Anhang 3.2**) dargelegt, gelangte der Hof zu dem Ergebnis, dass die InVeKoS-Systeme in einer geprüften Zahlstelle bedingt und in zwei weiteren Zahlstellen nicht wirksam waren.

⁽¹⁸⁾ Artikel 12 und 25 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011.

4.20. Gemeinsame Antwort auf Ziffer 4.20 und Ziffer 4.21:

Es ist in der Tat Aufgabe der Behörden der Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass ihr jeweiliges Verwaltungs- und Kontrollsystem den gesetzlichen Anforderungen entspricht und den EGFL sowie den ELER vor finanziellen Risiken schützt.

Aufgrund des Systems der geteilten Mittelverwaltung für den EGFL und den ELER beschließt die Kommission im Falle von Mängeln, die finanzielle Risiken für die Fonds zur Folge haben können, Nettofinanzkorrekturen für die betreffenden Mitgliedstaaten.

Die Kommission weiß um die Mängel der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten für den ELER, insbesondere für Maßnahmen, die nicht unter das InVeKoS fallen. Die bescheinigenden Stellen melden diese Mängel in ihren jährlichen Bescheinigungsberichten. Sie geben Empfehlungen zur Verbesserung der Kontrollsysteme und kontrollieren die Umsetzung ihrer Empfehlungen. Die Kommission berücksichtigt bei der Durchführung ihrer Risikoanalyse und der Erarbeitung ihres Prüfungsprogramms im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens die Erkenntnisse der bescheinigenden Stellen sowie sonstige zur Verfügung stehende Informationen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.22. Für Frankreich stellte der Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 fest, dass die Systeme nicht wirksam waren⁽¹⁹⁾. Im Hinblick auf die Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung für 2012 wurde eine Weiterverfolgungsprüfung durchgeführt, um zu ermitteln, ob die für 2010 gemeldeten Mängel abgestellt wurden. Der Hof gelangte zu dem Ergebnis, dass vier⁽²⁰⁾ der sieben festgestellten Unzulänglichkeiten in der besuchten Region (Midi-Pyrénées) noch immer nicht oder nicht vollständig beseitigt worden waren. Außerdem zeigte sich anhand der Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in drei anderen französischen Regionen, dass dort ein fünfter Mangel⁽²¹⁾ noch immer bestand.

4.23. In den anderen fünf Mitgliedstaaten bezog sich die Prüfung des Hofes auf die Übereinstimmung mit den Vorschriften der einschlägigen Verordnungen und umfasste außerdem eine Bewertung der Wirksamkeit der Systeme im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge. Insbesondere wurden die drei in Ziffer 4.21 genannten Punkte untersucht.

4.24. In diesen fünf Mitgliedstaaten ermittelte der Hof hauptsächlich folgende Mängel:

- Unzulänglichkeiten bei den Verwaltungskontrollen bezüglich der Beihilfevoraussetzungen und der Verpflichtungen in allen fünf Mitgliedstaaten, z. B. Nichtaufdeckung von nicht förderfähigen MwSt.-Beträgen oder von Doppelfinanzierungen;
- unzulängliche Bewertung der Plausibilität der Kosten (Deutschland (Brandenburg und Berlin), Polen, Rumänien und Schweden);
- Mängel bei der Anwendung von Kürzungen oder bei Wiedereinzahlungen in allen fünf Mitgliedstaaten;

⁽¹⁹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Anhang 3.2.2.

⁽²⁰⁾ Fehlen einer systematischen Überprüfung der Verwaltungskontrollen; Mängel im Verfahren für die Auswahl von Begünstigten für Vor-Ort-Kontrollen; keine Überprüfung der Plausibilität der Kosten; unzulängliche Kontrollen der geltend gemachten Ausgaben.

⁽²¹⁾ Fehlen von Kontrollen bezüglich einer Beihilfevoraussetzung für die Maßnahme „Ausgleichszahlungen an Betriebsinhaber in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen“.

ANTWORT DER KOMMISSION

4.22. Für die letzten beiden Jahre wurden von der bescheinigenden Stelle erhebliche Probleme in Bezug auf das ELER-Kontrollsystem in Frankreich gemeldet, und für beide Jahre wurden Finanzkorrekturverfahren eingeleitet.

Die französischen Behörden wurden aufgefordert, die festgestellten Mängel zu beseitigen, was im Rahmen der bereits laufenden Verfahren kontrolliert wird.

Bei eigenen Prüfungen in Frankreich stellten die Kommissionsdienststellen wiederholt Mängel ähnlich den vom Rechnungshof ermittelten Problemen fest. Ferner führten die Kommissionsdienststellen Folgemaßnahmen zu den Erkenntnissen des Hofes durch und stießen dabei auf drei der bereits vom Rechnungshof festgestellten Mängel (Mängel in der Kontrolltätigkeit eines leitenden Mitarbeiters, unwirksame Risikoanalyse, unzureichende Stichprobe). Das Rechnungsabschlussverfahren wurde eingeleitet.

4.24. Wann immer die Kommission bei ihren eigenen Prüfungen Unzulänglichkeiten bei den Verwaltungskontrollen feststellt, leitet sie zum Schutz der finanziellen Interessen der EU ein Konformitätsabschlussverfahren ein.

- Die Kommission teilt die Ansicht, dass Verwaltungskontrollen bezüglich der Plausibilität der Kosten eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung der Wirksamkeit des Kontrollsystems darstellen. Im Rahmen ihrer Konformitätsprüfungen stellte die Kommission zudem Mängel bei der Bewertung der Plausibilität der Kosten fest und verfügte deshalb zum Schutz der finanziellen Interessen der EU entsprechende Finanzkorrekturen.
- Die vom Rechnungshof angesprochenen Punkte werden im Rahmen der Prüfungen durch die Kommission ebenfalls systematisch überprüft. Werden Mängel festgestellt, so haben diese Finanzkorrekturen gegenüber den Mitgliedstaaten im Wege des Konformitätsabschlussverfahrens sowie Empfehlungen für die Verbesserung der Kontrollsysteme zur Folge.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- unzulängliche Qualität der Vor-Ort-Kontrollen in allen fünf Mitgliedstaaten, sodass diese Kontrollen beispielsweise nicht alle Verpflichtungen und Auflagen abdeckten und/oder nicht alle Verstöße aufgedeckt wurden;
- Unzulänglichkeiten bei der Ausgestaltung und Umsetzung des Systems für Kontrollen der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen in allen fünf Mitgliedstaaten, z. B. unzureichende nationale GLÖZ-Standards oder nicht ordnungsgemäße Umsetzung der Nitratrichtlinie auf nationaler Ebene.

Diese Mängel waren den in den sechs anderen geprüften Mitgliedstaaten aufgedeckten Mängeln, über die der Hof letztes Jahr berichtete ⁽²²⁾, sehr ähnlich.

4.25. Der wichtigste vom Hof aufgedeckte Mangel betraf unwirksame Kontrollen der Vergabevorschriften in allen fünf Mitgliedstaaten. So untersuchte der Hof in diesen fünf Mitgliedstaaten 40 Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge, wobei sich zeigte, dass 16 Verfahren (40 %) fehlerbehaftet waren. In sechs der 40 Fälle wurden nicht beihilfefähige Ausgaben ermittelt. Insgesamt wurde bei der Prüfung aufgedeckt, dass Ausgaben in Höhe von mehr als 9 Millionen Euro nicht beihilfefähig waren, weil Vergabevorschriften nicht eingehalten wurden. Ein solcher Fall nicht beihilfefähiger Ausgaben wird in Kasten 4.6 geschildert.

ANTWORT DER KOMMISSION

- Die Kommission führte Cross-Compliance-Prüfungen in den fünf vom Hof überprüften Mitgliedstaaten durch (in Deutschland allerdings nicht in denselben Regionen) und stellte dabei ebenfalls Mängel bei der Definition und Kontrolle der GLÖZ-Standards und der Grundanforderungen an die Betriebsführung fest. In Fällen, in denen eindeutig ein Risiko für EU-Mittel festgestellt wurde, nahm die Kommission eine Finanzkorrektur im Rahmen dieser Untersuchungen vor oder führt derzeit ein Rechnungsabschlussverfahren zu den diese fünf Mitgliedstaaten (RO, BG, PL, SE und DE) betreffenden Untersuchungen durch.

Die vom Hof angesprochenen Mängel werden in den umfangreichen Aktionsplänen in Angriff genommen, die als Reaktion auf die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD AGRI für 2011 und 2012 enthaltenen Vorbehalte bezüglich der Ausgaben im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums in den Jahren 2011 und 2012 in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten umgesetzt werden und die in den nächsten Jahren erste Früchte tragen dürften.

4.25. Die Kommission stellte ebenfalls erhebliche Mängel in Bezug auf Vergabevorschriften fest, und zur Abdeckung des finanziellen Risikos für den ELER sind Finanzkorrekturen vorgesehen.

Die Vergabe öffentlicher Aufträge stellt ebenfalls eines der zentralen Elemente der in Ziffer 4.11 genannten Aktionspläne dar.

Dabei sei jedoch angemerkt, dass die Nichteinhaltung der Vorschriften für die Auftragsvergabe nicht zwangsläufig bedeutet, dass die Ausgaben zu 100 % nicht förderfähig sind, da das Vorhaben als solches seine Ziele durchaus erreichen und einen Mehrwert bieten kann.

Die Dienststellen der Kommission arbeiten derzeit an gemeinsamen Leitlinien für sämtliche EU-Fördermittel, die der Festsetzung der Höhe von Finanzkorrekturen bei Verstößen gegen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe dienen — siehe auch Ziffer 4.16.

Bei ihren Prüfungen in Rumänien hat die Kommission ebenfalls erhebliche Mängel festgestellt und ein Rechnungsabschlussverfahren eingeleitet. Die Kommissionsdienststellen werden auf der Grundlage der Erkenntnisse des Hofes Folgemaßnahmen gegenüber den nationalen Behörden einleiten, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen und zu Unrecht geleistete Zahlungen einzuziehen.

⁽²²⁾ Kapitel 4, Ziffern 4.24-4.32 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 4.6 — Beispiel für die unzulängliche Qualität der Verwaltungskontrollen eines Mitgliedstaats

Bei einer in Deutschland (Brandenburg und Berlin) geprüften öffentlichen Auftragsvergabe war die Zahlstelle selbst der Begünstigte einer ELER-Beihilfe von mehr als 2,2 Millionen Euro im Rahmen der Maßnahme „Technische Hilfe“, die sich auf das ausgelagerte IT-System der Zahlstelle im Zeitraum 2008-2012 bezog.

Der Hof stellte fest, dass der Auftrag für das IT-System und der anschließende Datenpflegeauftrag einem Unternehmen nicht wie vorgeschrieben im Wege eines offenen oder nichtoffenen Verfahrens, sondern im Wege eines Verhandlungsverfahrens ohne Bekanntmachung erteilt wurde. Aufgrund der Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Verfahren kommen die Ausgaben nicht für eine EU-Finanzierung in Betracht. Bei der Vergabe von Aufträgen für IT-Systeme wurde in 11 weiteren deutschen Regionen genauso verfahren.

Systeme der Kommission zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

Rechnungsabschlussverfahren der Kommission

4.26. Die meisten Agrarausgaben unterliegen der geteilten Verwaltung durch die Mitgliedstaaten und die Kommission. Die Beihilfe wird von den Mitgliedstaaten ausgezahlt und ihnen anschließend von der Kommission erstattet (beim EGFL monatlich und beim ELER vierteljährlich). Damit sie ihrer Gesamtverantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans gerecht werden kann, wendet die Kommission zwei getrennte Rechnungsabschlussverfahren an ⁽²³⁾:

- a) ein *jährliches Rechnungsabschlussverfahren*, das sich auf die Jahresrechnungen und das interne Kontrollsystem der einzelnen zugelassenen Zahlstellen bezieht; die Grundlage für den sich daraus ergebenden Beschluss bilden Prüfungen unabhängiger bescheinigender Stellen in den Mitgliedstaaten, die der Kommission Bericht erstatten;
- b) ein *auf mehrere Jahre bezogenes Konformitätsabschlussverfahren*, das für den betroffenen Mitgliedstaat zu Finanzkorrekturen führen kann, wenn mit den Ausgaben in einem oder mehreren Haushaltsjahren gegen EU-Vorschriften verstoßen wurde; die Grundlage für die sich daraus ergebenden Beschlüsse bilden Prüfungen der Kommission.

⁽²³⁾ Gemäß der Haushaltsordnung und den Durchführungsbestimmungen für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.27. Hinsichtlich des konzeptionellen Rahmens für die Konformitätsprüfungen der Kommission stellte der Hof fest, dass die meisten Kernelemente vorhanden waren und mit den verordnungsrechtlichen Anforderungen in Einklang standen. Ausgedrückt als Anteil an den Gesamtausgaben beliefen sich die im Rahmen von Konformitätsprüfungen untersuchten Ausgaben im Jahr 2008 auf 47 % und im Jahr 2012 auf 42 %. Im jährlichen Prüfungsprogramm für 2013 ist eine Abdeckung von nur 19 % geplant. Bei der durchgeführten Konformitätsprüfungsarbeit deckte der Hof im Zusammenhang mit der Qualitätskontrolle, der Dokumentation der Prüfungen und der Art und Weise, wie Nachweise bewertet und Schlussfolgerungen ausgearbeitet werden, Mängel auf ⁽²⁴⁾.

ANTWORT DER KOMMISSION

4.27. In den Ziffern 4.27 bis 4.33 analysiert der Hof die Durchführung des Konformitätsabschlussverfahrens. Bezogen auf das Jahr 2012 kann Folgendes festgestellt werden:

- Wie vom Hof in Ziffer 4.33 korrekt festgestellt wird, hat sich der Betrag der Pauschalberichtigungen als Anteil am Gesamtbetrag der Finanzkorrekturen vom 68 % im Jahr 2011 auf 12 % im Jahr 2012 verringert; folglich beruhen immer mehr Finanzkorrekturen auf einer präziseren Einschätzung des finanziellen Risikos für die EU.
- Wie vom Hof in Ziffer 4.29 ebenfalls festgestellt wird, ist der Gesamtbetrag der Finanzkorrekturen in den letzten Jahren gestiegen.

Die vom Hof erwähnte niedrigere Prüfungsabdeckung für 2013 ist Ausdruck einer Managemententscheidung der GD AGRI, die ihre begrenzten Ressourcen zur beschleunigten Bearbeitung offener Fälle einsetzen muss, was durch die häufigere Berechnung der Finanzkorrekturen anstelle des Rückgriffs auf Pauschalberichtigungen schwieriger und kostenaufwändiger geworden ist, sowie für die Kontrolle der Aktionspläne in den Mitgliedstaaten. Es wird allerdings festgestellt, dass die tatsächliche Abdeckung wesentlich umfassender ist, da sich die Konformitätsprüfungen mindestens auf die Ausgaben der letzten 24 Monate erstrecken (24-Monate-Regel); die Angaben für 2013, die für diesen Bericht nicht relevant sind, werden nicht vor dem Frühjahr 2014 vorliegen, wenn die jährlichen Ausgabenerklärungen eingehen. Es muss betont werden, dass die für 2013 geplante Prüfungsabdeckung einen Richtwert darstellt und nicht mit der tatsächlichen Abdeckung der Vorjahre verglichen werden kann. Hinzu kommt, dass diejenigen Ausgaben erfasst werden, bei denen das Risiko am größten ist.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Zahl der Prüfungen im Falle des ELER von 23 im Jahr 2012 auf 35 im Jahr 2013 gestiegen ist.

Diese drei wesentlichen Kriterien veranschaulichen, wie effektiv das Konformitätsabschlussverfahren zur Verringerung des Fehlerrisikos gehandhabt wird. Dennoch zieht die Kommission gerade im Rahmen der GAP-Reform weitere Verbesserungen in Betracht.

Die Qualität der Prüfungstätigkeit der Kommission wird durch das „Vier-Augen“-Prinzip gesichert, sämtliche Prüfungspläne und -berichte werden von Rechnungsprüfern unterschiedlicher Hierarchiestufen überprüft und mit ihnen erörtert. Die Prüfungstätigkeit wird mittels Checklisten und Berichten dokumentiert, und die Dokumentation wird auf der Grundlage der Bemerkungen des Rechnungshofs in seinem Jahresbericht für 2011 weiter verbessert und vereinheitlicht.

⁽²⁴⁾ Auf das Fehlen einer Qualitätskontrolle und einer Dokumentation der Prüfungen wurde bereits im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011 hingewiesen (Kapitel 4, Ziffer 4.41).

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.28. Die Prüfungen der Kommission sind systembezogen und nicht auf die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge ausgerichtet. Die Stichproben werden auf Ermessensgrundlage oder nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und umfassen Ausgaben, die zulasten mehrerer Haushaltsjahre getätigt wurden. Die Prüfungsarbeit der Kommission soll daher nicht dazu dienen, eine jährliche Fehlerquote zu berechnen.

4.29. Im Jahr 2012 erließ die Kommission drei Konformitätsbeschlüsse, die zu Finanzkorrekturen in Höhe von 651 Millionen Euro (503 Millionen Euro für den EGFL und 148 Millionen Euro für den ELER) führten. Der durchschnittliche Betrag der Finanzkorrekturen im letzten Fünfjahreszeitraum (2008-2012) war 30 % höher als im vorangegangenen Zeitraum (2003-2007), wobei berücksichtigt ist, dass die Haushaltsmittel zwischen den beiden Zeiträumen anstiegen.

4.30. Bei der Anwendung von Pauschalberichtigungen wird der Art und Schwere des Verstoßes nicht ausreichend Rechnung getragen⁽²⁵⁾, da ungeachtet der Tatsache, ob die Mängel bei einer einzigen Schlüsselkontrolle oder bei einer Vielzahl solcher Kontrollen festgestellt wurden, der gleiche pauschale Berichtigungssatz von 5 % zum Tragen kommt. Allerdings waren Pauschalberichtigungen, die in der Vergangenheit oft verwendet wurden, im Jahr 2012 deutlich rückläufig. Dennoch verringerte die Kommission bei sechs der 54 Fälle des Jahres 2012 den ursprünglich vorgeschlagenen pauschalen Kürzungssatz von 5 % nach dem Schlichtungsverfahren auf 2 %.

4.31. Ein anhaltendes Problem bei den Konformitätsbeschlüssen ist die Langwierigkeit des Verfahrens. Der Hof hat hierüber bereits in seinem Sonderbericht aus dem Jahr 2010⁽²⁶⁾ berichtet, stellte jedoch fest, dass sich die Lage nicht verbessert hat. Bei einer Stichprobe von Konformitätsverfahren zeigte sich, dass im Jahr 2012 die tatsächliche Dauer (mehr als vier Jahre) doppelt so lang war wie in den internen Leitlinien der Kommission festgelegt, was zu einem beträchtlichen Rückstand führte.

⁽²⁵⁾ In Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1) heißt es: „Die Kommission bemisst die auszuschließenden Beträge insbesondere unter Berücksichtigung des Umfangs der festgestellten Nichtübereinstimmung. Sie trägt dabei der Art und Schwere des Verstoßes sowie dem der Gemeinschaft entstandenen finanziellen Schaden Rechnung“.

⁽²⁶⁾ Sonderbericht Nr. 7/2010 „Prüfung des Rechnungsabschlussverfahrens“, Ziffern 68-73 und Ziffer 98.

ANTWORT DER KOMMISSION

4.28. Den Prüfungen der Kommission liegt eine zentrale Risikoanalyse zugrunde, durch die risikobehaftete Bereiche ermittelt werden, auf welche sich die Prüfungen und Ressourcen konzentrieren müssen, um die finanziellen Interessen der EU besser zu schützen.

4.29. Nach Ansicht der Kommission ist diese Zunahme der Finanzkorrekturen um 30 % ein Hinweis darauf, dass die Effektivität des Konformitätsverfahrens nicht rückläufig ist.

4.30. Dazu möchte die Kommission auf folgende Punkte verweisen. Im Jahr 2012 entfielen lediglich 12 % der Finanzkorrekturen auf Pauschalberichtigungen. Die Methodik zur Bemessung von Finanzkorrekturen, die seit 1997 in Kraft ist, befindet sich vollständig im Einklang mit Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates. Sie wurde vom Gerichtshof auch für Rechtssachen nach Inkrafttreten von Verordnung 1290/2005 bestätigt. Die Kommission nimmt die Kritik des Hofes in Bezug auf die Nicht-Kumulierbarkeit von Pauschalberichtigungen zur Kenntnis.

Der Hof stellt zu Recht fest, dass die Kommission die Korrekturen nach dem Schlichtungsverfahren reduziert hat. In den sechs in Frage stehenden Fällen prüfte die Kommission, wie bei allen derartigen Fällen üblich, sorgfältig die Erläuterungen sowie sämtliche neuen Informationen, die von den Mitgliedstaaten im Verlaufe des Verfahrens bereitgestellt wurden, bevor sie ihre wohlüberlegte Entscheidung traf, den ursprünglich vorgeschlagenen pauschalen Kürzungssatz so zu reduzieren, dass er dem tatsächlichen Risiko für den EU-Haushalt am besten entspricht. Dabei ist anzumerken, dass es in der Natur des kontradiktorischen Verfahrens liegt, der Kommission eine präzisere Berechnung des Haushaltsrisikos zu ermöglichen.

4.31. Die Kommission wird gerade im Vorfeld der Umsetzung der GAP-Reform ihre Bemühungen um eine Verbesserung und Beschleunigung des Verfahrens fortsetzen und das Augenmerk dabei auf die Wahrung der Qualitätsstandards und des Rechts der Mitgliedstaaten auf Gegendarstellung legen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

4.32. Der Hof stellte fest, dass die Ergebnisse der Konformitätsprüfungen bei der Ausarbeitung des Rechnungsabschlussbeschlusses nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Dadurch wird die Zuverlässigkeit des Rechnungsabschlusses verringert.

4.33. Obwohl die Kommission den Gesamtbetrag der Finanzkorrekturen in den letzten Jahren erhöht und den Anteil der Pauschalberichtigungen im Jahr 2012 erheblich gesenkt hat ⁽²⁷⁾, werden die Konformitätsabschlussbeschlüsse noch immer nicht angemessen und zügig genug gefasst.

Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr

4.34. Im Jahr 2010 führte die Kommission eine neue freiwillige Kontrollregelung ein, die sie als „Verfahren zur verstärkten Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge auf der Ebene der Endbegünstigten durch Handeln der bescheinigenden Stellen“ bezeichnete. Der für die GAP nach 2013 vorgeschlagene rechtliche Rahmen enthält Bestimmungen, mit denen dieses Verfahren für alle Mitgliedstaaten verbindlich vorgeschrieben werden soll.

4.35. Gemäß dem Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr müssen die bescheinigenden Stellen eine repräsentative Stichprobe von Vorgängen, die die Zahlstelle an Ort und Stelle überprüft hat, erneut kontrollieren. Ist die Kommission der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten dieses Verfahren ordnungsgemäß anwenden, können die Finanzkorrekturen im Rahmen des Rechnungsabschlusses auf die aus den bescheinigten Kontrollstatistiken abgeleitete Fehlerquote begrenzt bleiben. Bislang hat die Kommission noch keinen Gebrauch von dieser Möglichkeit gemacht, da die Bedingungen für eine solche Begrenzung noch nicht erfüllt waren.

4.32. In Artikel 30 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 wird eindeutig festgestellt, dass sich die Rechnungsabschlussentscheidung auf die Vollständigkeit, Genauigkeit und sachliche Richtigkeit der von der Zahlstelle vorgelegten Jahresrechnungen bezieht. Die Entscheidung erfolgt unbeschadet der später im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren getroffenen Entscheidungen. Folglich handelt es sich um zwei spezifische und eigenständige Verfahren, die einander natürlich ergänzen. Wenn also das letztgenannte Verfahren (das Konformitätsabschlussverfahren) nach dem erstgenannten Verfahren eröffnet werden kann, sollte die Rechnungsabschlussentscheidung aus Gründen offenkundiger Unterschiede in Bezug auf zeitliche Abläufe, Art und Umfang der verschiedenen Vorgänge weder auf der Grundlage der Ergebnisse der Konformitätsprüfungen noch auf der Grundlage der Erkenntnisse des Hofes in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben getroffen werden.

4.33. Die vom Hof festgestellte Erhöhung des Gesamtbetrags der Finanzkorrekturen in den letzten Jahren und die erhebliche Senkung des Anteils der Pauschalberichtigungen im Jahr 2012 sind deutliche Anzeichen dafür, dass das System gut funktioniert. Dennoch zieht die Kommission weitere Verbesserungen in Betracht, insbesondere im Rahmen der GAP-Reform und unter dem Gesichtspunkt einer präziseren Abschätzung des finanziellen Risikos für die EU und der Verbesserung der zeitlichen Abläufe des Verfahrens.

4.34. Das Verfahren zur verstärkten Gewährleistung wurde als erster Schritt eines Entwicklungsprozesses konzipiert, der auf eine größere Zuverlässigkeitsgewähr in Bezug auf die Kontrolltätigkeit der Mitgliedstaaten abzielt. Es hat sich in dieser Vorbereitungsphase mit den freiwilligen Teilnehmern als ein nützlicher gemeinsamer Lernprozess bewährt, wobei es darum ging, die Verfahren und Leitlinien für die nach den neuen Rechtsvorschriften im Rahmen der GAP-Reform erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung von Recht- und Ordnungsmäßigkeit zu entwickeln und zu präzisieren.

4.35. Eine solche unter bestimmten Bedingungen mögliche Begrenzung der Höhe der Finanzkorrekturen auf die besagte Fehlerquote bezieht sich auf Konformitätsabschlussverfahren. Wird der vorstehend genannte Vorschlag von einem Mitgliedstaat umgesetzt und die bescheinigende Stelle bestätigt die Zuverlässigkeit der Kontrollstatistik für eine bestimmte Grundgesamtheit, so blieben Finanzkorrekturen für eine bestimmte Grundgesamtheit eines Mitgliedstaats bei der Verwaltung und Kontrolle einer Beihilferegelung in dieser Grundgesamtheit auf die aus der betreffenden Kontrollstatistik abgeleitete Fehlerquote begrenzt.

Wird die aus der Kontrollstatistik der Zahlstelle abgeleitete Fehlerquote von der bescheinigenden Stelle nicht bestätigt, sind die Bedingungen für eine Begrenzung der Finanzkorrekturen auf das Niveau der Fehlerquote nicht erfüllt.

⁽²⁷⁾ Der Anteil der Pauschalberichtigungen am Gesamtbetrag der Finanzkorrekturen ging von 68 % im Jahr 2011 auf 12 % im Jahr 2012 zurück.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.36. Im Jahr 2012 schloss die Prüfung des Hofes vier der fünf Mitgliedstaaten ein, die dieses Verfahren anwandten: zwei für den ELER (Bulgarien und Rumänien) und zwei für den EGFL (Luxemburg und Vereinigtes Königreich (Nordirland)). Der Hof deckte erhebliche Unzulänglichkeiten bei der Durchführung des Verfahrens auf.

- Bezüglich des ELER stellte der Hof fest, dass die von den beiden bescheinigenden Stellen gemeldeten Daten unzuverlässig waren. So wiederholte der Hof beispielsweise in Rumänien die Kontrollen der bescheinigenden Stelle und ermittelte bei fünf der 10 geprüften Fälle nicht beihilfefähige Elemente.
- Beim EGFL deckte der Hof bei der Überprüfung einer Stichprobe der von den jeweiligen bescheinigenden Stellen geprüften Zahlungen und bei der Wiederholung einiger von ihnen vorgenommener Vermessungen erhebliche Differenzen auf. Beispielsweise wichen die Messergebnisse bei 12 der 47 vom Hof im Vereinigten Königreich (Nordirland) wiederholten Vermessungen um mehr als die anwendbare Toleranzmarge⁽²⁸⁾ von den von der bescheinigenden Stelle gemeldeten Ergebnissen ab.

Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD AGRI

4.37. Der Jährliche Tätigkeitsbericht der GD AGRI enthält einen Vorbehalt in Bezug auf sämtliche ELER-Ausgaben des Jahres 2012 (13,3 Milliarden Euro). Dieser Vorbehalt wurde wegen der von der GD AGRI für bedenklich gehaltenen Qualität der Kontrollen in einigen Mitgliedstaaten und wegen der vom Hof gemeldeten Fehlerquote geltend gemacht.

4.38. Der Vorbehalt der GD AGRI in Bezug auf den ELER weist jedoch folgende Unzulänglichkeiten auf:

ANTWORT DER KOMMISSION

4.36. Für Nordirland ist ein Kontrollbesuch geplant, um die Qualität der Arbeit der bescheinigenden Stelle zu überprüfen, sobald die Antwort des Landes auf den Bericht des Rechnungshofs vorliegt.

Für Rumänien und Bulgarien wurden keine Kontrollbesuche anberaumt, da die bescheinigende Stelle die in den Kontrollstatistiken enthaltenen Ausgaben nicht bestätigen konnte. Derzeit finden weiterverfolgende Maßnahmen zu den Erkenntnissen des Rechnungshofs mit diesen Ländern statt, um die Tätigkeit der bescheinigenden Stellen in den nächsten Jahren zu verbessern.

- Die den ELER betreffenden Konformitätsabschlussverfahren für die beiden Mitgliedstaaten dauern noch an; das aus den aufgedeckten Mängeln resultierende Risiko wird durch Finanzkorrekturen abgedeckt werden.
- Siehe oben.

4.37. Der Vorbehalt von 2011 wurde beibehalten. Doch wie aus dem Wortlaut des Vorbehalts hervorgeht, wurde die Basis für den Vorbehalt erweitert. Die vom Rechnungshof und der GD AGRI selbst durchgeführten Überprüfungen lassen Bedenken bezüglich der Qualität der von den Mitgliedstaaten vorgenommenen Kontrollen aufkommen. Deshalb wurde der Vorbehalt 2012 beibehalten, obwohl die errechnete Restfehlerquote weniger als 2 % betrug.

4.38. Die Gründe für den Vorbehalt zum ELER werden im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI für 2012 klar erläutert. In Anbetracht der Bedenken bezüglich der Qualität der Kontrollen in einigen Mitgliedstaaten und der Tatsache, dass es nicht möglich war, den neuen Ansatz für entkoppelte Direktbeihilfen zu nutzen, konnte die GD AGRI nicht ausschließen, dass die tatsächliche Restfehlerquote über der Wesentlichkeitsschwelle lag. Da allerdings auch davon auszugehen ist, dass die Mehrzahl der Maßnahmen, die 2012 im Rahmen des als Reaktion auf den Vorbehalt von 2011 erarbeiteten umfassenden Aktionsplans durchgeführt wurden, sich frühestens 2014 erheblich auf die Restfehlerquote auswirken würden, wurde entschieden, den Vorbehalt von 2011 beizubehalten.

⁽²⁸⁾ Artikel 34 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

- Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten an die Kommission übermittelten Kontrollstatistiken belief sich die Restfehlerquote⁽²⁹⁾ auf 1,62 % (von der Kommission mit 202,7 Millionen Euro quantifiziert). Die GD AGRI vertrat die Auffassung, dass die Restfehlerquote wahrscheinlich höher und über 2 % liegen könnte, legte aber keine eigene quantifizierte Schätzung der Restfehlerquote vor.
- Bei ihrem neuen Ansatz für entkoppelte Flächenbeihilfen bewertet die GD AGRI für jede Zahlstelle, ob auf der Grundlage der Ergebnisse ihrer eigenen Prüfungen eine höhere Fehlerquote angewandt wird oder nicht (siehe Kapitel 3, Ziffer 3.31). Dieser Ansatz wurde im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums für 2012 nicht angewandt.

4.39. Die GD AGRI weist in ihrem Vorbehalt darauf hin, dass als Reaktion auf die erhöhte Fehlerquote zwar eine erhebliche Zahl von Maßnahmen getroffen wurde, es aber nicht möglich sein wird, vor dem Jahr 2014 als frühestem Zeitpunkt erhebliche Auswirkungen auf die Fehlerquote zu erreichen. Der Hof stimmt dieser Einschätzung zu.

Umwelt, Fischerei und Gesundheit

4.40. Die Politikbereiche „Umwelt, Fischerei und Gesundheit“ werden auf der Grundlage besonderer Kontrollsysteme von der Kommission verwaltet. Der Hof prüfte die internen Kontrollsysteme, die die GD SANCO für Vergabeverfahren, die fristgerechte Vornahme von Zahlungen und Finanzhilfvereinbarungen anwendet. Das Ergebnis lautete, dass diese Systeme bedingt wirksam waren. Bei kleinen Aufträgen fehlten klare Kriterien zur Bewertung der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bewerber, und die Dokumentation über die Auswahl der Bewerber bei Verhandlungsverfahren oder nichtoffenen Ausschreibungsverfahren war unzulänglich. Es dauerte sehr lange, bis die an Ort und Stelle vorgenommenen Ex-ante-Überprüfungen abgeschlossen wurden. Dies verursachte übermäßig lange Zahlungsverzögerungen, wobei die Berechnungen in einigen Fällen nicht ordnungsgemäß waren. Hinsichtlich der von der Exekutivagentur für Gesundheit und Verbraucher verwalteten Finanzhilfvereinbarungen fehlten Nachweise für Kontrollen zu potenziellen Interessenkonflikten bei externen Sachverständigen.

Die GD AGRI stellt in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für das Jahr 2012 (Abschnitt 3.1.1.1.7) eindeutig fest, dass der neue Ansatz für entkoppelte Direktbeihilfen in diesem Bericht keine Anwendung auf die Entwicklung des ländlichen Raums finden werde, was vor allem zeitliche Gründe habe. Wie im Synthesebericht der Kommission für 2012 ausgeführt wird, ist vorgesehen, den neuen integrierten Ansatz weiterzuentwickeln und ihn im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI für 2013 auf die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums anzuwenden. Das wird eine exaktere Quantifizierung der gefährdeten Beträge ermöglichen.

4.40. Bei kleinen Verträgen arbeitet die Kommission mit allgemeinen und weniger mit spezifischen Kriterien, die die finanzielle Tragfähigkeit betreffen, zumal das finanzielle Risiko bei Kleinverträgen mit kurzer Laufzeit, die keine Vorfinanzierung vorsehen, niedrig ist.

Was die Auswahl der Bewerber für Verhandlungsverfahren oder nichtoffene Ausschreibungsverfahren betrifft, so wird dieses Verfahren in Anbetracht des Inkrafttretens der neuen Haushaltsordnung derzeit aktualisiert.

Der Abschluss der von der Kommission in den Mitgliedstaaten vor der abschließenden Zahlung durchgeführten Vor-Ort-Prüfungen erwies sich als relativ zeitaufwändig, da mit dem zu Überprüfenden noch zahlreiche offene Fragen zu klären waren. Während dieses Zeitraums wurden den jeweiligen Mitgliedstaaten die erste und zweite Tranche der geschätzten ausstehenden Zahlungen ausgezahlt.

⁽²⁹⁾ Die Restfehlerquote ist eine Schätzung des Fehlers, der nach der Berichtigung der durch die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten aufgedeckten Fehler noch verbleibt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

4.41. Der Hof hat keine besonderen Bemerkungen zum Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD MARE hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung für 2012

4.42. In diesem Themenkreis

— führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 7,9 % beläuft;

— werden die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme⁽³⁰⁾ als bedingt wirksam bewertet; von den in sechs Mitgliedstaaten geprüften Systemen für die Entwicklung des ländlichen Raums war eines nicht wirksam (Rumänien), und die übrigen fünf waren bedingt wirksam (Bulgarien, Deutschland (Brandenburg und Berlin), Frankreich, Polen und Schweden).

Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die akzeptierten Ausgaben in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

Empfehlungen

4.43. **Anhang 4.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2009 und 2010 legte der Hof sieben Empfehlungen vor. Von diesen Empfehlungen wurde eine Empfehlung weitgehend umgesetzt; sechs Empfehlungen wurden teilweise umgesetzt.

Die Überprüfung externer Sachverständiger ist Bestandteil der schriftlichen Leitlinien für die Tätigkeit der Agentur. Zur Vermeidung von Interessenkonflikten werden Erklärungen von den Sachverständigen eingeholt, und den einzelnen Sachverständigen wird durch die Zusammensetzung der Evaluierungsgremien eine Minderheitenposition zugewiesen. Die Agentur wird ihre Überprüfungsnachweise gemäß den Schlussfolgerungen des Rechnungsprüfers aktualisieren.

4.42.

— Die Kommission nimmt die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote zur Kenntnis. Sie teilt nicht die Einschätzung des Hofes hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit eines Vorgangs. Ausgehend davon schätzt die Kommission die Höhe der zu Unrecht geleisteten Zahlungen als geringer ein.

Die vom Hof vorgenommene Prüfung von Vorgängen deutet darauf hin, dass die geschätzte Fehlerquote gegenüber dem letzten Jahr stabil geblieben ist.

— Die Kommission stellt fest, dass die vorgelegten Ergebnisse den Ergebnissen des Vorjahres ähneln.

Insbesondere bei Rumänien hat die Kommission im Rahmen ihrer Prüfungen ebenfalls erhebliche Mängel festgestellt; ein Rechnungsabschlussverfahren dazu läuft. Auch bei Bulgarien stellte die Kommission bei ihren Prüfungen Unzulänglichkeiten fest, und es wurde ein Rechnungsabschlussverfahren eingeleitet.

4.43. Nach Ansicht der Kommission wurden die vier Empfehlungen des Hofes zum Bereich Landwirtschaft umgesetzt.

⁽³⁰⁾ Alle geprüften Systeme wurden auf der Grundlage einer Risikoanalyse ausgewählt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.44. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2012 spricht der Hof für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums folgende Empfehlungen aus:

- **Empfehlung 1:** Die Mitgliedstaaten sollten die Durchführung ihrer bestehenden Verwaltungskontrollen verbessern, indem sie alle den Zahlstellen zur Verfügung stehenden relevanten Informationen nutzen, da auf diese Weise der Großteil der Fehler aufgedeckt und berichtigt werden kann (siehe Ziffern 4.11 und 4.24).
- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte sicherstellen, dass alle Fälle, in denen der Hof Fehler aufgedeckt hat, angemessen weiterverfolgt werden (siehe Ziffern 4.17 und 4.24-4.25).
- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI beim ELER einen ähnlichen Ansatz verfolgen wie bei den entkoppelten Flächenbeihilfen, indem sie die Ergebnisse ihrer eigenen Konformitätsprüfungen bei der Schätzung der Fehlerquote der einzelnen Zahlstellen berücksichtigt (siehe Ziffer 4.38).

Für die GAP insgesamt empfiehlt der Hof Folgendes:

- **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte bei ihren Konformitätsprüfungen für eine angemessene Abdeckung sorgen (siehe Ziffer 4.27).
- **Empfehlung 5:** Die Kommission sollte die bei ihren Konformitätsprüfungen ermittelten Mängel und das anhaltende Problem der im Konformitätsverfahren insgesamt auftretenden langen Verzögerungen beseitigen (siehe Ziffern 4.27, 4.31 und 4.33).

ANTWORT DER KOMMISSION

4.44.

Die Kommission teilt die Ansicht, dass die Mitgliedstaaten ihre Verwaltungskontrollen verbessern sollten.

Im Rahmen der Erarbeitung ihrer Durchführungsbestimmungen für die GAP-Reform prüft die Kommission, wie die von den Mitgliedstaaten zu nutzenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme gestärkt und wie die verschiedenen Instrumente (einschließlich der Aussetzung von Zahlungen) ausgebaut werden können, die der Kommission für einen besseren Schutz der finanziellen Interessen der EU in Fällen, in denen Mitgliedstaaten ihren Pflichten im Rahmen der geteilten Verwaltung nicht ordnungsgemäß nachkommen, zur Verfügung stehen.

Die Kommission stellt sicher, dass sämtliche vom Hof aufgedeckten systemischen Fehler weiterverfolgt werden, gegebenenfalls im Rahmen von Konformitätsverfahren.

Die Kommission hat in ihrem Synthesebericht für 2012 bereits deutlich gemacht, dass sie plant, den neuen integrierten Ansatz weiterzuentwickeln und ihn in ihren Berichten ab 2013 auf den ELER anzuwenden. Sie erinnert ferner daran, dass im integrierten Ansatz auch die Ergebnisse der Systemprüfungen durch den Hof und die Erkenntnisse der bescheinigenden Stellen Berücksichtigung finden werden.

Die Kommission wird im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Mittel entsprechende Maßnahmen einleiten.

Die Kommission wird ihre Prüfungsmethodik und -verfahren weiter verbessern. Darüber hinaus wird sie gerade im Vorfeld der Umsetzung der GAP-Reform ihre Bemühungen um eine Verbesserung und Beschleunigung des Verfahrens fortsetzen und das Augenmerk dabei auf die Wahrung der Qualitätsstandards und des Rechts der Mitgliedstaaten auf Gegendarstellung legen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

— **Empfehlung 6:** Die Kommission sollte ihre Methode zur Festsetzung von Finanzkorrekturen weiter verbessern, um der Art und der Schwere der aufgedeckten Verstöße besser Rechnung zu tragen (siehe Ziffer 4.30).

4.45. Für den Politikbereich „Gesundheit und Verbraucherschutz“ empfiehlt der Hof Folgendes:

— **Empfehlung 7:** Die Kommission sollte die Mängel in den Systemen für die Auftragsvergabe und für Finanzhilfvereinbarungen beseitigen (siehe Ziffer 4.40).

ANTWORT DER KOMMISSION

Wie aus der vom Hof selbst anerkannten Erhöhung des Gesamtbetrags der Finanzkorrekturen in den letzten Jahren und der erheblichen Senkung des Anteils der Pauschalberichtigungen im Jahr 2012 hervorgeht, hat die Kommission ihre Methode zur Festsetzung von Finanzkorrekturen bereits verbessert.

Unabhängig davon bemüht sich die Kommission selbstverständlich stets um eine weitere Verbesserung ihrer Methode zur Festsetzung von Finanzkorrekturen, und zwar insbesondere im Rahmen der Durchführung der GAP-Reform.

4.45.

Zur Mängelbeseitigung ist mit Blick auf das Inkrafttreten der neuen Haushaltsordnung vorgesehen, den Nachweis über Kontrollen zu verbessern und die Verfahren zu aktualisieren.

ANHANG 4.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS, UMWELT, FISCHEREI UND GESUNDHEIT

	2012		Insgesamt	2011	2010	2009
	Entwicklung des ländlichen Raums	Umwelt, Fischerei und Gesundheit				
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE						
Vorgänge insgesamt	160	17	177	178	92	93
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die						
nicht fehlerbehaftet waren	37 % (59)	41 % (7)	37 % (66)	43 %	48 %	67 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	63 % (101)	59 % (10)	63 % (111)	57 %	52 %	33 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge						
Aufschlüsselung nach Fehlerart						
Nicht quantifizierbare Fehler	42 % (42)	60 % (6)	43 % (48)	38 %	48 %	42 %
Quantifizierbare Fehler	58 % (59)	40 % (4)	57 % (63)	62 %	52 %	58 %
Förderfähigkeit	71 % (42)	100 % (4)	73 % (46)	68 %	56 %	22 %
Tatsächliches Vorhandensein	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	0 %	6 %
Genauigkeit	29 % (17)	0 % (0)	27 % (17)	30 %	44 %	72 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER						
Wahrscheinlichste Fehlerquote			7,9 %			
Obere Fehlergrenze			11,3 %			
Untere Fehlergrenze			4,5 %			

⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.

⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

ANHANG 4.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM BEREICH ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme

Mitgliedstaat (Zahlstelle)	Verwaltungs- und Kontrollverfahren	Methodik der Vor-Ort- Kontrollen, Auswahl, Durchführung, Quali- tätskontrolle und Be- richterstattung über die Ergebnisse	Umsetzung und Kon- trolle der Einhaltung anderweitiger Ver- pflichtungen	Gesamtbewertung
Frankreich (nur Weiterverfolgung früherer Bemerkun- gen)	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	n. z.	Bedingt wirksam
Schweden	Bedingt wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam
Deutschland (Brandenburg und Berlin)	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam
Polen	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam
Bulgarien	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam
Rumänien (Agentur für Zahlun- gen und Intervention in der Landwirtschaft (APIA) und Zahlstelle für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Fischerei (PARDF))	Nicht wirksam	Nicht wirksam	Nicht wirksam	Nicht wirksam

ANHANG 4.3

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DEN THEMENKREIS ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS, UMWELT, FISCHEREI UND GESUNDHEIT

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2010	3.58 d) angemessene Kontrolle der Qualität der Inspektionen und angemessene diesbezügliche Berichterstattung durch die bescheinigenden Stellen.			X				
	3.59. Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums empfiehlt der Hof der Kommission und den Mitgliedstaaten die Beseitigung der ermittelten Schwachstellen. Hierzu sollte insbesondere die Wirksamkeit der Kontrollen in Bezug auf nicht unter das InVeKoS fallende Maßnahmen verbessert werden.			X				
	3.60. Schließlich müssen Kommission und Mitgliedstaaten wirksame Maßnahmen treffen, um die in den Politikbereichen Umwelt, Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz aufgezeigten Probleme abzustellen.			X				
2009	3.74. Der Hof weist außerdem erneut darauf hin, dass im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die Vorschriften und Bedingungen noch stärker zu vereinfachen.			X				
	3.75. Außerdem ist der Hof der Ansicht, dass die Kommissionsleitlinien bezüglich der von den bescheinigenden Stellen durchzuführen Arbeit hinsichtlich der Art und des Abdeckungsgrads dieser Arbeit sowie hinsichtlich der Berichterstattungspflichten überprüft werden sollten. Dabei sollte besonderes Augenmerk auf die Arbeit im Zusammenhang mit der Validierung der mitgliedstaatlichen Statistiken über Kontrollen und Vor-Ort-Kontrollen gelegt werden.			X				
	3.76. Schließlich müssen zusammen mit den betroffenen nationalen Behörden wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um zu vermeiden, dass für Fischereiprojekte nicht beihilfefähige Ausgaben übernommen werden.			X				
	3.76. Für interne Kontrollen der im Rahmen von Programmen zur Tilgung und Überwachung von Tierseuchen an die Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen muss zwischen den Kommissionsdiensten eine klare Aufgabentrennung bestehen; außerdem müssen angemessene förmliche Kontrollverfahren entwickelt werden.		X					

KAPITEL 5

Regionalpolitik, Energie und Verkehr

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	5.1-5.25
Besondere Merkmale der Politikbereiche	5.4-5.24
Politische Ziele	5.4-5.5
Politische Instrumente	5.6-5.20
Risiken für die Ordnungsmäßigkeit	5.21-5.24
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	5.25
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	5.26-5.43
Wirksamkeit der Systeme	5.44-5.61
Prüfbehörden	5.44-5.52
Untersuchung von vier Prüfbehörden durch den Hof	5.46-5.49
Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission	5.50-5.52
Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommission	5.53-5.61
Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung	5.54-5.59
Generaldirektion Mobilität und Verkehr und Generaldirektion Energie	5.60-5.61
Schlussfolgerung und Empfehlungen	5.62-5.65
Schlussfolgerung für 2012	5.62-5.63
Empfehlungen	5.64-5.65
 Anhang 5.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Themenkreis Regionalpolitik, Energie und Verkehr	
 Anhang 5.2 — Ergebnisse der Prüfung von Systemen im Bereich der Fonds der Kohäsionspolitik (EFRE/KF/ESF)	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

5.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zum Themenkreis Regionalpolitik, Energie und Verkehr, der die Politikbereiche „Regionalpolitik“, „Mobilität und Verkehr“ und „Energie“ umfasst. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2012 sind **Tabelle 5.1** zu entnehmen.

Tabelle 5.1 — Regionalpolitik, Verkehr und Energie — Kerndaten 2012

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
Regionalpolitik	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und sonstige regionale Maßnahmen	27 466	geteilt
	Kohäsionsfonds	9 622	geteilt
	Solidaritätsfonds	726	geteilt
	Heranführungsmaßnahmen im Bereich der Strukturpolitik	354	dezentral
	Verwaltungsausgaben	86	zentral direkt
		38 254	
Mobilität und Verkehr	Transeuropäische Netze (TEN)	819	zentral direkt/zentral indirekt
	Binnen-, Luft- und Seeverkehrspolitik	158	zentral direkt/zentral indirekt
	Verwaltungsausgaben	65	zentral direkt
	Forschung im Verkehrsbereich	63	zentral direkt
		1 105	
Energie	Konventionelle und erneuerbare Energien	285	zentral direkt/ zentral indirekt/gemeinsam
	Kernenergie	197	zentral direkt/ zentral indirekt/gemeinsam
	Forschung im Energiebereich	152	zentral direkt
	Verwaltungsausgaben	78	zentral direkt
	Transeuropäische Netze (TEN)	11	zentral direkt
		723	
Zahlungen des Jahres insgesamt		40 082	
– Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾		229	
Operative Ausgaben insgesamt		39 853	
– Vorschüsse ⁽²⁾		1 871	
+ abgerechnete Vorschüsse ⁽²⁾		2 753	
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt		40 735	
Mittelbindungen des Jahres insgesamt		45 091	

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet.

⁽²⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Anhang 1.1, Ziffer 6).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2012 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.2. Auf die Regionalpolitik, die vor allem über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Kohäsionsfonds (KF) umgesetzt wird, entfallen 96 % der Ausgaben für die in diesem Kapitel behandelten Politikbereiche; die übrigen 4 % entfallen auf die Bereiche Verkehr und Energie.

5.3. Auf den EFRE (mit Zahlungen in Höhe von 27,5 Milliarden Euro) und den Kohäsionsfonds (mit Zahlungen in Höhe von 9,6 Milliarden Euro) entfielen 97 % der im Jahr 2012 für die Regionalpolitik getätigten Ausgaben⁽¹⁾. In den Bereichen Verkehr und Energie wurden im Jahr 2012 Zahlungen in Höhe von 1,8 Milliarden Euro geleistet. Rund 45 % der Ausgaben für Verkehr und Energie entfielen auf die Programme für die trans-europäischen Netze (TEN) und 16 % auf Projekte im Bereich der konventionellen und erneuerbaren Energien⁽²⁾.

Besondere Merkmale der Politikbereiche

Politische Ziele

Regionalpolitik

5.4. Ziel der Regionalpolitik ist es, durch den Abbau des Entwicklungsgefälles zwischen den verschiedenen Regionen den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu stärken.

Verkehr und Energie

5.5. Mit der Energie- und Verkehrspolitik wird das Ziel verfolgt, den europäischen Bürgern und Unternehmen sichere, nachhaltige und wettbewerbsfähige Systeme und Dienstleistungen im Verkehrs- und Energiebereich bereitzustellen und an innovativen Lösungen zu arbeiten, die zur Ausgestaltung und Umsetzung dieser Politik beitragen.

Politische Instrumente

Regionalpolitik

5.6. Die Mittel des EFRE werden für die Finanzierung von Infrastrukturarbeiten, die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen, regionale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Maßnahmen zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen eingesetzt.

5.7. Mit Mitteln des Kohäsionsfonds werden in den Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt, Infrastrukturinvestitionen in den Bereichen Umwelt und Verkehr finanziert.

⁽¹⁾ Die beiden anderen Hauptausgabenkategorien im Bereich Regionalpolitik umfassten Projekte im Rahmen des EU-Solidaritätsfonds (2 %) und Projekte im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (1 %).

⁽²⁾ Die drei anderen Hauptausgabenkategorien umfassten Forschungsprojekte, die hauptsächlich mit Mitteln der Forschungsrahmenprogramme finanziert werden (12 %), und Projekte in den Bereichen Kernenergie (11 %) sowie Binnen-, Luft- und Seeverkehr (9 %).

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.8. Zu den regionalpolitischen Instrumenten gehören außerdem der EU-Solidaritätsfonds, aus dem im Fall von Naturkatastrophen in den Mitgliedstaaten Unterstützung bereitgestellt wird, und das Instrument für Heranführungshilfe, das Bewerberländer dabei unterstützt, sich auf die Verwendung von EU-Regionalfördermitteln vorzubereiten.

Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben aus den Fonds der Kohäsionspolitik im Rahmen der geteilten Verwaltung

5.9. Der EFRE und der Kohäsionsfonds gehören zusammen mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) zu den Fonds der Kohäsionspolitik. Für diese Fonds gelten vorbehaltlich der in den Verordnungen der einzelnen Fonds vorgesehenen Ausnahmen gemeinsame Regeln. Die Förderfähigkeitsregeln werden auf nationaler und manchmal regionaler Ebene festgelegt. Die Fonds der Kohäsionspolitik werden über mehrjährige Programme umgesetzt, die der geteilten Verwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten unterliegen. Oft sind dieselben nationalen Behörden für die Verwaltung aller Fonds der Kohäsionspolitik zuständig. Auf den ESF, der Thema von Kapitel 6 ist, wird in diesem Kapitel verwiesen, wenn Punkte behandelt werden, die allen Fonds gemeinsam sind.

5.10. Für jeden Programmplanungszeitraum genehmigt die Kommission auf der Grundlage von Vorschlägen der Mitgliedstaaten operationelle Programme (OP) und indikative Finanzierungspläne, in denen die EU- und die nationale Beteiligung veranschlagt werden⁽³⁾. Die im Rahmen der OP finanzierten Projekte werden von privaten Einzelpersonen, Vereinigungen, Unternehmen des privaten oder öffentlichen Rechts oder lokalen, regionalen bzw. nationalen Stellen durchgeführt.

5.11. Die Auswahl der Projekte zur Verwirklichung der in den OP festgelegten Ziele wird von Behörden in den Mitgliedstaaten vorgenommen. Die Begünstigten machen die bei diesen Projekten angefallenen Kosten bei ihren nationalen Behörden geltend. Die einzelnen Erklärungen werden für jedes OP in regelmäßigen Abständen zu Ausgabenerklärungen zusammengefasst, die von den Behörden der Mitgliedstaaten bescheinigt und an die Kommission übermittelt werden. Anschließend wird der Kofinanzierungsanteil der EU aus dem Unionshaushalt erstattet.

ANTWORT DER KOMMISSION

5.9. Die Festlegung der Förderfähigkeitsregeln auf nationaler Ebene (Artikel 56 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates) stellte eine der wichtigsten Vereinfachungen dar, die im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingeführt wurden. Damit sollte den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Anpassung der Förderfähigkeitsregeln an die spezifischen Erfordernisse von Regionen oder Programmen geboten und deren Harmonisierung mit Vorschriften ermöglicht werden, die für andere öffentliche Programme auf nationaler Ebene gelten.

⁽³⁾ Insgesamt genehmigte die Kommission für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 434 OP, von denen 317 auf den EFRE/KF (24 dieser OP umfassen Kohäsionsfondsprojekte) und 117 auf den ESF entfallen.

Mitgliedstaatliche und regionale Ebene

5.12. Es ist in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten, vorschriftswidrige Ausgaben zu verhindern oder aufzudecken und zu berichtigen und der Kommission darüber Bericht zu erstatten. Für die laufende Verwaltung sind Verwaltungsbehörden und zwischengeschaltete Stellen zuständig⁽⁴⁾. Hierzu gehört die Auswahl der einzelnen Projekte, die Durchführung von Verfahren und Kontrollen zur Verhinderung, Aufdeckung und Berichtigung von Unregelmäßigkeiten sowie die Überprüfung, dass die Projekte tatsächlich umgesetzt werden („Primärkontrollen“). Bescheinigungsbehörden überprüfen die wirksame Durchführung der „Primärkontrollen“ und nehmen ggf. zusätzliche Kontrollen vor, ehe sie die Ausgaben bei der Kommission melden, um eine Erstattung zu beantragen. Den Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden kommt daher im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der von der Kommission erstatteten Ausgaben eine Schlüsselrolle zu.

5.13. Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten sind dafür zuständig, Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben durchzuführen, um bestätigen zu können, dass das wirksame Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Programme und die Ordnungsmäßigkeit der für jedes OP bescheinigten Ausgaben hinlänglich gewährleistet sind. Über diese Prüfungen erstatten sie der Kommission in jährlichen Kontrollberichten und jährlichen Stellungnahmen Bericht.

Kommissionsebene

5.14. Die Kommission muss sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben, die den Verordnungsanforderungen entsprechen und wirksam funktionieren⁽⁵⁾. Stellt die Kommission fest, dass ein Mitgliedstaat vorschriftswidrige Ausgaben, die bescheinigt und geltend gemacht wurden, nicht berichtigt hat oder dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme beträchtliche Mängel aufweisen, kann sie die Zahlungen unterbrechen oder aussetzen⁽⁶⁾. Wenn der Mitgliedstaat die vorschriftswidrigen Ausgaben nicht herausnimmt (wobei er die ausgeschlossenen Ausgaben durch förderfähige Ausgaben für andere Projekte desselben OP ersetzen kann) und/oder die aufgedeckten Systemmängel nicht beseitigt, kann die Kommission finanzielle Berichtigungen vornehmen, die zu einer Nettokürzung der EU-Fördermittel führen⁽⁷⁾.

5.14. Die Kommission legte eine detaillierte Bewertung vor, der zufolge sichergestellt ist, dass für jedes kofinanzierte Programm funktionierende Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet wurden, und nahm in den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2012 der für die Strukturfonds zuständigen Generaldirektionen eine Gesamtbewertung der nationalen Kontrollsysteme vor.

Bei Systemmängeln veranlasst die Kommission in ihrer Aufsichtsfunktion eine Unterbrechung und/oder Aussetzung der Zahlungen. Sie berichtet in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht (siehe Seite 45) über die Ausübung dieser Funktion. Für das Jahr 2012 meldet die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung zwei Aussetzungen von Zahlungen für EFRE-Programme, die Einleitung von 66 Verfahren von Zahlungsaussetzungen, 69 Unterbrechungen von Zahlungsfristen und 119 präventive Frühwarnungen gegenüber Mitgliedstaaten.

⁽⁴⁾ Zwischengeschaltete Stellen sind Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts, die unter der Verantwortung einer Verwaltungsbehörde tätig sind und in deren Auftrag Aufgaben wahrnehmen.

⁽⁵⁾ Artikel 72 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

⁽⁶⁾ Artikel 39 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 1) sowie Artikel 91 und 92 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽⁷⁾ Artikel 99 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Verkehr und Energie

5.15. Die Verkehrspolitik der Europäischen Union ist auf den Ausbau des Binnenmarkts, die Steigerung von Wettbewerb und Innovation sowie die Integration von Verkehrsnetzen ausgerichtet. In diesem Bereich werden mithilfe der EU-Politik Mobilität, nachhaltige Entwicklung und Verkehrssicherheit gefördert. Das TEN-V-Programm ist das wichtigste Finanzinstrument zur Förderung großer Infrastrukturprojekte.

5.16. Die Energiepolitik soll dazu beitragen, Bürger und Unternehmen mit Energie zu erschwinglichen und wettbewerbsfähigen Preisen sowie mit technisch fortgeschrittenen Energiedienstleistungen zu versorgen. Gefördert werden die nachhaltige Energieerzeugung, der nachhaltige Energietransport und Energieverbrauch und eine sichere Energieversorgung in der EU. Das wichtigste Finanzinstrument ist das Europäische Energieprogramm zur Konjunkturbelebung (EEPR), aus dem Projektfinanzierungen zumeist in Form von Finanzhilfen und Subventionen bereitgestellt werden.

Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben für Verkehr und Energie im Rahmen der direkten zentralen, der indirekten zentralen und der gemeinsamen Verwaltung

5.17. Die Ausgaben für Verkehr und Energie werden von der Kommission (Generaldirektion Mobilität und Verkehr sowie Generaldirektion Energie) im Rahmen der direkten bzw. indirekten zentralen Verwaltung (durch zwei Exekutivagenturen und ein Gemeinsames Unternehmen⁽⁸⁾) getätigt. Einige Ausgaben unterliegen auch der gemeinsamen Verwaltung (z. B. Mittel für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen oder die europäische Fazilität zur Förderung der Energieeffizienz).

5.18. In der Regel finanziert die Kommission Projekte nach förmlichen Aufforderungen zur Einreichung von Projektvorschlägen. Für genehmigte Projekte leistet die Kommission auf der Grundlage von Finanzhilfvereinbarungen oder von ihr gefasster Beschlüsse Zahlungen direkt an die Begünstigten. Bei den Begünstigten handelt es sich gewöhnlich um mitgliedstaatliche Behörden, mitunter aber auch um öffentliche oder private Unternehmen. Fast alle Finanzhilfen werden in Teilbeträgen ausgezahlt: Bei Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung oder des Finanzierungsbeschlusses wird eine Vorschusszahlung geleistet, auf die Zwischen- und Abschlusszahlungen folgen, mit denen die von den Begünstigten gemeldeten förderfähigen Ausgaben erstattet werden.

5.19. Die Kommission bewertet Vorschläge anhand festgelegter Auswahl- und Vergabekriterien, stellt den Begünstigten Informationen und Anleitungen bereit und überwacht und überprüft die Projektdurchführung anhand von Berichten über den Stand der finanziellen und technischen Durchführung, die von den Begünstigten übermittelt werden. Sofern dies in den Finanzhilfvereinbarungen oder Kommissionsbeschlüssen vorgesehen ist, müssen die Ausgabenerklärungen von einem unabhängigen Prüfer oder einer zuständigen nationalen Einrichtung bescheinigt werden.

⁽⁸⁾ Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz, Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und Gemeinsames Unternehmen SESAR (Single European Sky Air Traffic Management Research).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

5.20. Zusätzlich führt die Kommission Ex-post-Prüfungen durch, um Fehler, die möglicherweise durch frühere Kontrollen nicht verhindert wurden, aufzudecken und zu berichtigen.

*Risiken für die Ordnungsmäßigkeit***Regionalpolitik**

5.21. Bei den EFRE- und Kohäsionsfondsausgaben bestehen die Hauptrisiken in der Finanzierung von Projekten, die nicht mit den EU- und/oder nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge in Einklang stehen oder die Fördervoraussetzungen nicht erfüllen. Außerdem besteht das Risiko, dass Begünstigte bestimmte Kosten melden, die nicht förderfähig sind.

5.22. Bei der Umsetzung der OP sind die Behörden der Mitgliedstaaten mit konkurrierenden Prioritäten konfrontiert. Sie müssen die Ausgaben angemessenen Kontrollen unterziehen, mit denen die Ordnungsmäßigkeit und ein effizienter Mitteleinsatz sichergestellt werden sollen, während sie gleichzeitig ein Interesse daran haben, dass die von der EU zugewiesenen Mittel ausgeschöpft werden. In der Praxis könnte dies der konsequenten Durchführung wirksamer Kontrollen entgegenstehen.

5.23. Außerdem besteht das Risiko, dass Verstöße gegen die EU- und/oder nationalen Regeln nicht durch die verschiedenen Kontrollebenen eines Mitgliedstaats oder durch die Kommission aufgedeckt und/oder berichtigt werden, was letztendlich die Erstattung nicht förderfähiger Ausgaben aus dem EU-Haushalt zur Folge hat.

Verkehr und Energie

5.24. Bei den Ausgaben für Verkehr und Energie besteht das Hauptrisiko darin, dass von den Begünstigten gemeldete nicht förderfähige Kosten von der Kommission nicht vor der Erstattung aufgedeckt werden. Außerdem bestehen wie bei den EFRE- und Kohäsionsfondsausgaben Risiken im Zusammenhang mit Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge.

5.21. Die Kommission teilt diese Einschätzung, zu der Einzelheiten der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009“ (Analyse der Fehler in der Kohäsionspolitik für die Jahre 2006-2009, SEK(2011) 1179 vom 5. Oktober 2011) zu entnehmen sind. In diesem Dokument nennt die Kommission besondere Maßnahmen zur Verringerung dieser Risiken (insbesondere zusätzliche Anleitung und Schulung der Verwaltungsbehörden im Hinblick auf die festgestellten Risiken, zeitnahe Durchführung finanzieller Berichtigungen, Unterbrechungs- und Aussetzungsverfahren sowie eine auf die am stärksten risikobehafteten Bereiche gerichtete Prüfungstätigkeit).

5.22. Die Kommission ist in diesem Zusammenhang der Ansicht, dass ein solides Verwaltungs- und Kontrollsystem ein System ist, das die Bescheinigung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben erlaubt.

5.23. Da das Verwaltungs- und Kontrollsystem auf mehrere Jahre angelegt ist, kann es sein, dass eine Überzahlung, die in einem von der Kommission erstatteten Zahlungsantrag aufgedeckt wird, zum Zeitpunkt der Bescheinigung noch nicht die gesamte Kontrollkette auf nationaler Ebene und EU-Ebene durchlaufen hat. Deshalb führt die Kommission in jedem Jahr für jedes Programm eine Abschätzung des kumulierten Restrisikos für vorschriftswidrige Ausgaben seit Beginn des Programmplanungszeitraums durch und leitet Maßnahmen zur Verringerung der festgestellten Risiken ein. Werden in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme Mängel festgestellt, so trifft die Kommission angemessene Maßnahmen, um sicherzustellen, dass sämtliche kumulierten Ausgaben durch die erforderlichen Finanzkorrekturen abgedeckt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

5.25. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Regionalpolitik, Verkehr und Energie ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 180 Vorgängen ⁽⁹⁾ gemäß der Definition in Ziffer 6 von **Anhang 1.1** untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb der Politikbereiche repräsentativ ist. Im Jahr 2012 umfasste sie Zahlungen für Projekte in 17 Mitgliedstaaten ⁽¹⁰⁾.

- b) Die Bewertung der Systeme bezog sich auf
 - i) vier Prüfbehörden (und ggf. beauftragter Prüfstellen) für die drei Fonds der Kohäsionspolitik (EFRE, KF und ESF) im Programmplanungszeitraum 2007-2013 in vier Mitgliedstaaten: Belgien (Wallonien), Malta, Slowakei und Vereinigtes Königreich (England) ⁽¹¹⁾;

 - ii) die Aufsichtstätigkeit der Kommission in Bezug auf die Prüfbehörden insgesamt;

 - iii) die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, der Generaldirektion Mobilität und Verkehr und der Generaldirektion Energie.

⁽⁹⁾ Diese Stichprobe umfasst 180 Vorgänge aus 168 regionalpolitischen Projekten (138 EFRE- und 30 Kohäsionsfondsprojekten), neun Verkehrs- und drei Energieprojekten (siehe **Anhang 5.1**). Von den 168 regionalpolitischen Vorgängen zu EFRE-/Kohäsionsfondsprojekten beziehen sich 145 auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013 und 23 auf den Zeitraum 2000-2006. Die Stichprobe wurde aus allen Zahlungen mit Ausnahme der Vorschüsse gezogen. Letztere beliefen sich im Jahr 2012 auf 1,9 Milliarden Euro.

⁽¹⁰⁾ Belgien, Tschechische Republik, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Ungarn, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Finnland und Vereinigtes Königreich.

⁽¹¹⁾ Diese Prüfungsarbeit fand im Rahmen einer Untersuchung von Prüfbehörden statt, die 2010 begonnen (siehe Ziffern 4.37-4.44 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010) und 2011 fortgesetzt wurde (siehe Ziffern 5.35-5.51 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011). Insgesamt wurden im Zeitraum 2010-2012 19 Prüfbehörden in 15 Mitgliedstaaten geprüft.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

5.26. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 5.1** zusammengefasst. Von den 180 vom Hof geprüften Vorgängen waren 88 (49 %) fehlerbehaftet. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 6,8 % ⁽¹²⁾.

Bei mehr als der Hälfte der Vorgänge im Bereich Regionalpolitik hätten Kontrollen auf mitgliedstaatlicher Ebene einen Teil der festgestellten Fehler verhindern können

5.27. Bei 56 % der fehlerbehafteten Vorgänge im Bereich Regionalpolitik (quantifizierbar und/oder nicht quantifizierbar) lagen den mitgliedstaatlichen Behörden nach Ansicht des Hofes Informationen vor, die ausgereicht hätten, um einen oder mehrere Fehler vor der Bescheinigung der an die Kommission übermittelten Ausgabenerklärungen aufzudecken und zu berichtigen.

5.28. Wie im Vorjahr wurden für den EFRE und den Kohäsionsfonds Schwachstellen bei den Prüfungen der nationalen Behörden vor allem in den von Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen durchgeführten Primärkontrollen aufgedeckt ⁽¹³⁾.

5.26. Die Kommission stellt fest, dass die wahrscheinlichste Fehlerquote für 2012 den Fehlerquoten entspricht, die der Hof für die letzten drei Jahre im Zusammenhang mit dem aktuellen Programmplanungszeitraum vorgelegt hat. Dieser Rückgang der Fehlerquote im Vergleich zu früheren Zeiträumen ist die Folge der verschärften Kontrollbestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 und der Anwendung einer strengen Politik von Zahlungsunterbrechungen bzw. Zahlungsaussetzungen durch die Kommission bei der Feststellung von Mängeln. Die Kommission wird ihre Maßnahmen auch weiterhin auf die Programme bzw. Mitgliedstaaten mit den höchsten Risiken konzentrieren und unverzüglich Korrekturmaßnahmen einleiten, sobald Mängel aufgedeckt werden (siehe auch Antworten zu den Ziffern 1.12 und 1.13).

Die Kommission hat 2012 ferner Pauschalberichtigungen auf kumulierter Basis für sämtliche Ausgaben bei zwei Programmen in der Tschechischen Republik und der Slowakei vorgenommen. Die Kommission stellt fest, dass der Hof bei der Berechnung der Fehlerquote für 2012 die vorstehenden Pauschalberichtigungen nicht berücksichtigt hat, obgleich sie alles in ihren Kräften Stehende getan und die geltenden Bestimmungen zum Schutz des EU-Haushalts in dem vom Hof geprüften Haushaltsjahr in vollem Umfang eingehalten hat.

Die Kommission verweist ferner auf den Rückgang der Fehlerhäufigkeit von 59 % im Jahr 2011 auf 49 % im Jahr 2012.

5.27 und 5.28. Die Kommission verfolgt diese Fälle engmaschig, um sicherzustellen, dass die betroffenen Systeme in Zukunft besser in der Lage sind, Fehler bereits vor der Bescheinigung zu verhindern.

Die Verwaltungsbehörden müssen vor der Bescheinigung der Ausgabenerklärungen alle von Begünstigten eingereichten Erstattungsanträge einer Dokumentenprüfung unterziehen. Allerdings können vor Ort erfolgende Überprüfungen von Vorgängen auch in einem späteren Stadium der Projektdurchführung, d. h. zwischen Bescheinigung und Abschluss, greifen, was erklärt, warum sich ein Teil der in der Stichprobe des Hofes ermittelten Fehler nicht feststellen ließ. Der günstige Einfluss des Kontrollsystems auf die Fehlerquoten wird gewöhnlich erst in den Folgejahren, nach der Umsetzung sämtlicher Kontrollstufen, offenbar.

⁽¹²⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 3,7 % (untere Fehlergrenze) und 9,9 % (obere Fehlergrenze) liegt.

⁽¹³⁾ Siehe Ziffer 5.30 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission weiß um die große Bedeutung von Verwaltungsprüfungen und führt seit 2010 gezielte Kontrollen von Verwaltungsprüfungen bei stark risikobehafteten Programmen durch, bei denen sie festgestellt hat, dass Mängel gegebenenfalls nicht oder nicht rechtzeitig aufgedeckt werden. Die Ergebnisse der bis Ende 2012 durchgeführten Prüfungen sind dem Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung zu entnehmen (siehe Seite 39).

5.29. Die Fehler in den Politikbereichen EFRE/Kohäsionsfonds, Verkehr und Energie betrafen entweder

- a) Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge oder
- b) die Meldung nicht förderfähiger Kosten oder
- c) die fehlerhafte Berechnung des Finanzbedarfs (Finanzierungslücke) bei Einnahmen schaffenden Projekten oder
- d) die Nichteinhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen.

Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge machen mehr als die Hälfte der vom Hof für diese Politikbereiche geschätzten Fehlerquote aus

5.30. Die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge sind im Hinblick auf den sparsamen und wirksamen Einsatz öffentlicher Mittel und die Schaffung eines EU-Binnenmarktes von zentraler Bedeutung.

5.31. Im Jahr 2012 prüfte der Hof 247 Verfahren für die Vergabe öffentlicher Bau- und Dienstleistungsaufträge, die den vom Hof geprüften 180 Ausgabenvorgängen zugrunde lagen⁽¹⁴⁾. Der kumulierte Auftragswert der geprüften öffentlichen Vergabeverfahren beträgt schätzungsweise rund 6,3 Milliarden Euro⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Bei mehr als der Hälfte der 247 vom Hof geprüften öffentlichen Vergabeverfahren lag der Auftragswert über dem Schwellenwert, ab dem die in nationales Recht übertragenen EU-Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge angewendet werden müssen.

⁽¹⁵⁾ Bei diesem Betrag handelt es sich um die Gesamtausgaben für die erteilten Aufträge. Ein Teil dieser Ausgaben wurde im Rahmen der geprüften Ausgabenerklärungen bescheinigt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

5.32. Wie in den Vorjahren waren die Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge besonders fehlerträchtig ⁽¹⁶⁾. Der Hof stellte bei 31 % der 180 geprüften Vorgänge Verstöße gegen EU- und/oder nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge fest.

5.33. Schwerwiegende Verstöße gegen diese Vorschriften wurden bei 12 % der geprüften Vorgänge aufgedeckt (siehe Kasten 5.1). Solche Fehler machen 51 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 52 % der für diese Politikbereiche geschätzten Fehlerquote aus.

5.32. Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge hängen mit der Nichteinhaltung von Binnenmarktvorschriften zusammen und sind, wie in anderen Kapiteln dieses Berichts gezeigt wird, kein besonderes Merkmal der Kohäsionspolitik. Unabhängig davon wird sich die Kommission auch künftig gezielt um die Vermeidung und Aufdeckung von Fällen bemühen, bei denen die Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge nicht eingehalten werden. Derzeit überarbeitet und harmonisiert sie im Bereich der geteilten Verwaltung ihre Vorschriften für die Anwendung von Pauschalberichtigungen in Fällen der Nichteinhaltung von Vorschriften.

5.33. Die Kommission stellt fest, dass die bei 22 der 180 geprüften Projekte festgestellten Fehler über die Hälfte der errechneten Fehlerquote ausmachen. Die Kommission betont, dass darin zwei Fälle enthalten sind, bei denen nach Ansicht der Kommission der vom Hof festgestellte Fehler bereits durch eine Pauschalberichtigung abgedeckt wird, die der Mitgliedstaat 2012 auf Programmebene vorgenommen hat (siehe auch Antwort zu Ziffer 5.26).

Die Kommission nimmt auf der Grundlage der COCOF-Leitlinien ⁽¹⁾ Pauschalberichtigungen im Bereich der Kohäsionspolitik vor, die dem Schutz des EU-Haushalts dienen, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgen und Art und Schwere der tatsächlichen Unregelmäßigkeit berücksichtigen.

Diese Pauschalen werden von der Kommission und den nationalen Behörden bei der Auferlegung finanzieller Berichtigungen für Verstöße gegen die öffentlichen Vergabevorschriften angewendet, einschließlich der Nachverfolgung aller vom Hof gemeldeten Fehler.

Kasten 5.1 — Beispiele für schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

a) *Künstliche Aufteilung von Bauarbeiten auf verschiedene Ausschreibungen*: Bei einem EFRE-Projekt in Deutschland, das die Modernisierung eines Seehafens betraf, wurden die Arbeiten für die Erneuerung des Fährschiffterminals in drei Abschnitte unterteilt. Alle Abschnitte erfüllten jedoch die gleiche technische und wirtschaftliche Funktion. Anschließend wurden die Arbeiten künstlich auf sechs Aufträge aufgeteilt, von denen fünf unter Anwendung eines vereinfachten Verfahrens vergeben wurden. Angesichts der Art der ausgeschriebenen Bauarbeiten war diese Wettbewerbsbeschränkung nicht gerechtfertigt.

Ein ähnlicher Fall wurde bei einem EFRE-Projekt in Polen festgestellt.

⁽¹⁶⁾ Siehe Ziffern 4.26-4.27 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010 und Ziffern 5.31-5.33 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

⁽¹⁾ Leitlinien für die Festsetzung der Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe auf durch die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds kofinanzierte Ausgaben anzuwenden sind, COCOF-Vermerk 07/0037/03 vom 29. November 2007.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

b) *Ungerechtfertigte freihändige Vergabe:* Bei einem TEN-V-Projekt in Frankreich, das den Bau einer Hochgeschwindigkeitseisenbahnstrecke betraf, wurden zwei Aufträge für Hoch- und Tiefbau freihändig an dasselbe Unternehmen vergeben, das zuvor ähnliche Dienstleistungen für den Betreiber der Infrastruktur erbracht hatte. Eine solche freihändige Vergabe stand jedoch nicht mit den geltenden Vorschriften für die Auftragsvergabe in Einklang, und der Auftrag hätte ausgeschrieben werden müssen.

Ähnliche Fälle der ungerechtfertigten freihändigen Vergabe von Aufträgen wurden bei EFRE-Projekten in Polen festgestellt.

c) *Vorschriftswidrige Vergabe eines Auftrags wegen fehlerhafter Anwendung der Vergabekriterien:* Bei einem EFRE-Projekt im Vereinigten Königreich, das den Ausbau einer Universität und die Bereitstellung einer Bioraffinerie-Demonstrationsanlage betraf, wurde der Auftrag in zwei Lose unterteilt. In der Bewertungsphase wurden die beiden Lose jedoch zusammen bewertet, was den Ausgang des Vergabeverfahrens änderte. Die Auftragsvergabe war daher nicht ordnungsgemäß.

Ein ähnlicher Fall wurde bei einem EFRE-Projekt in Ungarn festgestellt.

5.34. Andere Fehler bei den Ausschreibungs- und Vergabeverfahren traten bei weiteren 19 % der 180 geprüften Vorgänge auf. Dazu gehören Fälle, in denen die Informations- und Publizitätsverpflichtungen nicht eingehalten wurden, die Verdingungsunterlagen Unzulänglichkeiten aufwiesen oder bei der Bewertung der Angebote Verfahrensmängel zu verzeichnen waren. Diese Fehler wurden vom Hof bei der Schätzung der Fehlerquote nicht berücksichtigt (siehe Ziffer 5.26) ⁽¹⁷⁾.

Bei 9 % aller vom Hof geprüften Projekte wurden nicht förderfähige Kosten gemeldet

5.35. Bei der Einreichung von Ausgabenerklärungen bei der Kommission bescheinigen die nationalen Behörden, dass die geltend gemachten Kosten mit einer Reihe spezifischer Bestimmungen in Einklang stehen, die in EU-Verordnungen, nationalen Förderfähigkeitsregeln, besonderen OP-Vorschriften, Aufrufen zur Interessenbekundung, Beschlüssen über die Genehmigung der Kofinanzierung von Projekten oder Finanzhilfvereinbarungen festgelegt sind.

5.34. Die Kommission wird bei allen vom Hof gemeldeten Fehlern gemäß ihren Leitlinien (siehe Antwort zu Ziffer 5.33) Folgemaßnahmen durchführen und finanzielle Berichtigungen anwenden, wo dies angemessen und rechtlich möglich ist.

⁽¹⁷⁾ Weitere Informationen zu dem vom Hof verfolgten Ansatz zur Quantifizierung der Fehler im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe sind den Ziffern 9-11 von **Anhang 1.1** zu entnehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

5.36. Der Hof stellte fest, dass bei 9 % der geprüften Vorgänge nicht förderfähige Kosten gemeldet worden waren. Solche Fehler machen 39 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 19 % der für diese Politikbereiche geschätzten Fehlerquote aus (siehe Kasten 5.2).

5.36. Nach Ansicht der Kommission kommt es darauf an, dass Begünstigte und die Verwaltungsbehörden von Förderprogrammen die Förderfähigkeitsregeln konsequent anwenden. Hierzu können Schulung und Anleitung dienen, wobei die Verwaltungsbehörden im Bereich der Regionalpolitik dieses Wissen an alle für die Verwaltung der Mittel zuständigen Stellen weitergeben sollten. Stellt die Kommission im Bereich der Regionalpolitik auf Programmebene komplexe Vorschriften fest, gibt sie den Mitgliedstaaten darüber hinaus Empfehlungen für eine Vereinfachung der Vorschriften.

Die Kommission wird ihre Maßnahmen auch weiterhin auf Programmbehörden konzentrieren, bei denen Risiken festgestellt wurden. Mit Blick auf die Programme für den Zeitraum 2014-2020 wird die Kommission den Mitgliedstaaten Empfehlungen für eine Vereinfachung der Förderfähigkeitsregeln der Programme und einen effektiveren Einsatz der in den Verordnungen vorgesehenen vereinfachten Kostenooptionen geben.

Kasten 5.2 — Beispiele für gemeldete nicht förderfähige Kosten

a) *Gemeldete Ausgaben, die außerhalb des Förderzeitraums getätigt wurden:* Bei einem TEN-V-Projekt in Finnland, das die Erstellung eines Bauplans für eine Autobahnumgehung betraf, wurden sechs Rechnungen, die vor dem Beginn des Förderzeitraums angefallen waren, in die Ausgabenerklärung aufgenommen. Diese Ausgaben wurden der Kommission zu Unrecht als förderfähig gemeldet.

Ähnliche Fälle, in denen Ausgaben wegen Nichtbeachtung des Förderzeitraums nicht förderfähig waren, wurden bei EFRE-Projekten in Frankreich und Österreich festgestellt.

b) *Überzogene Verwaltungsgebühren:* Bei einem EFRE-Projekt im Vereinigten Königreich, das einen Fonds für die Gewährung von Finanzhilfen und Darlehen an Sozialunternehmen mit begrenzter finanzieller Leistungsfähigkeit betraf, wurden Gehälter und sonstige Ausgaben zu Unrecht in der Kostenaufstellung als Personalkosten aufgeführt. Gemäß den EU-Verordnungen hätte stattdessen eine Verwaltungsgebühr gemeldet werden müssen (die als Anteil der Direktkosten berechnet werden sollte). Dies führte dazu, dass die in der Kostenaufstellung geltend gemachten Ausgaben überhöht waren.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

Bei fast 8 % der vom Hof geprüften Vorgänge wurde festgestellt, dass der Finanzbedarf fehlerhaft berechnet wurde

5.37. Im Rahmen des EFRE und des Kohäsionsfonds hängt die Höhe der von der EU für ein Projekt gewährten Fördermittel von der Höhe der Investitionskosten für das Projekt sowie von den geschätzten dadurch geschaffenen Nettoeinnahmen ab. Bei Einnahmen schaffenden Projekten⁽¹⁸⁾ müssen daher vor der Projektgenehmigung die künftigen Einnahmen und Investitionskosten analysiert werden: Zur Ermittlung des „Finanzbedarfs“ (auch: Finanzierungslücke) werden die Investitionskosten abzüglich der während eines bestimmten Referenzzeitraums durch das Projekt geschaffenen erwarteten Nettoeinnahmen und der Restwert des Projekts zugrunde gelegt.

5.38. Der Hof stellte bei mehreren Fällen Einnahmen schaffender Projekte fest, dass der Finanzbedarf nicht korrekt bewertet worden war. In diesen Fällen waren potenzielle Einnahmen aus den Investitionen nicht berücksichtigt oder unrealistisch hohe Kostenschätzungen verwendet worden. Außerdem wurde möglicherweise dem Restwert nicht Rechnung getragen. Diese Probleme wurden bei der Genehmigung einer Kofinanzierung der Projekte und/oder bei der Billigung von Zahlungen nicht von den Verwaltungsbehörden aufgedeckt.

5.39. Die Meldung überhöhter Ausgaben aufgrund einer fehlerhaften Berechnung des Finanzbedarfs wurde bei 1 % der geprüften Vorgänge festgestellt. Solche Fehler machen 5 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 5 % der für diese Politikbereiche geschätzten Fehlerquote aus (siehe Kasten 5.3). Bei weiteren 7 % der Projekte nimmt der Hof keine Fehlerquantifizierung vor. Dies ist entweder darauf zurückzuführen, dass die Kommissionsanleitungen zum Zeitpunkt der Projektgenehmigung nicht klar waren oder die Projekte noch nicht abgeschlossen wurden.

5.38 und 5.39. *Im Falle von nicht quantifizierbaren Fehlern betont die Kommission, dass:*

- *es einen Fall gibt, bei dem sie die Erstattung durch das nationale Gesundheitssystem nicht als Einnahme im Sinne der Berechnung der Finanzierungslücke betrachtet;*
- *die Verordnung bei im Zeitraum 2000-2006 durchgeführten Kohäsionsfondsprojekten, die vor 2003 kofinanziert wurden, eine Berücksichtigung der Einnahmen vorsah, ohne allerdings eine spezielle Methode dafür zu nennen, und außerdem der Berücksichtigung des Verursacherprinzips den gleichen Stellenwert einräumte, was mit höheren Einnahmen für die betroffenen Projekte verbunden war. Ferner sah die Verordnung die Erarbeitung entsprechender Methoden gemeinsam mit jedem betroffenen Mitgliedstaat vor. Daher können sich die vor 2003 geltenden Methoden zur Berücksichtigung von Einnahmen bei gleichzeitiger Förderung des Verursacherprinzips von den heutigen geltenden Methoden unterscheiden, ohne dass dies einen Verstoß gegen die geltenden Vorschriften darstellt.*

⁽¹⁸⁾ Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006: „Einnahmen schaffende Projekte (...) sind Vorhaben, die Investitionen in Infrastrukturen betreffen, für deren Nutzung direkte Abgaben erhoben werden, sowie Vorhaben, die den Verkauf oder die Verpachtung bzw. Vermietung von Grundstücken oder Gebäuden oder jede andere Erbringung von Dienstleistungen gegen Entgelt betreffen.“

Kasten 5.3 — Beispiel für die fehlerhafte Berechnung des Finanzbedarfs bei Einnahmen schaffenden Projekten

Verwendung unrealistischer Kostenschätzungen: Bei einem Kohäsionsfondsprojekt in Portugal, das die Erneuerung eines städtischen Trinkwassernetzes betraf, gab der Begünstigte für die in der Kosten-Nutzen-Analyse verwendeten veranschlagten Personalkosten einen zu hohen Betrag an. Dadurch wurde der Finanzbedarf überbewertet.

Ähnliche Fälle, in denen in der Kosten-Nutzen-Analyse überhöhte Kosten zugrunde gelegt wurden, wurden bei EFRE- und Kohäsionsfondsprojekten in Spanien, Polen und im Vereinigten Königreich festgestellt.

Nichteinhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen bei 3 % der Projekte

5.40. Durch die Vorschriften über staatliche Beihilfen wird sichergestellt, dass Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht zu einer Verfälschung des Wettbewerbs und des Handels innerhalb der EU führen. Projekte müssen mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen in Einklang stehen ⁽¹⁹⁾.

5.41. Bei 3 % der geprüften 180 Vorgänge standen die kofinanzierten Projekte nicht mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen in Einklang. Wenn der Hof in solchen Fällen feststellen konnte, dass dies zu einer fehlerhaften EU-Finanzierung führte, hat er die Fehler quantifiziert. Diese quantifizierten Fehler machen 5 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 9 % der für diese Politikbereiche geschätzten Fehlerquote aus. Andere Fälle der Nichteinhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen, in denen die Auswirkungen auf die EU-Finanzierung in diesem Stadium nicht quantifiziert werden konnten, werden vom Hof nicht für die Fehlerquote berücksichtigt (siehe Kasten 5.4). In einem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union aus dem Jahr 2011 wurde bestätigt, dass die Vorschriften über staatliche Beihilfen auch für Infrastrukturprojekte gelten, die kommerziell betrieben werden sollen ⁽²⁰⁾.

5.41. Die Kommission teilt die Ansicht, dass die Einhaltung der Vorschriften für staatliche Beihilfen eine Voraussetzung für die Förderfähigkeit von Programmen darstellt. Doch wie bei dem in Kasten 5.4 aufgeführten griechischen Beispiel bestanden bezüglich der Meldung von Infrastrukturvorhaben bis zur Rechtsprechung des EuGH im Fall Leipzig/Halle (gegen die ein Rechtsmittel eingelegt worden war und erst 2013 ein endgültiges Urteil erging) rechtliche Unklarheiten. Um Mitgliedstaaten und Begünstigten die praktischen Auswirkungen des Urteils näher zu erläutern, gab die Kommission im November 2012 einen Orientierungsvermerk heraus, den sie dem COCOF vorlegte. Ausgehend davon ist die Kommission der Ansicht, dass die Nichtanmeldung von Infrastrukturvorhaben vor November 2012 keine Unregelmäßigkeit darstellte.

⁽¹⁹⁾ Artikel 107 Absatz 1 (staatliche Beihilfen) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

⁽²⁰⁾ Rechtssachen T-443/08 Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt gegen die Kommission und T-455/08 Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig/Halle GmbH gegen die Kommission, Urteil vom 24. März 2011, das vom Gericht am 19. Dezember 2012 in der Rechtssache C-288/11P bestätigt wurde.

Kasten 5.4 — Beispiel für nicht mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen in Einklang stehende Projekte

Nicht bei der Kommission gemeldete staatliche Beihilfe: Bei einem EFRE-Projekt in Griechenland, das den Bau von Hafenanlagen betraf, handelte es sich bei der Finanzhilfe um eine staatliche Beihilfe ⁽²¹⁾. Das Projekt wurde nicht wie in Artikel 108 AEUV vorgeschrieben bei der Kommission gemeldet, sodass seine Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt nicht beurteilt wurde.

Ähnliche Fälle wurden bei EFRE-Projekten in Deutschland und im Vereinigten Königreich festgestellt.

In den Abschlusszahlungen der Kommission aufgedeckte Fehler

5.42. In den Vorjahren hatte der Hof darauf hingewiesen, dass unzuverlässige Abschlussunterlagen (z. B. der Abschlussvermerk) dazu führen können, dass vorschriftswidrige Ausgaben zu Unrecht erstattet werden, wenn die Kommission keine angemessenen Maßnahmen trifft, um die zugrunde liegenden Probleme aufzudecken und zu beseitigen ⁽²²⁾.

5.43. Die diesjährige Stichprobe umfasste Abschlusszahlungen für zwei OP (Österreich und Polen) und sieben Kohäsionsfondsprojekte (Spanien) des Zeitraums 2000-2006, für den insgesamt 22 EFRE- und Kohäsionsfondsprojekte geprüft wurden. Der Hof ermittelte bei 12 dieser 22 Projekte Fehler. Bei einem EFRE-OP stellte der Hof fest, dass nicht alle Ausgaben in der Abschlusszahlung ordnungsgemäß waren (Österreich). Dennoch schloss die Kommission dieses OP im Jahr 2012 ab, ohne Finanzkorrekturen vorzunehmen. Bei den sieben KF-Projekten in Spanien wurden für die vom Hof aufgedeckten Fehler keine Finanzkorrekturen verhängt.

5.42. Die Schwachstellen in den Abschlussvermerken waren von der Kommission vor der Prüfung durch den Hof festgestellt und analysiert worden, der zu einem Zeitpunkt interveniert hatte, als sich das Abschlussverfahren noch in der Anfangsphase befand ⁽²⁾. Die Kommission setzte sich im weiteren Verlauf des Abschlussverfahrens mit diesen Schwachstellen auseinander, und nach einer ersten Bewertung der Abschlussunterlagen wurden zusätzliche Prüfarbeiten durchgeführt. Gegebenenfalls kamen finanzielle Berichtigungen zur Anwendung.

5.43. Die Kommission wird die im abgeschlossenen Programm ermittelten Fehler weiterverfolgen und stellt fest, dass sie bis zu drei Jahre nach dem offiziellen Abschluss eines Programms Finanzkorrekturen vornehmen kann, sofern Restfehler festgestellt werden.

Die Kommission hat dem Europäischen Parlament im April 2013 einen Übersichtsbericht zu den von der Kommission vorgenommenen und von den Mitgliedstaaten gemeldeten Finanzkorrekturen zu Programmen des Programmplanungszeitraums 2000-2006 vorgelegt. Aus dem Bericht geht hervor, dass sich die Korrekturen auf mindestens 5,6 % (7,3 Mrd. EUR) der EFRE-Mittelausstattung für den Programmplanungszeitraum bis 31. Dezember 2012 (und 6,2 % oder 8,1 Mrd. EUR bis 31. März 2013) beliefen ⁽³⁾.

In Bezug auf die sieben vom Hof in seinen Bemerkungen erwähnten Kohäsionsfondsprojekte verweist die Kommission auf ihre Antwort zu Ziffer 5.39 und betont zudem, dass keine Verstöße gegen den geltenden Rechtsrahmen vorlagen, die Finanzkorrekturen gerechtfertigt hätten.

⁽²¹⁾ Gemäß Artikel 107 AEUV.

⁽²²⁾ Siehe Ziffern 5.52-5.64 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

⁽²⁾ Siehe Antworten der Kommission zu den Ziffern 5.57 und 5.58.

⁽³⁾ ARES(2013) 689652 vom 12. April 2013 an das Europäische Parlament und ARES(2013) 1044808 vom 14. Mai 2013 an den Europäischen Rechnungshof.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

Prüfbehörden

5.44. In den 27 Mitgliedstaaten wurden für die 434 OP des EFRE/KF und des ESF im Programmplanungszeitraum 2007-2013 112 Prüfbehörden eingesetzt (siehe Ziffern 5.10 und 5.13) ⁽²³⁾.

5.45. Im Themenkreis Kohäsion enthalten die jährlichen Kontrollberichte und Stellungnahmen (Prüfungsurteile) der Prüfbehörden Angaben zur Ordnungsmäßigkeit der im Rahmen des EFRE/KF und des ESF im Programmplanungszeitraum 2007-2013 getätigten EU-Ausgaben ⁽²⁴⁾. Im Jahr 2012 wurden der Kommission insgesamt 198 jährliche Kontrollberichte und Stellungnahmen ⁽²⁵⁾ zu den 317 operationellen Programmen des EFRE/KF und den 117 operationellen Programmen des ESF übermittelt ⁽²⁶⁾.

5.45. Beim Testierungsprozess spielen die Prüfbehörden mit Beginn des Programmplanungszeitraums und der Einrichtung der Systeme eine tragende Rolle. Danach übermitteln sie der Kommission jedes Jahr eine Stellungnahme (Prüfungsurteil) zur Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, der die Prüfungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie Stichproben bei Vorgängen zugrunde liegen, die im Allgemeinen gemäß einer festgelegten Prüfstrategie durchgeführt werden. Die Verordnung bietet der Kommission die Möglichkeit, sich unter bestimmten Bedingungen zu ihrer Absicherung auf die Arbeit einer Prüfbehörde zu stützen (Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006).

Die Kommission arbeitet eng mit den Prüfbehörden zusammen und stimmt sich mit ihnen ab, wobei sie bereits 2009 mit der Analyse der angewendeten Prüfmethodik und der Prüfungsergebnisse begann. Die Wiederholung der Prüfungen durch die Kommission trug zum Kapazitätsaufbau bei den Prüfbehörden bei, da sie mit Beratung, Anleitung und Empfehlungen einherging.

In ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2012 legten die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und die GD Beschäftigung eine detaillierte Analyse der von den Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten für 2012 gemeldeten Prüfungsangaben und -ergebnisse vor (siehe Seiten 33 bis 37 des Jährlichen Tätigkeitsberichts der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung für 2012 und Seiten 35 bis 39 des Jährlichen Tätigkeitsberichts der GD Beschäftigung für 2012).

⁽²³⁾ 63 dieser 112 Prüfbehörden sind in ihrem Mitgliedstaat oder einer bestimmten Region sowohl für die Prüfung der OP des EFRE/KF als auch für die Prüfung der OP des ESF zuständig. Diese „Multifonds“-Prüfbehörden befassen sich mit 344 der 434 OP und prüfen in finanzieller Hinsicht 89 % des Gesamthaushalts (EU-Mittel und nationale öffentliche und private Mittel).

⁽²⁴⁾ Jede Prüfbehörde kann einen oder mehrere jährliche Kontrollberichte verfassen, die sich wiederum auf ein oder mehrere OP beziehen können.

⁽²⁵⁾ Die jährlichen Kontrollberichte und Stellungnahmen beruhen auf den Feststellungen der Prüfbehörden bei ihren Prüfungen der Ausgaben, die der Kommission im vorangegangenen EU-Haushaltsjahr bescheinigt worden waren (siehe Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006).

⁽²⁶⁾ Für 13 EFRE-OP waren bis März 2013 keine jährlichen Kontrollberichte und Stellungnahmen der Prüfbehörden vorgelegt worden.

Untersuchung von vier Prüfbehörden durch den Hof

5.46. **Anhang 5.2** enthält die Prüfungsergebnisse für die einzelnen Kernanforderungen sowie die Gesamtbeurteilung für die vier untersuchten Prüfbehörden: Belgien (Wallonien), Malta, Slowakei und Vereinigtes Königreich (England). Das Hauptaugenmerk des Hofes lag auf den jährlichen Kontrollberichten und Stellungnahmen sowie auf den Bereichen der Arbeit der Prüfbehörden, die sich unmittelbar und signifikant auf deren Schlussfolgerungen auswirkten.

5.47. In Bezug auf die untersuchten Prüfbehörden analysierte der Hof jeweils Folgendes:

- a) organisatorische Regelungen und Prüfungsmethoden;
- b) Arbeitsunterlagen zu zwei Systemprüfungen;
- c) Arbeitsunterlagen zu einer Stichprobe von 20 Prüfungen von Vorhaben, einschließlich der erneuten Durchführung von mindestens fünf dieser 20 Prüfungen;
- d) jährliche Kontrollberichte und Stellungnahmen für 2012 sowie dazugehörige Arbeitsunterlagen.

5.48. Wie in den Vorjahren stellte der Hof fest, dass die organisatorischen Regelungen in allen vier untersuchten Prüfbehörden im Allgemeinen mit den EU-Verordnungen in Einklang standen. Dies traf auch auf die für die Systemprüfung angewandten Prüfungsmethoden zu. Allerdings gelangte der Hof zu der Feststellung, dass die von den Prüfbehörden durchgeführten Prüfungen von Vorhaben und Systemen und/oder die entsprechende Berichterstattung an die Kommission Mängel aufwiesen ⁽²⁷⁾.

5.49. Der Hof stufte drei der vier Prüfbehörden als „bedingt wirksam“ und eine Prüfbehörde als „wirksam“ ein. Bei den als „bedingt wirksam“ eingestufteten Prüfbehörden ist der Hof der Ansicht, dass die jährlichen Kontrollberichte nicht vollständig den Vorschriften entsprachen, und/oder die Wiederholung von Prüfungen von Vorhaben durch den Hof ergab Probleme, die zuvor nicht von den Prüfbehörden ermittelt worden waren.

5.46. Seit Beginn des aktuellen Programmplanungszeitraums führte die Kommission 269 Prüfungsbesuche durch, um die Arbeit von 41 für den EFRE/KF zuständigen Prüfbehörden (dies entspricht 96 % der gesamten Mittelzuweisung für den EFRE/KF) sowie von 84 ESF-Prüfbehörden (dies entspricht 99 % der gesamten ESF-Mittelzuweisung) vollständig oder teilweise zu überprüfen. Darin sind die vier vom Hof überprüften Prüfbehörden enthalten. Die meisten der für eine Überprüfung vorgesehenen Prüfbehörden wählte die Kommission auf der Grundlage einer jährlich aktualisierten Risikoanalyse aus, die neben mehreren immer wieder überprüften Risikokriterien die Mittelausstattung der Programme umfasst.

5.49. Auf der Grundlage der im Verlaufe mehrerer Jahre erfassten Prüfungsnachweise ist die Kommission der Ansicht, dass sie sich bei ihrem Verfahren der Zuverlässigkeitsbestätigung auf die Arbeit dieser vier gut funktionierenden Prüfbehörden verlassen kann (siehe auch Antworten der Kommission zu den Ziffern 6.30 und 6.31).

⁽²⁷⁾ Siehe Ziffer 5.43 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission

5.50. Im Jahr 2012 setzte die Kommission ihre Untersuchung bezüglich der Zuverlässigkeit der Arbeit der Prüfbehörden und deren Einhaltung der EU-Verordnungen fort⁽²⁸⁾. Die Kommission deckte bei der Arbeit der Prüfbehörden Schwachstellen auf, die mit den vom Hof in diesem Jahr (siehe Ziffern 5.48-5.49) oder in den Vorjahren⁽²⁹⁾ ermittelten Schwachstellen vergleichbar waren.

5.51. Zusätzlich nahm die Kommission für jedes EFRE-/KF- und ESF-OP Aktenprüfungen vor, bei denen sie die von den Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten und Stellungnahmen vorgelegten Angaben überprüfte⁽³⁰⁾. Falls die Kommission der Ansicht ist, dass die von einer Prüfbehörde gemeldete Fehlerquote zuverlässig und für das OP (oder eine Gruppe von OP) repräsentativ ist, kann sie diese Fehlerquote akzeptieren oder auf der Grundlage zusätzlicher Informationen neu berechnen. Betrachtet die Kommission eine gemeldete Fehlerquote als unzuverlässig, wendet sie in Abhängigkeit von ihrer Risikobewertung für das OP eine pauschale Fehlerquote (zwischen 2 % und 25 %) an.

5.52. Der Hof gelangte auf der Grundlage der bei der Kommission verfügbaren Informationen sowie zusätzlicher Angaben, die von den Prüfbehörden für alle drei Fonds (EFRE/KF und ESF) angefordert wurden, zu folgenden Feststellungen⁽³¹⁾:

⁽²⁸⁾ Insgesamt wurden seit 2009 62 der 112 Prüfbehörden von der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und von der GD Beschäftigung, Soziales und Integration überprüft. Diese Prüfbehörden sind für 257 der 317 EFRE-/KF-OP und 48 der 117 ESF-OP zuständig. Auf die während des Vierjahreszeitraums untersuchten Prüfbehörden entfallen 95 % der EFRE-/KF- und 55 % der ESF-Mittel (EU-Mittel und nationale öffentliche und private Mittel) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013.

⁽²⁹⁾ Siehe Ziffer 4.42 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010 und Ziffer 5.45 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

⁽³⁰⁾ In besonderen Fällen wurde diese Aktenprüfung durch Vor-Ort-Kontrollen bei Prüfbehörden ergänzt, um zusätzliche Informationen zu erlangen.

⁽³¹⁾ Der Hof prüfte bei 138 EFRE-/KF- und ESF-OP, ob die Kommission bei ihrer Validierung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten eine wirksame Überprüfung der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden bereitgestellten Informationen vorgenommen hatte. Diese OP fallen in den Zuständigkeitsbereich von 27 der 62 Prüfbehörden, die von der Kommission in den letzten drei Jahren spezifisch untersucht wurden (siehe Ziffer 5.50).

5.50. Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 5.46 und die darin enthaltenen Ausführungen über ihre Prüfungsbesuche im Bereich der Kohäsionspolitik seit 2009. Die Untersuchung zu den Prüfbehörden bildet nach wie vor die wichtigste Untersuchung im Rahmen der derzeitigen Prüfstrategie der Kommission. Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und die GD Beschäftigung, Soziales und Integration werden ihre Auditarbeit mit weiteren 102 Prüfungsbesuchen bis Mitte 2014 fortsetzen.

5.51. Die Kommission betont, dass die Analyse der jährlichen Kontrollberichte und Stellungnahmen wichtiger Bestandteil des Testierungsprozesses ist und die interne Kontrollerkklärung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten, in denen sie die Ergebnisse ihrer Analysen darlegt, stützt (siehe z. B. Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung für 2012, Seiten 33-35 und Anhang 9, sowie Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD Beschäftigung, Soziales und Integration für 2012, Seiten 35-38 und Anhang 8).

Hinsichtlich der Zuverlässigkeit und Repräsentativität der gemeldeten Fehlerquoten wird auf die Antwort zu Ziffer 5.52, zweiter Spiegelstrich verwiesen.

5.52.

BEMERKUNGEN DES HOFES

— Der Handlungsspielraum der Kommission im Hinblick auf die Validierung und ggf. Anpassung der von den Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten ausgewiesenen Fehlerquoten ist begrenzt, da die Prüfbehörden nicht verpflichtet sind, der Kommission Angaben über ihre Vorhabensprüfungen vorzulegen⁽³²⁾.

— Bei 51 der 138 geprüften OP stellte der Hof fest, dass die Kommission bei der Bewertung der jährlichen Kontrollberichte nicht über ausreichende Informationen verfügte, um die von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten zu akzeptieren (oder neu zu berechnen). Dazu gehören auch Fälle, in denen die im jährlichen Kontrollbericht genannten geprüften Ausgaben sich nicht vollständig mit den in dem betreffenden Jahr für das OP getätigten Ausgaben deckten oder in denen die im jährlichen Kontrollbericht genannten Fehlerquoten von der Prüfbehörde nicht richtig berechnet wurden.

ANTWORT DER KOMMISSION

— Die Kommission analysiert zu Beginn jedes Jahres sämtliche von den nationalen Prüfbehörden vorgelegten jährlichen Kontrollberichte und Stellungnahmen. Ferner berücksichtigt sie alle von den Prüfbehörden im Verlauf des Jahres übermittelten nationalen Prüfungsergebnisse sowie die Ergebnisse sonstiger von Kommission und ERH durchgeführter Prüfungen. Zur weiteren Verbesserung der Zuverlässigkeit der gemeldeten Fehlerquoten und in Fällen, in denen Zweifel auftraten oder Risiken festgestellt wurden, führten die Dienststellen der Kommission 2013 Besuche zur Tatsachenfeststellung für den EFRE/KF (elf Besuche in neun Mitgliedstaaten) und für den EFS (15 Mitgliedstaaten) durch, um weitere Nachweise zu sammeln bzw. Klarstellungen zu den übermittelten jährlichen Kontrollberichten einzuholen, wobei dies insbesondere die Methodik zur Berechnung der Fehlerquoten betraf. In einigen Fällen boten diese Besuche eine solide Grundlage für die Neuberechnung der Fehlerquoten. Die Kommission forderte bei einigen Prüfbehörden zudem zusätzliche Informationen in Schriftform an, die auch bereitgestellt wurden.

Die Ergebnisse dieser Analyse bilden eine wichtige Quelle für den Testierungsprozess, wie in den Jährlichen Tätigkeitsberichten dargelegt wird.

Die Kommission konnte dabei umfassende Erkenntnisse zu den Risiken im Zusammenhang mit den einzelnen Prüfbehörden zusammentragen.

— Die Kommission stellt fest, dass sich die 51 vom Hof genannten Programme auf die Arbeit von neun von insgesamt 112 für den EFRE, ESF und KF zuständigen Prüfbehörden beziehen. Sie stellt ferner fest, dass das im Fall der 31 französischen Programme angesprochene technische Problem nichts an der Bewertung durch die Prüfbehörde und die Kommission ändert.

Die Kommission unterstreicht, dass in Fällen, in denen die gemeldete Fehlerquote von der Kommission als unzuverlässig beurteilt wurde, gegebenenfalls Pauschalberichtigungen vorgenommen wurden. Für die 14 Programme, bei denen keine Pauschalberichtigung vorgenommen wurde, schätzte die Kommission die gemeldete Fehlerquote als zuverlässig ein und stellt fest, dass die Verordnung im Fall von kleinen Grundgesamtheiten die Anwendung von Stichprobenfehlerquoten auf der Grundlage von nicht statistischen Stichproben vorsieht.

Dies sind die einzigen verfügbaren Indikatoren für die Abschätzung des Gesamtrisikos für die betreffenden Programme, und sie werden daher von der Kommission für das Verfahren der Zuverlässigkeitsbestätigung genutzt. In solchen Fällen berücksichtigt die Kommission zudem die Merkmale der Grundgesamtheit und der Prüfungsabdeckung. Die Kommission hat sich 2012/2013 aktiv für die Verwendung von statistischen Stichprobenverfahren eingesetzt und dazu im April 2013 ihre Leitfäden zur Stichprobenahme aktualisiert, sodass die Anwendung des statistischen Stichprobenverfahrens zur Ermittlung repräsentativer Ergebnisse selbst bei kleinen Grundgesamtheiten möglich ist.

⁽³²⁾ Siehe auch Ziffer 5.50 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

- Bei 16 der 138 OP meldeten die Prüfbehörden nichtrepräsentative Fehlerquoten (d. h. Quoten, die weder auf einem statistischen noch auf einem förmlichen nichtstatistischen Stichprobenansatz gemäß den Leitlinien der Kommission basieren). Solche Quoten sollten von der Kommission im Zuge ihres Verfahrens zur Erlangung von Sicherheit im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge nicht herangezogen werden, um Rückschlüsse auf die Gesamtfehlerquote des OP zu ziehen. Der Hof stellte fest, dass die Kommission nur bei zwei dieser 16 OP wie vorgeschrieben pauschale Quoten anwendete.
- Bei fünf der 138 OP liegt die vom Hof neu berechnete Fehlerquote (unter Berücksichtigung der Mehrjahresfinanzkorrekturen) über 2 %.

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die Kommission bei der Validierung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten, sobald Zweifel an der Genauigkeit und/oder Zuverlässigkeit der gemeldeten Fehlerquoten aufkommen, sämtliche verfügbaren Prüfverfahren nutzt: schriftliche und mündliche Anfragen an die Prüfbehörden, Informationsbesuche und/oder die Analyse zusätzlicher Informationen von den Prüfbehörden, einschließlich einzelner Prüfergebnisse, sofern erforderlich. Auf der Grundlage dieser Informationen wurden die in den jährlichen Kontrollberichten gemeldeten Fehlerquoten in 21 % der EFRE/KF-Programme und in 15,4 % der ESF-Programme angepasst. Ferner wurden die gemeldeten Fehlerquoten für 11 % der EFRE/KF- und ESF-Programme als unzuverlässig eingeschätzt und durch die Kommission mittels Pauschalberichtigungen korrigiert (siehe Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung für 2012, Seite 35, und Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD Beschäftigung für 2012, Seite 37).

Weitere Klarstellungen zu den von den Prüfbehörden in Bezug auf den ESF gemeldeten Fehlerquoten sind der Antwort der Kommission zu Ziffer 6.40 Buchstabe a zu entnehmen.

- Die Kommission begrüßt die Tatsache, dass der Hof bis auf fünf Ausnahmen bei allen 138 überprüften Fällen zu dem gleichen Ergebnis gelangt ist. Die Ausnahmen betreffen zwei Prüfbehörden. Hinsichtlich dieser fünf Fälle ist die Kommission anderer Meinung und bestätigt nach eingehender Analyse der von den betreffenden Prüfbehörden vorgelegten Erläuterungen ihre im jährlichen Tätigkeitsbericht für 2012 gegebene Einschätzung.

Vor allem im Fall von vier niederländischen Programmen, die neu zu einer Stichprobe zusammengefasst worden waren, ist nach Meinung der Kommission ein Vorhaben, bei dem die Prüfbehörde und die Kommission im Rahmen einer eigenen Prüfung einen Fehler aufgedeckt haben, außergewöhnlichen Charakters, und es hätte nicht für eine Förderung ausgewählt werden sollen. Darüber hinaus stimmten die nationalen Börden einer Herausnahme der Ausgaben für das gesamte Vorhaben und damit der entsprechenden vorschriftswidrigen Ausgaben Ende 2012 zu. Daher ist es nach Ansicht der Kommission nicht erforderlich, diese Ausgaben bei der Berechnung der prognostizierten Fehlerquote zu berücksichtigen. Im Fall des deutschen Programms hätte sich nach Meinung der Kommission eine Berücksichtigung des Teils der Ausgaben, der von der zu prüfenden Grundgesamtheit ausgenommen war, nur sehr begrenzt auf die Fehlerquote ausgewirkt.

Folglich hat die Kommission nach eigener Einschätzung ihre Aufsichtsfunktion bezüglich der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten ordnungsgemäß ausgeübt.

Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommission

5.53. Der Hof bewertete die Jährlichen Tätigkeitsberichte für 2012 und die dazugehörigen Erklärungen der Generaldirektionen Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Mobilität und Verkehr sowie Energie. Im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der im Jahr 2012 genehmigten Zahlungen führte der Hof insbesondere folgende Schritte durch:

- a) Bewertung der für 2012 geltend gemachten Vorbehalte;
- b) Kontrolle der Kohärenz und Genauigkeit der von der Kommission vorgenommenen Berechnung der Risikobeträge.

Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung

5.54. In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 schätzte die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, dass bei 2,2 % bis 5,0 % der im Jahr 2012 für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 genehmigten Zwischen- und Abschlusszahlungen für den EFRE und den Kohäsionsfonds ein Fehlerrisiko bestand ⁽³³⁾.

5.55. Diese im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 vorgenommene Schätzung der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung beruht auf den von den Prüfbehörden für die Ausgaben des Jahres 2011 gemeldeten Fehlerquoten ⁽³⁴⁾. Sie liegt über der von der Kommission vorgegebenen Wesentlichkeitsschwelle von 2 % und steht mit der Bewertung für 2011 in Einklang, die der Hof für diesen Politikbereich vorgelegt hat ⁽³⁵⁾.

5.55. Die Kommission teilt die Ansicht, dass das im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung für 2012 aufgeführte Fehlerrisiko den im Jahresbericht des Rechnungshofs für 2011 genannten Ergebnissen entspricht.

⁽³³⁾ Für 2011 schätzte die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung das Risiko bei den Zwischen- und Abschlusszahlungen auf 3,1 % bis 6,8 %.

⁽³⁴⁾ Gemäß den Verordnungen für die einzelnen Sektoren meldeten die Prüfbehörden der Kommission im Dezember 2012 Fehlerquoten auf der Grundlage von Ausgaben, die im Laufe des Jahres 2011 geltend gemacht wurden.

⁽³⁵⁾ Siehe Ziffer 5.28 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

5.56. Die Zahl der OP, für die die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung einen Vorbehalt geltend machte und die geschätzten finanziellen Auswirkungen dieser Vorbehalte waren im Jahr 2012 geringer als im Jahr 2011⁽³⁶⁾. Dies liegt hauptsächlich daran, dass die Kommission auf der Grundlage der in den jährlichen Kontrollberichten 2012 der Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten von einem niedrigeren Risikobetrag ausging.

5.57. Nach Ansicht des Hofes hätte die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung für fünf weitere OP einen Vorbehalt geltend machen müssen (siehe Ziffer 5.52).

5.58. Bei der Bewertung der OP stützt sich die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung auch auf Zahlen zum mehrjährigen kumulierten Restrisiko (das von der Kommission berechnet wird und den seit dem Beginn des Programmplanungszeitraums auf EU- und nationaler Ebene vorgenommenen Finanzkorrekturen Rechnung trägt). Der Kommission liegen jedoch nur begrenzte Informationen darüber vor, ob die von den Mitgliedstaaten eingerichteten Systeme zur Verhängung von Finanzkorrekturen wirksam sind. Dadurch besteht das Risiko, dass die von der Kommission im Jährlichen Tätigkeitsbericht vorgenommene Bewertung der einzelnen OP nicht ausreichend untermauert ist.

5.59. Der Ansatz, den der Hof verfolgt, um Finanzkorrekturen bei seinen Prüfungen zu berücksichtigen, wird in Kapitel 1, Ziffern 1.19-1.35, dargelegt.

5.56. Wie aus der Zusammenfassung des Jährlichen Tätigkeitsberichts der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung für 2012 hervorgeht, ist die geringere Anzahl von Vorbehalten vor allem auf die in den Mitgliedstaaten ergriffenen Abhilfemaßnahmen und die Umsetzung der von der Kommission vorgenommenen Finanzkorrekturen zurückzuführen (siehe Jährlicher Tätigkeitsbericht für 2012, Seiten 46 bis 49). Die strenge Politik, die die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung in Bezug auf Warnungen, Zahlungsunterbrechungen und -aussetzungen sowie Finanzkorrekturen verfolgt, wirkt als Anreiz für die Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme.

5.57. Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 5.52, die bestätigt, dass in keinem der fünf Fälle ein Grund für einen Vorbehalt vorlag. Bei vier dieser zu einer Stichprobe zusammengefassten Programme wurde der Fehler 2012 korrigiert und braucht daher bei der Berechnung der prognostizierten Fehlerquote nicht berücksichtigt zu werden. Beim fünften Programm hätte sich eine Berücksichtigung des Teils der Ausgaben, der von der zu prüfenden Grundgesamtheit ausgenommen war, nach Ansicht der Kommission nur sehr begrenzt auf die Fehlerquote ausgewirkt.

5.58. Seit 2011 führen die Kommissionsdienststellen auf Ersuchen der Entlastungsbehörde risikobasierte Prüfungen der Systeme für die Registrierung und Meldung von Finanzkorrekturen durch. Das hat zur Folge, dass ihnen mit jedem Jahr mehr Informationen über die Funktionsweise der Systeme in den Mitgliedstaaten vorliegen und dass sie erforderlichenfalls Verbesserungen der jeweiligen Systeme anmahnen (siehe Synthesebericht, der der Entlastungsbehörde und dem Europäischen Rechnungshof 2013 vorgelegt wurde)⁽⁴⁾. Zudem nehmen die Prüfbehörden eigene Kontrollen der Aktivitäten der bescheinigenden Stellen vor und melden die Ergebnisse an die Kommission, die diese Informationen bei ihrer Bewertung berücksichtigt.

5.59. Die Kommission hat sämtliche im Vertrag und in den Rechtsvorschriften zum Schutz des EU-Haushalts vorgesehenen Maßnahmen ergriffen.

Die Kommission stellt fest, dass die bei den tschechischen und slowakischen Programmen vorgenommenen Pauschalberichtigungen bei der Berechnung der Fehlerquote für 2012 nicht berücksichtigt wurden, obgleich sie alles in ihren Kräften Stehende getan und die geltenden Bestimmungen zum Schutz des EU-Haushalts in dem vom Hof geprüften Haushaltsjahr in vollem Umfang eingehalten hat.

Siehe Antworten der Kommission zu Ziffer 5.26 und Kasten 1.2.

⁽³⁶⁾ Die Zahl der OP, für die ein Vorbehalt geäußert wurde, ging von 146 im Jahr 2011 auf 85 im Jahr 2012 zurück. Diese Zahlen umfassen vollständig oder teilweise quantifizierte Vorbehalte für OP, für die im Jahresverlauf Zwischen- und/oder Abschlusszahlungen bewilligt wurden (121 im Jahr 2011 und 61 im Jahr 2012), sowie für OP, für die keine solchen Zahlungen getätigt wurden (25 im Jahr 2011 und 24 im Jahr 2012). Zusätzlich zu den genannten 85 Vorbehalten machte die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung Vorbehalte zu vier OP im Rahmen des IPA-Programms geltend. Im Jahr 2011 wurden im Zusammenhang mit dem IPA-Programm zwei Vorbehalte geäußert.

⁽⁴⁾ ARES(2013) 5521 vom 4. Januar 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Generaldirektion Mobilität und Verkehr und Generaldirektion Energie

5.60. Die Generaldirektion Mobilität und Verkehr und die Generaldirektion Energie

- äußerten Vorbehalte, die 23 % bzw. 57 % aller im Jahresverlauf erteilten Zahlungsermächtigungen betrafen;
- schätzten, dass ungefähr 4,6 % der Zahlungen, die im Jahr 2012 im Zusammenhang mit dem Sechsten und dem Siebten Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung genehmigt wurden, mit Fehlern behaftet waren;
- gehen auf der Grundlage der Restfehlerquote davon aus, dass sich ihre Vorbehalte auf 2,5 % der im Jahr 2012 getätigten Zahlungen für die Forschungsrahmenprogramme auswirken.

5.61. Im Jahr 2012 ermittelte der Hof bei sechs der acht geprüften TEN-V-Projekte (75 %) quantifizierbare Fehler. Die Generaldirektion Mobilität und Verkehr machte jedoch für das TEN-V-Programm keinen Vorbehalt wegen Nichteinhaltung von EU- und nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge geltend. Außerdem stellt der Hof fest, dass die Generaldirektion Energie einen solchen Vorbehalt für das EEPR äußerte, bei dem der Hof ähnliche Probleme aufgedeckt hatte ⁽³⁷⁾.

ANTWORT DER KOMMISSION

5.61. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Generaldirektion Mobilität und Verkehr (GD MOVE) die Anweisungen für die Jährlichen Tätigkeitsberichte für 2012 (Ref. ARES(2012) 1240233, Ziffer 7.4) diesbezüglich einhält und dass keine Gründe für einen Vorbehalt hinsichtlich der TEN-V-Programme vorliegen. Im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse über die Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz (EA TEN-V) berücksichtigte die GD MOVE sämtliche ihr vorliegenden Informationen, einschließlich des Berichts des Rechnungshofs für das Jahr 2011 und der Zuverlässigkeitsgewähr der Agentur.

Bezüglich der Agentur kann festgestellt werden, dass die durch abschließende Ex-post-Kontrollen zum 31. Dezember 2012 ermittelte Fehlerquote 1,7 % betrug und damit unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lag. Darüber hinaus hatte die Agentur 2012 eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, mit denen sie den Erkenntnissen des Hofes Rechnung trug und die das Ziel haben, ihre Kontrolltätigkeit zu stärken und die Begünstigten für die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu sensibilisieren.

Die GD MOVE hatte bis 31. März 2013, dem Zeitpunkt der Geltendmachung ihres Vorbehalts, vom Hof drei vorläufige Feststellungen erhalten, die Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe für TEN-V-Vorhaben betrafen und von denen die GD MOVE zwei im Februar 2013 analysiert und angefochten hat.

⁽³⁷⁾ Siehe Ziffer 5.69 Buchstabe b des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2012**

5.62. In den in diesem Kapitel behandelten Politikbereichen

— führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 6,8 % beläuft;

— werden die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme als bedingt wirksam bewertet ⁽³⁸⁾.

5.62.

— Kommission stellt fest, dass die wahrscheinlichste Fehlerquote für 2012 den Fehlerquoten entspricht, die der Hof für die letzten drei Jahre im Zusammenhang mit dem aktuellen Programmplanungszeitraum vorgelegt hat.

Dieser Rückgang der Fehlerquote im Vergleich zu früheren Zeiträumen ist die Folge der verschärften Kontrollbestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 und der Anwendung einer strengen Politik von Zahlungsunterbrechungen bzw. Zahlungsaussetzungen durch die Kommission bei der Feststellung von Mängeln. Die Kommission wird ihre Maßnahmen auch weiterhin auf die Programme bzw. Mitgliedstaaten mit den höchsten Risiken konzentrieren und unverzüglich Korrekturmaßnahmen einleiten, sobald Mängel aufgedeckt werden (siehe auch Antworten zu den Ziffern 1.12 und 1.13).

Für zwei Programme (in der Tschechischen Republik und der Slowakei), für die der Hof 2012 in seiner Stichprobe Fehler festgestellt hatte, wurden 2012 Pauschalberichtigungen vorgenommen. Die Kommission stellt fest, dass der Hof bei der Berechnung der Fehlerquote für 2012 die vorstehenden Pauschalberichtigungen nicht berücksichtigt hat, obgleich sie alles in ihren Kräften Stehende getan und die geltenden Bestimmungen zum Schutz des EU-Haushalts in dem vom Hof geprüften Haushaltsjahr in vollem Umfang eingehalten hat.

— Die Kommission ist der Ansicht, dass sie über einen leistungsfähigen Überwachungsmechanismus verfügt und damit zur eigenen Absicherung die Gesamtzuverlässigkeit der Arbeit der Prüfbehörden gewährleisten kann.

Seit Beginn des aktuellen Programmplanungszeitraums führte die Kommission 269 Prüfungsbesuche durch, um die Arbeit von 41 für den EFRE/KF zuständigen Prüfbehörden (dies entspricht 96 % der gesamten Mittelzuweisung für den EFRE/KF) sowie von 84 ESF-Prüfbehörden (dies entspricht 99 % der gesamten ESF-Mittelzuweisung) vollständig oder teilweise zu überprüfen.

Auf der Grundlage ihrer Bewertung hebt die Kommission hervor, dass die Prüfbehörden Unterschiede hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und der Einhaltung von Vorschriften aufweisen können. Im Einklang mit Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 verlässt sich die Kommission seit dem ersten Halbjahr 2012 offiziell auf die Arbeit von 15 Prüfbehörden für den EFRE/KF (51 Programme). Die Kommission wird die Arbeit der Prüfbehörden auch weiterhin überprüfen.

⁽³⁸⁾ Siehe Anhang 1.1, Ziffer 17.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.63. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die akzeptierten Ausgaben in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

Empfehlungen

5.64. Der zu Kapitel 6 gehörende **Anhang 6.2** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden.

5.65. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2012 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung 1:** Sie sollte Schwachstellen in den „Primärkontrollen“ der für den EFRE und den Kohäsionsfonds zuständigen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen beheben, indem sie spezifische Anleitungen gibt und gegebenenfalls Fortbildungsmaßnahmen anbietet.

ANTWORT DER KOMMISSION

5.63. Kommission hat besondere Maßnahmen zur Verringerung der festgestellten Risiken eingeleitet, die neben einer strengen Politik der Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen und der Verhängung von Finanzkorrekturen vor allem auch Präventiv- und Korrekturmaßnahmen wie Anleitung, Schulung und Vereinfachung umfassen.

5.64. Siehe Antworten der Kommission zu Ziffer 6.42 und zu Anhang 6.2.

5.65.

Die Kommission hält die von den Mitgliedstaaten durchgeführten „Primärkontrollen“ ebenfalls für sehr wichtig und teilt die Ansicht, dass diese ausgebaut werden sollten. Sie hat den Mitgliedstaaten bereits Leitlinien für die Art und Weise, wie Verwaltungsbehörden ihre Verwaltungsprüfungen festlegen und durchführen sollen, an die Hand gegeben.

Darüber hinaus erstellte die Kommission 2009 umfassende Leitlinien für die Primärkontrollen sowie ein Selbstbewertungsinstrument für Verwaltungsbehörden, das diese zur Verbesserung ihrer Arbeitsweise nutzen können. Die Kommission hat außerdem 2011 Prüfchecklisten für die Kontrolle von Verwaltungsprüfungen an die Prüfbehörden verteilt, die auch von den Verwaltungsbehörden selbst als Vergleichsmarke genutzt werden. Es wurden spezielle Schulungsmaßnahmen für Verwaltungsbehörden durchgeführt, und es ist vorgesehen, dass diese das Schulungsmaterial an sämtliche am Projektmanagement beteiligten Ebenen weitergeben. Die Kommission wird auch künftig Maßnahmen zum diesbezüglichen Kapazitätsaufbau durchführen.

Seit 2010 führt die Kommission zudem gezielte Kontrollen von Verwaltungsprüfungen bei stark risikobehafteten Programmen durch, bei denen sie festgestellt hat, dass Mängel gegebenenfalls nicht oder nicht rechtzeitig aufgedeckt werden. Die Ergebnisse der bis Ende 2012 durchgeführten Prüfungen sind dem Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung zu entnehmen (siehe Seite 39).

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 2:** Sie sollte auf der Grundlage der Erfahrungen, die sie im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gewonnen hat, eine Bewertung des Einsatzes der nationalen Förderfähigkeitsregeln vornehmen, um Bereiche zu ermitteln, in denen weitere Vereinfachungen möglich sind, und unnötig komplizierte Regeln (sog. *gold plating*, d. h. Überregulierung) abzuschaffen.

- **Empfehlung 3:** Sie sollte klare Regeln und solide Anleitungen herausgeben, wie im Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Förderfähigkeit von Projekten zu bewerten und die Kofinanzierung von Einnahmen schaffenden EFRE- und Kohäsionsfondsprojekten zu berechnen ist.

- **Empfehlung 4:** Sie sollte sich dafür einsetzen, dass sich die Arbeit der Prüfbehörden sowie die Qualität und Zuverlässigkeit der in den jährlichen Kontrollberichten und Stellungnahmen gelieferten Informationen verbessern.

ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission teilt uneingeschränkt die Ansicht, dass die nationalen Förderfähigkeitsregeln weiter vereinfacht und unnötig komplizierte Regeln, die eine negative Auswirkung im Sinne einer Belastung für die Begünstigten und erhöhter Fehlerquoten haben, abgeschafft werden sollten. Allerdings akzeptiert die Kommission diese Empfehlung nur teilweise, da eine systematische Bewertung sämtlicher nationaler Förderfähigkeitsregeln nicht möglich ist. Wann immer die Kommission auf der Ebene der Mitgliedstaaten auf komplizierte Vorschriften stößt, sucht sie gemeinsam mit dem jeweiligen Mitgliedstaat nach einer Lösung. Sie wird den Mitgliedstaaten Empfehlungen für den nächsten Programmplanungszeitraum vorlegen und ihnen empfehlen, die in den Verordnungsentwürfen zugelassenen vereinfachten Kostensoptionen zu nutzen.

Die Kommission weiß, dass in diesem Bereich Verbesserungsbedarf besteht, und hat entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Der ordnungspolitische Rahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 umfasst eine Reihe von Vereinfachungen für die Förderfähigkeitsregeln und sieht zudem einen vereinfachten Mechanismus für Einnahmen schaffende Projekte vor.

Auch nach Ansicht der Kommission handelt es sich hierbei um eine wichtige Frage, und sie unterstreicht, dass die Arbeit der Prüfbehörden gemäß den jährlichen Kontrollberichten zu den wichtigen Elementen zählt, auf die die Kommission ihre Zuverlässigkeitsbewertung stützt. Weitere Anleitungen zum Umgang mit Fehlern sowie Checklisten der Kommission wurden den Prüfbehörden bereits 2011 zur Verfügung gestellt; zudem führte bzw. führt die Kommission 2012 und 2013 zahlreiche Seminare durch, um die für die Erarbeitung der jährlichen Prüfberichte genutzten Verfahren zur Erhebung von Prüfungsstichproben weiter zu verbessern. Die Kommission wird ihre Zusammenarbeit mit den Prüfbehörden fortsetzen und sie u. a. bei der Berichterstattung über Prüfergebnisse anleiten (siehe Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung für 2012, S. 87).

ANHANG 5.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS REGIONALPOLITIK, ENERGIE UND VERKEHR

	2012					2011	2010	2009
	EFRE	KF	Energie	Verkehr	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE								
Vorgänge insgesamt	138	30	3	9	180	180	177	145
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die								
nicht fehlerbehaftet waren	54 % (75)	47 % (14)	33 % (1)	22 % (2)	51 % (92)	41 %	43 %	60 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	46 % (63)	53 % (16)	67 % (2)	78 % (7)	49 % (88)	59 %	57 %	40 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge								
Aufschlüsselung nach Fehlerart								
Nicht quantifizierbare Fehler	52 % (33)	75 % (12)	50 % (1)	14 % (1)	53 % (47)	64 %	60 %	60 %
Quantifizierbare Fehler	48 % (30)	25 % (4)	50 % (1)	86 % (6)	47 % (41)	36 %	40 %	40 %
Förderfähigkeit	87 % (26)	75 % (3)	100 % (1)	100 % (6)	88 % (36)	94 %	97 %	78 %
Tatsächliches Vorhandensein	3 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	3 %	0 %	0 %
Genauigkeit	10 % (3)	25 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	10 % (4)	3 %	3 %	22 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER								
Wahrscheinlichste Fehlerquote						6,8 %		
Obere Fehlergrenze						9,9 %		
Untere Fehlergrenze						3,7 %		

⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.

⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM BEREICH DER FONDS DER KOHÄSIONSPOLITIK (EFRE/KF/ESF)

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme: Prüfbehörden — Einhaltung von Kernvorschriften des verordnungsrechtlichen Rahmens und Wirksamkeit bei der Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorhaben

Vom Hof geprüfte Kernanforderungen		Belgien (Wallonien) Prüfbehörde für EFRE/ ESF	Malta Prüfbehörde für EFRE/ KF/ESF	Slowakei Prüfbehörde für EFRE/ KF/ESF	Vereinigtes Königreich (England) Prüfbehörde für ESF
Allgemeine Aspekte	Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für das operationelle Programm sind so konzipiert, dass eine angemessene Festlegung, Zuordnung und Trennung der Funktionen innerhalb der Prüfbehörde und zwischen der Prüfbehörde und anderen zuständigen Verwaltungs- und Kontrollbehörden gewährleistet sind.	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht
Prüfungshandbuch	(Sowohl für Systemprüfungen als auch für Prüfungen von Vorhaben) Vorhandensein eines Prüfungshandbuchs, das mit den international anerkannten Prüfungsgrundsätzen in Einklang steht und eine klare Beschreibung der Prüfungsverfahren enthält.	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht
Prüfungsmethoden für Systemprüfungen	Die von der Prüfbehörde durchgeführte Arbeit zur Bewertung, ob das Verwaltungs- und Kontrollsystem wirksam funktioniert, stützt sich auf eine Checkliste, die Fragen zur Überprüfung der in den einschlägigen Verordnungen (für die Verwaltungsbehörden, zwischengeschalteten Stellen bzw. Bescheinigungsbehörden) festgelegten Kernanforderungen sowie angemessene Bewertungskriterien für jede dieser Kernanforderungen enthält.	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht
Überprüfung der Systemprüfungen	Der Prüfungsplan der Prüfbehörde wurde in Übereinstimmung mit der genehmigten Prüfungsstrategie für den jeweiligen Zeitraum durchgeführt, die Systemprüfungen wurden in Einklang mit den von der Prüfbehörde festgelegten Methoden vorgenommen, und sämtliche Phasen der Systemprüfungen waren angemessen dokumentiert.	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam

Vom Hof geprüfte Kernanforderungen		Belgien (Wallonien) Prüfbehörde für EFRE/ ESF	Malta Prüfbehörde für EFRE/ KF/ESF	Slowakei Prüfbehörde für EFRE/ KF/ESF	Vereinigtes Königreich (England) Prüfbehörde für ESF
Stichprobenverfahren für Prüfungen von Vorhaben	Es wurde ein angemessenes Stichprobenverfahren für Prüfungen von Vorhaben festgelegt, um für den betrachteten Zeitraum die zu prüfende Stichprobe von Vorhaben zu ziehen.	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht
Auswahl einer Stichprobe für Prüfungen von Vorhaben	Das Stichprobenverfahren für Prüfungen von Vorhaben wurde wie vorgesehen verwendet, um für den betrachteten Zeitraum die zu prüfende Stichprobe von Vorhaben zu ziehen.	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam
Prüfungsmethoden für Prüfungen von Vorhaben	Die zur Untersuchung der Ordnungsmäßigkeit der Vorhaben durchgeführte Prüfungsarbeit stützt sich auf eine Checkliste, die Fragen zur Überprüfung der in der einschlägigen Verordnung festgelegten Anforderungen enthält, welche ausführlich genug sind, um den mit diesen Anforderungen verbundenen Risiken Rechnung zu tragen.	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht
Überprüfung der Prüfungen von Vorhaben	Die Prüfungen von Vorhaben bezogen sich auf die für den jeweiligen Zeitraum ausgewählte Stichprobe. Sie wurden in Einklang mit den von der Prüfbehörde festgelegten Methoden durchgeführt, und sämtliche Phasen der Vorhabensprüfungen waren angemessen dokumentiert.	Wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam
Wiederholung von Prüfungen von Vorhaben	Eine Wiederholung von Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde durch den Hof führte zu Ergebnissen, die mit den von der Prüfbehörde an die Kommission gemeldeten Ergebnissen vergleichbar sind.	Wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam

Vom Hof geprüfte Kernanforderungen		Belgien (Wallonien) Prüfbehörde für EFRE/ ESF	Malta Prüfbehörde für EFRE/ KF/ESF	Slowakei Prüfbehörde für EFRE/ KF/ESF	Vereinigtes Königreich (England) Prüfbehörde für ESF
Jährlicher Kontrollbericht und Stellungnahme	Der jährliche Kontrollbericht und die Stellungnahme wurden in Einklang mit den Verordnungsvorschriften und den von Kommission und Mitgliedstaaten vereinbarten Anleitungen erstellt und sind mit den Ergebnissen der von der Prüfbehörde durchgeführten System- und Vorhabensprüfungen kohärent.	Bedingt anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht
Gesamtbewertung ⁽¹⁾		Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam

⁽¹⁾ Wie bei der Untersuchung von Prüfbehörden im Vorjahr (siehe den Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Anhang 4.2, und den Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011, Anhang 5.2) werden auf der Grundlage der Bewertung der geprüften spezifischen Kernanforderungen folgende Kriterien zugrunde gelegt, um zur Gesamtbewertung der Prüfbehörde zu gelangen:

- „Wirksam“:** Die Kernvorschrift „Jährlicher Kontrollbericht und Stellungnahme“ wird mit „anforderungsgerecht“ bewertet; die Kernvorschriften „Überprüfung der Systemprüfungen“, „Auswahl einer Stichprobe“, „Überprüfung der Prüfungen von Vorhaben“ und „Wiederholung von Prüfungen von Vorhaben“ werden mit „wirksam“ bewertet.
- „Bedingt wirksam“:** Die Kernvorschrift „Jährlicher Kontrollbericht und Stellungnahme“ wird zumindest mit „bedingt anforderungsgerecht“ bewertet; die Kernvorschriften „Überprüfung der Systemprüfungen“, „Auswahl einer Stichprobe“, „Überprüfung der Prüfungen von Vorhaben“ und „Wiederholung von Prüfungen von Vorhaben“ werden zumindest mit „bedingt wirksam“ bewertet.
- „Nicht wirksam“:** Die Kernvorschrift „Jährlicher Kontrollbericht und Stellungnahme“ wird mit „nicht anforderungsgerecht“ bewertet oder mindestens eine der Kernvorschriften „Überprüfung der Systemprüfungen“, „Auswahl einer Stichprobe“, „Überprüfung der Prüfungen von Vorhaben“ und „Wiederholung von Prüfungen von Vorhaben“ wird mit „nicht wirksam“ bewertet.

KAPITEL 6

Beschäftigung und Soziales

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	6.1-6.9
Besondere Merkmale des Politikbereichs	6.3-6.8
Politische Ziele	6.3
Politische Instrumente	6.4-6.7
Risiken für die Ordnungsmäßigkeit	6.8
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	6.9
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	6.10-6.27
Wirksamkeit der Systeme	6.28-6.38
Untersuchung von Prüfbehörden durch den Hof	6.28-6.30
Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission	6.31-6.33
Analyse des Jährlichen Tätigkeitsberichts der GD EMPL	6.34-6.38
Schlussfolgerung und Empfehlungen	6.39-6.42
Schlussfolgerung für 2012	6.39-6.40
Empfehlungen	6.41-6.42
Anhang 6.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Politikbereich Beschäftigung und Soziales	
Anhang 6.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für den Themenkreis Kohäsion, Verkehr und Energie	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

6.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zum Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2012 sind **Tabelle 6.1** zu entnehmen.

6.2. Der Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ wird überwiegend aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert, der zusammen mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Kohäsionsfonds (KF) zu den Fonds der Kohäsionspolitik gehört und denselben Regeln unterliegt. Zusätzliche Bestimmungen für den ESF sind in einer spezifischen Verordnung ⁽¹⁾ festgelegt. Bei Punkten, die alle drei Fonds gemeinsam betreffen, wird in diesem Kapitel auf Kapitel 5 verwiesen.

Tabelle 6.1 — Beschäftigung und Soziales — Kerndaten 2012

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
Beschäftigung und Soziales	Europäischer Sozialfonds	11 281	geteilt
	Beschäftigung, soziale Solidarität und Gleichstellung der Geschlechter	120	zentral direkt
	Verwaltungsausgaben	93	zentral direkt
	Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung	83	geteilt
	Arbeiten in Europa — Sozialer Dialog und Mobilität	64	zentral direkt
	Instrument für Heranführungshilfe	58	dezentral
		11 699	
	Zahlungen des Jahres insgesamt	11 699	
	– Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾	93	
	Operative Ausgaben insgesamt	11 606	
	– Vorschüsse ⁽²⁾	146	
	+ abgerechnete Vorschüsse ⁽²⁾	1 944	
	Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	13 404	
	Mittelbindungen des Jahres insgesamt	11 782	

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet.

⁽²⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Kapitel 1, Ziffern 1.6-1.7).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2012 der Europäischen Union.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 12).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale des Politikbereichs*Politische Ziele*

6.3. Der Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ bildet einen Teil der Kohäsionspolitik der EU, mit der das Ziel verfolgt wird, durch Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU zu stärken. Die wichtigsten spezifischen Ziele der EU-Beschäftigungs- und Sozialpolitik sind die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Entwicklung der Humanressourcen und die Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Politische Instrumente

6.4. Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik wird vor allem über den ESF umgesetzt: Rund 97 % der im Jahr 2012 in diesem Politikbereich getätigten Ausgaben gingen zulasten dieses Fonds. Aus dem ESF werden Investitionen in das Humankapital — über Ausbildungsmaßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung einschließlich der Unterstützung benachteiligter Gruppen bei der Arbeitsplatzfindung — sowie andere Beschäftigungsmaßnahmen (z. B. Bezuschussung von Gehalts- und/oder Sozialversicherungskosten für Arbeitslose) finanziert.

6.5. Zu weiteren Ausgaben in diesem Bereich gehören Subventionen und Finanzhilfen an Einrichtungen, die Sozial- und Beschäftigungsmaßnahmen durchführen und koordinieren. Darunter fallen Finanzmittel für EU-Einrichtungen⁽²⁾, den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)⁽³⁾ und das Instrument für Heranführungshilfe (IPA)⁽⁴⁾ sowie Beiträge zu Finanzinstrumenten wie dem europäischen Progress-Mikrofinanzierungsinstrument⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

⁽³⁾ Der EGF dient der Unterstützung von EU-Arbeitnehmern, die aufgrund weitreichender Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge oder infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise arbeitslos geworden sind.

⁽⁴⁾ Der Haushaltsbereich Beschäftigungs- und Sozialpolitik umfasst nur Zahlungen für die der Entwicklung der Humanressourcen gewidmete Komponente des IPA. Das IPA stellt u. A. Mittel bereit, um Bewerberländer bei der Vorbereitung auf die Durchführung und Verwaltung des ESF zu unterstützen.

⁽⁵⁾ Über das im Jahr 2010 eingerichtete europäische Progress-Mikrofinanzierungsinstrument können mehr Mikrokredite — Darlehen unter 25 000 Euro — für die Gründung oder den Ausbau eines Kleinstunternehmens bereitgestellt werden. Für die Durchführung dieser Tätigkeiten im Zeitraum 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2013 wurde ein Finanzrahmen von 683,25 Millionen Euro festgelegt.

Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben

6.6. Die ESF-Ausgaben unterliegen der geteilten Verwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten. Auf den ESF finden die in Kapitel 5 (siehe Ziffern 5.9-5.14) beschriebenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme Anwendung, die für die Kohäsionsausgaben insgesamt eingerichtet wurden.

6.7. Auch beim EGF findet die geteilte Mittelverwaltung Anwendung. Die Haushaltsbehörde beschließt, welche Mittel für diesen Fonds bereitgestellt werden, und die Kommission überprüft die von den Mitgliedstaaten eingereichten Anträge auf finanzielle Unterstützung und genehmigt die Zahlungen. Das Instrument für Heranführungshilfe wird dezentral verwaltet, und die sonstigen Ausgaben für Soziales und Beschäftigung werden im Rahmen der direkten zentralen Verwaltung getätigt.

Risiken für die Ordnungsmäßigkeit

6.8. Die Hauptrisiken bei den ESF-Ausgaben ergeben sich dadurch, dass Investitionen in das Humankapital (z. B. Schulungen) immaterielle Werte betreffen, sehr vielfältige Tätigkeiten kofinanziert werden und eine Vielzahl (oft kleiner) Partner an der Durchführung der Projekte beteiligt ist. Diese Faktoren können dazu führen, dass EU- und/oder nationale Förderfähigkeitsregeln und Rechtsvorschriften nicht eingehalten werden, sodass nicht förderfähige Kosten akzeptiert werden oder Berechnungsfehler auftreten, die die Richtigkeit der Anträge beeinträchtigen, ohne dass dies anschließend von den eingerichteten Systemen aufgedeckt wird.

6.8. Die Kommission hat spezielle Maßnahmen ergriffen, um die genannten Risiken zu minimieren. Es handelt sich u. a. und insbesondere um präventive und korrigierende Maßnahmen, wie z. B. Anleitungen, Fortbildung, Vereinfachung und ggf. strenge Regeln bzgl. Zahlungsunterbrechung oder -aussetzung. Die Kommission handelt bezüglich dieses Risikos außerdem durch die aktive Förderung vereinfachter Kostenoptionen durch die Mitgliedstaaten (siehe Antworten der Kommission zu den Ziffern 6.22-6.25).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

6.9. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Politikbereichs „Beschäftigung und Soziales“ ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 180 Vorgängen⁽⁶⁾ gemäß der Definition in Ziffer 6 von **Anhang 1.1** untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb des Politikbereichs repräsentativ ist. Im Jahr 2012 umfassten die zur Stichprobe gehörenden Vorgänge Zahlungen (oder abgerechnete Vorschüsse) für ESF-Projekte im Rahmen von 21 operationellen Programmen (OP) in 15 Mitgliedstaaten⁽⁷⁾, drei EU-Einrichtungen und andere direkt von der Kommission verwaltete Projekte oder Aktionen.

⁽⁶⁾ Für den ESF und das IPA enthielt die Stichprobe des Hofes 168 Zwischen- oder Abschlusszahlungen für Projekte. Für den EGF und sonstige Beschäftigungs- und Sozialmaßnahmen wurden 12 Zahlungen oder abgerechnete Vorschüsse im Rahmen der Stichprobe geprüft.

⁽⁷⁾ Belgien, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Litauen, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakei und Vereinigtes Königreich.

- b) Die Bewertung der Systeme bezog sich auf
- i) zwei im Programmplanungszeitraum 2007-2013 für die Verwaltung von ESF-Ausgaben zuständige Prüfbehörden: Vereinigtes Königreich (England) und Slowakei; dies war — wie in Kapitel 5 erläutert (siehe Ziffer 5.25) — Teil der Prüfung von insgesamt vier Prüfbehörden für die drei Fonds der Kohäsionspolitik (EFRE, KF und ESF);
 - ii) die Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission und insbesondere die von der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) vorgenommene Bewertung der Zuverlässigkeit der Informationen und Schlussfolgerungen in den jährlichen Kontrollberichten und Prüfungsurteilen (Stellungnahmen) der Prüfbehörden;
 - iii) den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD EMPL.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

6.10. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 6.1** zusammengefasst. Von den 180 vom Hof geprüften Vorgängen waren 63 (35 %) fehlerbehaftet. Auf der Grundlage der von ihm in 31 Vorgängen quantifizierten Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 3,2 % ⁽⁸⁾.

6.11. Die Ergebnisse der Prüfung des Hofes deuten insbesondere auf Schwachstellen bei den „Primärkontrollen“ der Ausgaben hin, deren Ziel es ist, Unregelmäßigkeiten zu verhindern, aufzudecken und zu korrigieren, und die die tatsächliche Durchführung der Projekte zu überprüfen. Für diese Kontrollen sind die Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen in den Mitgliedstaaten zuständig.

6.10. Die Kommission verweist auf ihre Antwort auf Ziffer 1.12. Darin erklärt sie die Implikationen eines mehrjährigen Finanzrahmens für die Umsetzung von operationellen Programmen. Aufgrund des Einsatzes ihres internen Kontrollsystems hat die Kommission im Jahr 2012 finanzielle Berichtigungen und Rückflüsse in Höhe von 442 Mio. EUR im Politikbereich Beschäftigung und Soziales umgesetzt (siehe auch insbesondere die Situation in Rumänien, die in der Antwort der Kommission auf Ziffer 6.39 Buchstabe a und Kasten 1.2 beschrieben wird). Die Kommission bemerkt die geringere Häufigkeit von Fehlern, die 2012 (35 %) im Vergleich zu 2011 (40 %) vom Rechnungshof im Politikbereich Beschäftigung und Soziales festgestellt wurden.

6.11. Verwaltungsbehörden müssen vor der Bescheinigung von Ausgaben bei allen Forderungen von Begünstigten Dokumentprüfungen durchführen. Überprüfungen von Vorgängen vor Ort können jedoch auch in einem späteren Stadium der Projektumsetzung, nach der Bescheinigung bis zum Abschluss, erfolgen, was erklärt, warum ein Teil der Fehler in der Stichprobe des Rechnungshofes noch nicht von den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten gefunden werden konnte. Die Auswirkung dieser Systeme auf die Fehleraten zeigt sich normalerweise erst in den Folgejahren, nachdem alle Kontrollebenen umgesetzt worden sind.

⁽⁸⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,3 % (untere Fehlergrenze) und 5,1 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.12. Wie in den Vorjahren vertritt der Hof die Auffassung, dass den mitgliedstaatlichen Behörden bei 67 % der (mit quantifizierbaren oder nicht quantifizierbaren) Fehlern behafteten Vorgänge Informationen vorlagen, die ausgereicht hätten, um zumindest einen oder auch mehrere Fehler vor der Bescheinigung der an die Kommission übermittelten Ausgabenerklärungen aufzudecken und zu berichtigen.

6.13. Die meisten in diesem Politikbereich festgestellten Fehler betrafen entweder nicht förderfähige Projekte und Ausgaben, Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge oder die Einbeziehung nicht förderfähiger Teilnehmer in vom ESF kofinanzierte Projekte.

Nicht förderfähige Projekte und Ausgaben

6.14. Der Hof ermittelte bei 20 Vorgängen, d. h. 11 % der 180 geprüften Vorgänge, nicht förderfähige Projekte oder die Erstattung nicht förderfähiger und falsch berechneter Kosten. 17 dieser Vorgänge bezogen sich auf ESF-Projekte. Solche Fehler machen 65 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 72 % der für diesen Politikbereich geschätzten Fehlerquote aus (siehe Kasten 6.1).

Kasten 6.1 — Beispiele für nicht förderfähige Projekte und Ausgaben

- a) *Nicht für eine ESF-Förderung in Betracht kommender Begünstigter:* Nach rumänischem Recht muss jeder, der berufliche Fortbildung erteilt, über eine Zulassung verfügen. Ein Projekt, das darauf ausgerichtet war, nicht erwerbstätige Frauen in ländlichen Gebieten in den Arbeitsmarkt einzugliedern, wurde von einem Begünstigten durchgeführt, der nicht über die erforderliche Zulassung verfügte. Daher war der gesamte geltend gemachte Betrag nicht förderfähig.
- b) *Falsch berechnete Personalkosten:* Ziel eines direkt von der Kommission kofinanzierten Projekts war die Stärkung der gewerkschaftlichen Koordinierung der europäischen Betriebsräte. Der Hof ermittelte Fehler bei der Berechnung der Personalkosten, die 3,2 % des geprüften Betrags ausmachten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.12. Die Kommission verfolgt diese Fälle streng nach, um sicherzustellen, dass geeignete Aktionspläne von den betroffenen Mitgliedstaaten umgesetzt werden, damit zukünftig Fehler vor der Bescheinigung von Ausgaben vermieden werden können. Darüber hinaus ist sich die GD EMPL der Bedeutung von Verwaltungsprüfungen bewusst und hat im November 2012 eine Mitteilung an alle Verwaltungsbehörden herausgegeben, in der sie diese auf die Notwendigkeit hinweist, die Zuverlässigkeit und Gründlichkeit der Verwaltungsprüfungen zu verstärken. Gleichzeitig wurde ein themenspezifisches Audit zu Verwaltungsprüfungen angekündigt, das 2013 bei sieben ausgewählten operationellen Programmen (OP) in sechs Mitgliedstaaten durchgeführt wird. Dieses themenspezifische Audit ist derzeit im Gang. Nach Abschluss wird die Kommission einen Gesamtbericht vorlegen, in dem Ergebnisse zusammenfasst werden, und die gesammelten Erfahrungen werden mit allen Mitgliedstaaten geteilt.

6.14. Die vom Rechnungshof festgestellten Fehler in Rumänien stellen einen beachtlichen Teil der Gesamtfehlerrate im Politikbereich Beschäftigung und Soziales dar. Ähnliche Fehler sind bereits zuvor von der Kommission festgestellt worden. Daher wurde im Verlauf des Jahres 2012 durch die Kommission eine pauschale finanzielle Berichtigung von 25 % auf OP-Ebene vorgenommen. Siehe Antwort auf Ziffer 6.39 Buchstabe a und Kasten 1.2.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) *Fehlerhafte Zurechnung von Gemeinkosten:* Gemäß den EU-Zuschussfähigkeitsregeln⁽⁹⁾ sollten Gemeinkosten „der Operation nach einer ordnungsgemäß begründeten, gerechten, angemessenen Methode anteilig zugerechnet werden“. In Spanien wurden die Gemeinkosten für ein Ausbildungsprojekt nach einer Methode zugerechnet, die diese Voraussetzungen nicht erfüllte. Nach Ansicht des Hofes war der geprüfte Betrag der geltend gemachten Gemeinkosten um 2,3 % überhöht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

6.15. Obwohl der Anteil der unter öffentliche Vergabeverfahren fallenden Vorgänge im Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ geringer ist als im Themenkreis Regionalpolitik, Verkehr und Energie, stellte der Hof bei 24 der 180 geprüften Vorgänge Verstöße gegen EU- und/oder nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge fest. Schwerwiegende Verstöße gegen diese Vorschriften wurden in neun Fällen — bei 5 % der geprüften Vorgänge -aufgedeckt, worauf quantifizierbare Fehler ermittelt wurden. Diese Verstöße machen 29 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 26 % der für diesen Politikbereich geschätzten Fehlerquote aus.

6.16. In allen Fällen lagen die betroffenen Beträge unterhalb der Schwelle, ab der die EU-Vergabevorschriften⁽¹⁰⁾ unmittelbar Anwendung finden. Daher wurde gegen nationale Vorschriften verstoßen (siehe Kasten 6.2).

6.15. Die Kommission wendet proportionale pauschale Berichtigungen in der Kohäsionspolitik an, die auf den COCOF-Leitlinien basieren. Somit wird der EU-Haushalt geschützt, wobei die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und die Art und Schwere der festgestellten Unregelmäßigkeiten berücksichtigt werden.

Diese pauschalen Berichtigungen werden von der Kommission und von nationalen Behörden angewendet, wenn finanzielle Berichtigungen aufgrund von Verstößen gegen die Vorschriften des öffentlichen Auftragswesens vorgenommen werden. Dies trifft auch zu, wenn sämtliche vom Rechnungshof gemeldeten Fehler bezüglich des öffentlichen Auftragswesens nachverfolgt werden.

6.16. Die Kommission wird alle vom Rechnungshof gemeldeten Fehler nachverfolgen und finanzielle Berichtigungen vornehmen, soweit dies angemessen und gesetzlich möglich ist. Die Kommission merkt an, dass in einigen Fällen nationale oder regionale Regelungen, die auf vom ESF finanzierte Ausgaben anwendbar sind, anspruchsvoller sind, als diejenigen, die in der nationalen Gesetzgebung für vergleichbare national finanzierte Ausgaben vorgesehen sind. Daher können diese zusätzlichen Anforderungen als ein Fall von überflüssigen Vorschriften angesehen werden, als eine selbst auferlegte unnötige Bürokratielast und Komplexität bei durch den ESF finanzierten Ausgaben.

⁽⁹⁾ Verordnung (EG) Nr. 448/2004 der Kommission vom 10. März 2004 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1145/2003 (ABl. L 72 vom 11.3.2004, S. 66).

⁽¹⁰⁾ Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 134 vom 30.4.2004).

Kasten 6.2 — Beispiele für Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

- a) *Vorschriftswidrig vergebener Auftrag*: In Italien führte ein Begünstigter ein Vergabeverfahren für ein Paket von Reise- und Unterrichtsleistungen für eine Schulreise durch. Der Begünstigte veröffentlichte die Auftragsbekanntmachung nur am Schwarzen Brett der Schule, nicht aber — wie in den nationalen Rechtsvorschriften vorgeschrieben — in einer Regionalzeitung. Zudem wurde für die Einreichung der Angebote eine Frist von nur drei Arbeitstagen gesetzt. Auf diese Art wurde der Wettbewerb eingeschränkt und potenziellen Bietern der Zugang erschwert. Infolgedessen wird der Gesamtbetrag des Auftrags als nicht förderfähig betrachtet. Dies entsprach 84,9 % der im Rahmen des eingereichten Antrags geprüften Kosten. Dieses Projekt war Teil eines Erstattungsantrags, dem die Kommission stattgab, nachdem sie die Zahlungen für das betreffende OP nach einer von der GD EMPL beschlossenen Zahlungsunterbrechung wieder aufgenommen hatte.

Zu ähnlichen Feststellungen bezüglich vorschriftswidrig vergebener Aufträge gelangte der Hof auch bei einem ESF-Projekt in Rumänien.

- b) *Rechtswidrige freihändige Vergabe eines Auftrags*: Bei einem ESF-Projekt in Estland wurden Buchhaltungsdienstleistungen entgegen den nationalen Rechtsvorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe ohne Ausschreibungsverfahren vergeben. Der Fehler machte 1,5 % des geprüften Betrags aus.

Zu ähnlichen Feststellungen gelangte der Hof auch bei ESF-Projekten in Frankreich.

Nicht förderfähige Teilnehmer

6.17. Der Hof stellte bei zwei der 180 geprüften Vorgänge fest, dass die Teilnehmer von ESF-geförderten spezifischen Maßnahmen nicht den Förderkriterien entsprachen, was zu quantifizierbaren Fehlern führte. Die Fehler aus solchen Fällen entsprechen 6 % aller quantifizierbaren Fehler und machen ungefähr 2 % der für diesen Politikbereich geschätzten Fehlerquote aus (siehe Kasten 6.3).

6.17. Die Kommission wird alle vom Rechnungshof genannten Fälle nachverfolgen, um die notwendigen finanziellen Berichtigungen durchzuführen. Dennoch sind die Anforderungen, welche in dem in Kasten 6.3 genannten Beispiel aufgeführt werden, ebenfalls überflüssige Vorschriften. Sie sind vollständig durch die nationalen Förderkriterien selbst auferlegt, bei denen nicht berücksichtigt wird, dass eine so lange Erfüllungsfrist häufig nicht einzuhalten ist. In diesem besonderen Fall wurden infolge der Empfehlungen der Kommission die Anforderungen und die Verwaltung von Beschäftigungszuschüssen im Jahr 2012 wesentlich verbessert.

Kasten 6.3 — Beispiele für nicht förderfähige Teilnehmer

Nicht förderfähige Teilnehmer: Spanische Unternehmen erhielten für die Einstellung von Arbeitslosen ESF-Fördermittel. Eine von den Teilnehmern zu erfüllende Beihilfebedingung bestand darin, dass die Arbeitgeber die neu eingestellten Mitarbeiter mindestens drei Jahre oder in manchen Fällen bis zu fünf Jahre weiterbeschäftigen mussten. Diese Bedingung wurde bei 12 Personen nicht eingehalten. Die für die nicht förderfähigen Teilnehmer geltend gemachten Kosten beliefen sich auf 39,2 % des geprüften Betrags.

Zu ähnlichen Feststellungen gelangte der Hof auch bei einem ESF-Projekt in Italien.

Zahlreiche Verstöße gegen Verfahrensvorschriften

6.18. Bei nahezu allen vom Hof festgestellten nicht quantifizierbaren Fehlern hatten die Verwaltungsbehörden und die Begünstigten gegen verschiedene Verfahrensvorschriften verstoßen, die bei der Verwaltung und Umsetzung von ESF-Projekten einzuhalten sind. In acht Fällen handelt es sich nach Ansicht des Hofes um schwerwiegende Verstöße gegen die Rechtsvorschriften. Kasten 6.4 enthält Beispiele für die Hauptkategorien nicht quantifizierbarer Fehler.

6.18. *Die Kommission wird alle vom Rechnungshof gemeldeten Fehler nachverfolgen und sicherstellen, dass Berichtigungsmaßnahmen ergriffen werden.*

Kasten 6.4 — Beispiele für Verstöße gegen Verfahrensvorschriften

a) *Umfassende Änderung des Umfangs und der Ziele eines Projekts ohne Abänderung der Finanzhilfvereinbarung:* Im Rahmen eines ESF-Projekts in der Slowakei wurden Schulungsmaßnahmen in zwei bestimmten Gemeinden kofinanziert. Der Hof stellte fest, dass ein Großteil dieser Maßnahmen für Angestellte einer höheren Schule in einer dritten Gemeinde in einer anderen Region durchgeführt wurde. Zwar erhielt der Begünstigte die schriftliche Genehmigung der zwischengeschalteten Stelle, doch erfordert eine derartige Änderung eine Abänderung der Finanzhilfvereinbarung. Dies war nicht der Fall.

b) *Verspätete oder gar keine Übermittlung der Vergabebekanntmachung:* Gemäß den Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge müssen Auftraggeber die Ergebnisse von Vergabeverfahren spätestens 48 Tage nach der Zuschlagserteilung bekannt machen. Der Hof stellte fest, dass diese Vorschrift in drei Fällen in Griechenland nicht befolgt wurde.

Zu ähnlichen Feststellungen gelangte der Hof auch bei ESF-Projekten im Vereinigten Königreich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

c) *Fehlerhafte Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen:* Bei einem ESF-Projekt in Portugal erhielten KMU eine Unterstützung in Form einer Bezuschussung der Personalkosten für neu eingestellte Arbeitslose, denen ein zwölfmonatiges Praktikum ermöglicht wurde. Diese Art von Beihilfe wäre akzeptabel, wenn sie als „De-minimis“-Beihilfe oder im Rahmen einer freigestellten Beihilferegulierung gewährt worden wäre. Keine dieser beiden Möglichkeiten wurde jedoch vom Mitgliedstaat angewendet.

Zu ähnlichen Feststellungen gelangte der Hof auch bei einem ESF-Projekt in Deutschland.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Auswirkungen der Nutzung vereinfachter Kostenoptionen

6.19. Der Hof empfahl in früheren Jahresberichten, dass die Kommission anstelle der Erstattung „tatsächlicher Kosten“ die Anwendung von Pauschalbeträgen und Pauschalsätzen ausweiten sollte, um die Fehlerwahrscheinlichkeit und den Verwaltungsaufwand für die Projektträger zu verringern ⁽¹⁾.

6.20. Im Jahr 2009 erweiterte der Gesetzgeber die Zahl der vereinfachten Kostenoptionen ⁽²⁾. Seitdem können die Kosten für direkt in Form von Zuschüssen durchgeführte Projekte oder Vorhaben gemeldet werden, indem Folgendes angegeben wird:

- ein Pauschalsatz für indirekte Kosten bis zur Höhe von 20 % der direkten Kosten eines Vorhabens,
- Kosten auf der Grundlage von Pauschalsätzen, die anhand von Standardeinheitskosten errechnet wurden, oder
- Pauschalbeträge von bis zu 50 000 Euro für alle oder einen Teil der Kosten eines Vorhabens.

6.21. Auf der Grundlage der Ergebnisse einer Erhebung schätzt die Kommission den Anteil der ESF-OP, bei denen mindestens eine der drei vereinfachten Kostenoptionen genutzt wurde, um einen Teil der im Jahr 2012 erstatteten Kosten geltend zu machen, auf rund 60 %.

6.22. In der Stichprobe des Hofes wurden bei 43 Vorgängen aus 12 der 21 OP Kostenabrechnungen erstellt, die vereinfachte Kostenoptionen enthielten. 24 Vorgänge umfassten Kosten auf der Grundlage von Pauschalsätzen, die anhand von Standardeinheitskosten errechnet wurden, und 15 Vorgänge umfassten Pauschalsätze für indirekte Kosten. Pauschalbeträge wurden weniger häufig (vier Vorgänge) verwendet.

6.19. *Seit der Einführung der vereinfachten Kostenoptionen hat die Kommission aktiv daran gearbeitet, ihren Nutzen progressiv auszubauen und ist der Ansicht, dass diese Bemühungen bereits zu positiven Ergebnissen geführt haben. Die Kommission wird die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen weiter aktiv fördern.*

6.22. *Die Kommission ist der Ansicht, dass die Beobachtung des Rechnungshofes die Auswirkungen ihrer kontinuierlichen Bemühungen seit Beginn des aktuellen Programmplanungszeitraums bestätigt, Mitgliedstaaten dazu zu ermutigen, vereinfachte Kostenoptionen wirksam umzusetzen. Diese Bemühungen wurden durch spezielle, seit 2011 stattfindende Vereinfachungsseminare, an denen sich bis heute 17 Mitgliedstaaten beteiligen, bedeutend gestärkt.*

⁽¹⁾ Ziffer 6.45 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2006 und Ziffer 6.34 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 396/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 über den Europäischen Sozialfonds zwecks Aufnahme weiterer Kosten, die für eine Beteiligung des ESF in Betracht kommen (ABl. L 126 vom 21.5.2009, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.23. Der Hof deckte im Zusammenhang mit der konkreten Nutzung vereinfachter Kostenoptionen keine (quantifizierbaren oder nicht quantifizierbaren) Fehler auf. Dies deutet darauf hin, dass Projekte, deren Kosten mithilfe vereinfachter Kostenoptionen geltend gemacht werden, weniger fehleranfällig sind. Daher würde eine stärkere Nutzung vereinfachter Kostenoptionen in der Regel positive Auswirkungen auf die Fehlerquote haben.

6.24. Eines der wichtigsten Hemmnisse für die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen durch die Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen ist die Befürchtung, dass Sätze erstellt werden könnten, die nicht den Anforderungen von Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006⁽¹³⁾ entsprechen. Gemäß diesem Artikel müssen die Sätze „im Voraus auf der Grundlage einer fairen, ausgewogenen und überprüfaren Berechnung festgelegt“ werden. Die Kommission hat Leitlinien herausgegeben, in denen erläutert wird, wie diese Anforderungen zu verstehen sind⁽¹⁴⁾. Diese Leitlinien sind klar formuliert und enthalten gute anschauliche Beispiele. Im Verbund mit einer aktiven Förderung vereinfachter Kostenoptionen und einer systematischen Ex-ante-Genehmigung der berechneten Pauschalsätze durch die Kommission werden sie wahrscheinlich bewirken, dass vereinfachte Kostenoptionen stärker von den Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen genutzt werden. Dies ist mit Blick auf die derzeit laufenden Vorbereitungen für den kommenden Programmplanungszeitraum 2014-2020 besonders relevant.

Die Wiederaufnahme der Zahlungen bei problematischen OP führte 2012 zu einer Grundgesamtheit mit höherem Risiko

6.25. Im Jahr 2012 nahm die Kommission bei mehreren OP die zuvor unterbrochenen oder ausgesetzten Zahlungen wieder auf. Zwar wurden nach Prüfungen der GD EMPL womöglich Systemverbesserungen und Finanzkorrekturen vorgenommen, doch werden die geltend gemachten Beträge in einigen Anträgen, bei denen die Zahlungen unterbrochen wurden, möglicherweise nach der Wiederaufnahme der Zahlungen vollständig erstattet werden. Dabei besteht das Risiko, dass diese Anträge noch immer Projekte mit nicht förderfähigen Ausgaben enthalten, die zuvor zu den Aussetzungen oder Unterbrechungen geführt hatten (siehe Beispiel a in Kasten 6.2).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.23. Die Kommission begrüßt es, dass die Auditarbeit des Rechnungshofes die positiven Auswirkungen von vereinfachten Kostenoptionen bzgl. effektiver Fehlerreduzierung bestätigt.

Neben der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes der Begünstigten, insbesondere der kleineren, wie es häufig bei ESF der Fall ist, ist die weitere Reduzierung der Fehlerrate im Politikbereich Beschäftigung und Soziales einer der Hauptgründe für die Einführung vereinfachter Kostenoptionen.

6.24. Die Kommission begrüßt die Beobachtung des Rechnungshofes und seine Unterstützung der Nutzung vereinfachter Kostenoptionen. Die Kommission sieht dies als Ansporn bei der Umsetzung des ambitionierten Aktionsplans zur Vereinfachung an. Dieser beinhaltet die Durchführung von Vereinfachungsseminaren in der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten bis zum Ende des Jahres 2013.

6.25. Die strenge Politik der Kommission bzgl. Zahlungsunterbrechung und -aussetzung vermindert die Risiken für den Gemeinschaftshaushalt, indem Zahlungen sofort eingestellt werden, sobald erhebliche Unregelmäßigkeiten festgestellt werden. Dies geschieht häufig durch die eigene Auditarbeit. Vor einer Wiederaufnahme von Zwischenzahlungen fordert die Kommission die wirksame Umsetzung notwendiger finanzieller Berichtigungen und des vereinbarten Aktionsplans, damit das erneute Auftreten solcher Unregelmäßigkeiten in Zukunft vermieden wird. Die Kommission wird den vom Rechnungshof genannten Einzelfall nachverfolgen, um die notwendigen finanziellen Berichtigungen umzusetzen.

⁽¹³⁾ Geändert durch Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 396/2009.

⁽¹⁴⁾ Leitlinien der Kommission COCOF 09/0025/04-DE über pauschal angegebene indirekte Kosten, auf der Grundlage von Standardeinheitskosten errechnete Pauschalkosten und Pauschalbeträge, endgültige Fassung vom 28.1.2010.

In abgeschlossenen OP aufgedeckte Fehler

6.26. Die Stichprobe des Hofes umfasste 16 Vorgänge mit Abschlusszahlungen für den Abschluss von zwei OP des Zeitraums 2000-2006. Der Hof ermittelte bei einem Programm, das ohne finanzielle Berichtigung abgeschlossen wurde⁽¹⁵⁾, quantifizierbare Fehler in fünf Vorgängen.

6.27. Dies untermauert die Schlussfolgerungen, die der Hof aufgrund seiner Prüfung des Abschlussystems im Jahresbericht des letzten Jahres⁽¹⁶⁾ vorlegte, dass nämlich unzuverlässige Abschlussunterlagen zu vorschriftswidrigen Ausgaben führen können, die letztendlich erstattet werden, wenn die Kommission in den späteren Phasen nicht die notwendigen Korrekturmaßnahmen trifft.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

Untersuchung von Prüfbehörden durch den Hof

6.28. **Anhang 5.2** enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Überprüfung der Überwachungs- und Kontrollsysteme in vier für den EFRE, den KF und den ESF zuständigen Prüfbehörden durch den Hof.

6.26. Wie der dem Europäischen Parlament am 23. April 2013 vorgelegte Gesamtbericht über die im Programmplanungszeitraum 2000-2006 vorgenommenen finanziellen Berichtigungen zeigt, ist die GD EMPL vorsichtig im Hinblick auf den Abschluss, was von der Tatsache widerspiegelt wird, dass das Abschlussverfahren für 61 ESF-Programme zum Zeitpunkt der Erstellung des Gesamtberichts noch im Gange war und sich fünf Abschlussaudits für 2013 noch in Planung befanden. Der Gesamtbericht zeigt, dass unter Berücksichtigung der bereits vorgenommenen sowie der zusätzlichen finanziellen Berichtigungen, die sich aus dem Abschluss der restlichen 61 ESF-Programme ergeben, schätzungsweise finanzielle Berichtigungen in Höhe von insgesamt 2,4 Mrd. EUR für ESF-Programme vorgenommen werden. Unter Berücksichtigung dessen nimmt die Kommission die fünf spezifischen Fehler zur Kenntnis, die vom Rechnungshof in einem abgeschlossenen OP festgestellt wurden, und sie wird die notwendigen zusätzlichen Berichtigungen vornehmen.

6.27. Die Kommission ist ebenfalls der Ansicht, dass der Abschluss 2000-2006 ein komplexer Vorgang ist, der bestimmte Risiken birgt, die sich aus der teilweise nicht gänzlich zuverlässigen Abschlussdokumentation ergeben, welche von den Mitgliedstaaten für bestimmte OP zur Verfügung gestellt werden. Daher hat die GD EMPL die notwendigen Maßnahmen eingeleitet, um diese Risiken zu mindern. Dazu gehören bedeutende finanzielle Berichtigungen und fünf im Jahr 2013 geplante Abschlussaudits (siehe auch Antwort auf Ziffer 6.27). Es gilt zu beachten, dass die Kommission auch nach dem Abschluss noch finanzielle Berichtigungen vornehmen kann, falls neue Sachverhalte, wie z. B. die vom Rechnungshof festgestellten, auftreten. Die Kommission ist sich der oben genannten Risiken bewusst, betont jedoch, dass der Abschlussvorgang für 2000-2006 noch im Gange ist.

6.28. Die Kommission stellt fest, dass die Prüfbehörden eine zentrale Rolle innerhalb des Testierungsprozesses spielen, und zwar ab dem Beginn des Programmplanungszeitraums und der Einrichtung der Systeme. Danach wird jährlich ein Prüfungsurteil über die Funktion der Verwaltungs- und Kontrollsysteme an die Kommission übermittelt, das auf Audits der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und auf Stichproben basiert, die grundsätzlich in Übereinstimmung mit einer Prüfstrategie durchgeführt werden. Aus diesem Grund findet zwischen den Prüfbehörden und der Kommission eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung statt und die Kommission hat bereits im Jahr 2009 damit begonnen, ihre Vorgehensweisen und Prüfergebnisse zu untersuchen. Dies hat dazu beigetragen, die Leistungsfähigkeit auszubauen, indem die Prüfbehörden beraten und angeleitet wurden und Empfehlungen an sie ausgesprochen wurden. Die Regelung schafft für die Kommission die Möglichkeit, sich unter bestimmten Bedingungen zur Zuverlässigkeitsgewähr auf die Arbeit einer Prüfbehörde zu verlassen (Artikel 73).

⁽¹⁵⁾ Spanien (Comunidad Valenciana).

⁽¹⁶⁾ Siehe Ziffern 5.52-5.64 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.29. Im Rahmen seiner Untersuchung von insgesamt vier für den EFRE, den KF und den ESF zuständigen Prüfbehörden beurteilte der Hof die Arbeit von zwei Prüfbehörden in zwei Mitgliedstaaten (die der englischen Prüfbehörde im Vereinigten Königreich und die der slowakischen Prüfbehörde). Bei seiner Überprüfung der Arbeit der beiden Prüfbehörden und bei der Wiederholung ihrer Prüfungen von Vorhaben konzentrierte sich der Hof auf die ESF-Ausgaben.

6.30. Während die slowakische Prüfbehörde als wirksam eingestuft wird, wird die englische Prüfbehörde im Vereinigten Königreich im Hinblick auf die Einhaltung von Kernvorschriften des verordnungsrechtlichen Rahmens und die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge als bedingt wirksam eingestuft. Über den Umfang und die spezifischen Ergebnisse der Prüfung des Hofes, die sich auf die Prüfbehörden aller drei Fonds (EFRE, KF und ESF) bezog, wird in Kapitel 5 berichtet (siehe Ziffern 5.46-5.49).

Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission

6.31. Die Ergebnisse der vom Hof vorgenommenen Überprüfung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission sind Kapitel 5 zu entnehmen (siehe Ziffern 5.50-5.52).

6.32. Die Kommission berechnet die Fehlerquoten der einzelnen OP auf der Grundlage der von den Prüfbehörden vorgelegten jährlichen Kontrollberichte. Die GD EMPL passte die gemeldete Fehlerquote bei 31 der 117 jährlichen Kontrollberichte des Jahres 2012 an oder betrachtete sie als unzuverlässig (im Jahr 2011 war dies bei 42 der 117 jährlichen Kontrollberichte der Fall gewesen).

6.33. In allen Fällen, in denen die Kommission bei ihren Untersuchungen in den Mitgliedstaaten spezifische Mängel feststellte, wurden die nationalen Behörden über die zu ergreifenden Abhilfemaßnahmen informiert. Bei der von der Kommission vorgenommenen Analyse der jährlichen Kontrollberichte ermittelte der Hof einige Unstimmigkeiten. Einige Unzulänglichkeiten bei der Berechnung der Fehlerquote in den Prüfbehörden wurden von der Kommission nicht aufgedeckt oder berichtet. Diese Probleme stellen die Anzahl und die Auswirkungen der von der GD EMPL im Jahr 2012 geltend gemachten Vorbehalte jedoch nicht infrage.

Analyse des Jährlichen Tätigkeitsberichts der GD EMPL

6.34. Der Hof bewertete den Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2012 und die dazugehörige Erklärung des Generaldirektors der GD Beschäftigung, Soziales und Integration. Im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der im Jahr 2012 genehmigten Zahlungen führte der Hof insbesondere folgende Schritte durch:

- a) Bewertung der im Jährlichen Tätigkeitsbericht geltend gemachten Vorbehalte;
- b) Kontrolle der Kohärenz und Genauigkeit der von der Kommission vorgenommenen Berechnung der „Risikobeträge“.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.29 und 6.30 Die GD EMPL hat Ende 2012 die Arbeit von 84 ESF-Prüfbehörden untersucht. Darunter waren auch die Prüfbehörden des Vereinigten Königreichs und der Slowakei. Die Bewertung der Kommission hinsichtlich dieser Prüfbehörden ist positiv.

6.32. Bevor die Kommission die von den Prüfbehörden angegebenen Zahlen validiert, wendet sie alle vorhandenen Prüfungsverfahren an, falls Zweifel über die Genauigkeit bzw. Zuverlässigkeit der angegebenen Fehlerraten auftreten: schriftliche oder mündliche Befragung der Prüfbehörden, Erkundungsmissionen bzw. Analyse zusätzlicher Informationen von den Prüfbehörden, ggf. einschließlich einzelner Prüfergebnisse. Auf der Grundlage dieser Informationen wurden die in den Kontrollberichten angegebenen Fehlerraten bei 18 (15,4 %) der OP des ESF angepasst. Darüber hinaus wurden die angegebenen Fehlerraten bei 13 (11,1 %) der OP des ESF als unzuverlässig angesehen und daher von der Kommission durch Pauschalbeträge ersetzt.

6.33. Die Kommission ist der Ansicht, dass sie einen umfassenden Überwachungsprozess eingerichtet hat, der gewährleistet, dass die allgemeine Verlässlichkeit der Kontrollberichte für die eigene Zuverlässigkeitsgewähr gegeben ist und gleichzeitig die Feststellung und Quantifizierung der Vorbehalte im jährlichen Tätigkeitsbericht unterstützt (siehe Antwort auf Ziffer 6.40 Buchstabe a).

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.35. Die GD EMPL schätzt, dass die Gesamtfehlerquote bei den im Jahr 2012 geleisteten Zwischenzahlungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 zwischen 2,3 % und 3,2 % liegt. Rund 30 % der Zahlungen waren mit wesentlichen Fehlern behaftet (Überschreitung oder Erreichen der von der Kommission festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 %).

6.36. Der Jährliche Tätigkeitsbericht der GD EMPL enthält hinsichtlich der für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 geleisteten Zahlungen einen Vorbehalt in Bezug auf 68 Millionen Euro, der 27 von 117 OP betrifft, sowie einen für 12 OP des Programmplanungszeitraums 2000-2006 geäußerten Vorbehalt ohne finanzielle Auswirkungen.

6.37. Im Jahr 2011 stützte sich die GD EMPL bei ihrer Entscheidung, ob zu einem OP ein Vorbehalt geäußert werden sollte, bei OP mit bestätigten Fehlerquoten zwischen 2 % und 5 % auf die Berechnung des kumulierten finanziellen Risikos für den Programmplanungszeitraum 2007-2013. Im Jahr 2012 weitete die GD EMPL diesen Ansatz auf die 20 OP mit validierten Fehlerquoten über 5 % aus. Obwohl das von der Kommission berechnete kumulierte finanzielle Risiko bei 13 OP unter 2 % lag, wurden acht dieser OP unter Anwendung des Vorsichtsgrundsatzes in den Vorbehalt aufgenommen. Für die übrigen fünf OP wurde kein Vorbehalt geltend gemacht. Nur in einem dieser Fälle wird im Jährlichen Tätigkeitsbericht angegeben, aus welchen Gründen kein Vorbehalt geäußert wurde. Nach Ansicht des Hofes hätte die Kommission derartige Informationen auch für die anderen vier betroffenen OP vorlegen sollen.

6.38. Kapitel 1 enthält Informationen zur Behandlung von Finanzkorrekturen (siehe Ziffern 1.19-1.37).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.35. Nach Ansicht der Kommission bestätigt die Tatsache, dass sich bereits seit 3 Jahren in Folge die von der Kommission geschätzte Fehlerrate, wie sie im jährlichen Tätigkeitsbericht der GD EMPL angegeben ist, mit der wahrscheinlichsten Fehlerrate des Rechnungshofes deckt, die Richtigkeit und Zuverlässigkeit ihres Vorgehens (siehe Antwort auf Ziffer 6.40 Buchstabe a). Des Weiteren zeigen diese Resultate, dass die Kommission ein wirksames Verfahren zur Überwachung der von den Prüfbehörden in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten angegebenen Informationen eingerichtet hat.

Wie in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 erwähnt (Seite 37), unterstreicht die Kommission, dass von ihren Zwischenzahlungen im Jahr 2012 nur 19,7 % an OP mit einer in den jährlichen Kontrollberichten für 2012 gemeldeten Fehlerrate zwischen 2 % und 5 % (Stand Dezember 2012) geleistet wurden und nur 9,8 % an OP mit einer gemeldeten Fehlerrate von mehr als 5 %. Darin spiegelt sich ganz klar die strenge Politik hinsichtlich Zahlungsunterbrechungen und -aussetzungen wider, die von der GD EMPL systematisch umgesetzt wurde. Für OP mit kumulativen Fehlerraten (über den gesamten Zeitraum seit 2007) über 2 % hat die Kommission eine entsprechende finanzielle Berichtigung als Bedingung für die weitere Zahlung gestellt oder Zahlungsunterbrechungen veranlasst, bis diese Berichtigung erfolgte.

6.37. Gemäß geltender Anweisung der Kommission für den jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 ist ein (quantifizierter) Vorbehalt nur erforderlich, falls das kumulative finanzielle Risiko über 2 % liegt, was bei keinem der fünf vom Rechnungshof genannten OP der Fall war, da die notwendigen finanziellen Berichtigungen bereits vor dem Zeitpunkt der Herausgabe des jährlichen Tätigkeitsberichts vorgenommen worden waren. Des Weiteren befanden sich bereits geeignete Aktionspläne in der Umsetzung, um ein erneutes Auftreten solcher Probleme bei den betroffenen fünf OP zu vermeiden. Die Kommission nimmt die Feststellung des Rechnungshofes zur Kenntnis, um diesbezüglich im Rahmen zukünftiger jährlicher Tätigkeitsberichte ausführlicher zu informieren.

6.38. Die Kommission hat alle unter dem Vertrag erforderlichen und in den Vorschriften vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts ergriffen. Die Kommission weist darauf hin, dass sie im Rahmen ihrer Befugnisse alles getan hat und in voller Übereinstimmung mit den bestehenden Verordnungen gehandelt hat. Bei der Feststellung der Fehlerrate für 2012 wurde jedoch innerhalb des vom Rechnungshof geprüften Geschäftsjahrs die pauschale, auf Rumänien angewendete Fehlerrate von 25 % nicht berücksichtigt. Siehe Antworten auf Ziffer 6.39 Buchstabe a und Kasten 1.2.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung für 2012

6.39. Im Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“

a) führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 3,2 % beläuft;

b) sind die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorhaben für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 bedingt wirksam.

6.40. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die akzeptierten Ausgaben in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

Empfehlungen

6.41. **Anhang 6.2** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2009 und 2010 legte der Hof für den Themenkreis Kohäsion, Verkehr und Energie 10 Empfehlungen vor. Von diesen Empfehlungen war eine im derzeit geltenden Regelwerk nicht zutreffend. Die Kommission setzte eine Empfehlung vollständig um; während fünf Empfehlungen weitgehend umgesetzt wurden, wurde eine Empfehlung nur teilweise und eine andere gar nicht umgesetzt. In einem Fall war es nicht möglich, ausreichende Nachweise für die getroffenen Maßnahmen zu erlangen.

6.39.

a) Die Kommission hat ein umfassendes Verfahren eingerichtet, um die Überprüfung der Angaben in den jährlichen Tätigkeitsberichten zu unterstützen. Nach Ansicht der Kommission bestätigt die Tatsache, dass sich bereits seit 3 Jahren in Folge ihre geschätzte Fehlerrate, wie sie im jährlichen Tätigkeitsbericht der GD EMPL angegeben ist, mit der wahrscheinlichsten Fehlerrate des Rechnungshofes deckt, die Richtigkeit und Zuverlässigkeit ihres Vorgehens. Für 2012 nannte die GD EMPL in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht eine geschätzte Fehlerrate in einem Bereich zwischen 2,3 % und 3,2 %. Die Kommission weist darauf hin, dass die Fehler in einem einzigen OP in Rumänien einen beträchtlichen Teil des vom Rechnungshof genannten wahrscheinlichsten Fehlers darstellen. Sie betont, dass sie im Dezember 2012 eine pauschale Korrektur von 25 % auf alle von den rumänischen Behörden unter diesem OP genehmigten Ausgaben vorgenommen hat. Die Kommission weist darauf hin, dass sie in dem vom Rechnungshof geprüften Haushaltsjahr im Rahmen ihrer Befugnisse alles getan hat und in voller Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften gehandelt hat, um den EU-Haushalt zu schützen, dass der Rechnungshof aber bei der Ermittlung der Fehlerrate für 2012 die o. g. pauschale Berichtigung nicht berücksichtigt hat. Siehe Antwort auf Kasten 1.2.

b) Die Kommission ist der Ansicht, dass sie ein umfassendes Überwachungsverfahren eingerichtet hat, um die allgemeine Zuverlässigkeit der Arbeit der Prüfbehörden zu ihrer eigenen Gewissheit sicherzustellen. Aufgrund ihrer Bewertung betont die Kommission, dass die Effektivität und die Vorgabentreue der Prüfbehörden unterschiedlich ausfallen können. Gemäß Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 stützt sich die Kommission ab Juni 2012 formell auf die Arbeit von neun Prüfbehörden für ESF (für zehn operationelle Programme). Die Kommission wird die Arbeit der Prüfbehörden weiterhin überprüfen.

6.40. Die Kommission hat spezielle Maßnahmen ergriffen, um die genannten Risiken zu minimieren. Dies sind u. a. und insbesondere präventive und korrigierende Maßnahmen, wie z. B. Anleitungen, Fortbildung, Vereinfachung und strenge Regeln bzgl. Zahlungsunterbrechung und -aussetzung sowie finanzielle Berichtigungen.

6.41. Auf der Grundlage ihrer Bewertung ist die Kommission der Ansicht, dass von den zehn Empfehlungen für 2009 und 2010 zwei als vollständig umgesetzt angesehen werden können und fünf als größtenteils umgesetzt. Sie ist der Ansicht, dass die verbleibenden drei Empfehlungen „nicht anwendbar“ sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.42. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2012 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

— **Empfehlung 1:** Sie sollte Schwachstellen in den „Primärkontrollen“ der Verwaltungsbehörden und zwischen-geschalteten Stellen beheben, indem sie spezifische Anleitungen gibt und gegebenenfalls Fortbildungsmaßnahmen anbietet.

— **Empfehlung 2:** Sie sollte auf der Grundlage der Erfahrungen, die sie im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gewonnen hat, eine Bewertung des Einsatzes der nationalen Förderfähigkeitsregeln vornehmen, um Bereiche zu ermitteln, in denen weitere Vereinfachungen möglich sind, und unnötig komplizierte Regeln abzuschaffen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.42.

Die Kommission ist bezüglich der Bedeutung der „Primärkontrollen“, die von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, ebenfalls der Ansicht, dass diese weiter verstärkt werden sollten. Sie hat deshalb Leitlinien an Mitgliedstaaten herausgegeben, die beschreiben, wie Verwaltungsbehörden ihre Verwaltungsprüfungen festlegen und umsetzen sollten. Darüber hinaus hat die Kommission 2009 umfassende Leitlinien für die Primärkontrollen sowie ein Selbstüberprüfungsinstrument für Verwaltungsbehörden ausgearbeitet. Die Kommission hat 2011 Checklisten für die Durchführung von Verwaltungsprüfungen an die Prüfbehörden ausgegeben. Diese können von den Verwaltungsbehörden als Benchmark verwendet werden. Abgesehen von den oben genannten Maßnahmen ist sich die GD EMPL der Bedeutung von Verwaltungsprüfungen bewusst und hat im November 2012 eine Mitteilung an alle Verwaltungsbehörden gesendet, in der sie diese auf die Notwendigkeit hinweist, die Zuverlässigkeit und Gründlichkeit der Verwaltungsprüfungen zu verstärken. Gleichzeitig wurde ein themenspezifisches Audit zu Verwaltungsprüfungen angekündigt, das 2013 bei sieben ausgewählten operationellen Programmen in sechs Mitgliedstaaten durchgeführt wird. Dieses themenspezifische Audit ist derzeit im Gange. Nach Abschluss wird die Kommission einen Gesamtbericht vorlegen, in dem Ergebnisse zusammenfasst werden, und die gesammelten Erfahrungen werden mit allen Mitgliedstaaten geteilt.

Die Kommission teilt in vollem Umfang die Ansicht, dass es notwendig ist, die nationalen Auswahlkriterien weiter zu vereinfachen und überflüssige komplizierte Regelungen abzuschaffen, da sie sich aufgrund der Belastung für die Begünstigten und durch eine erhöhte Fehlerrate negativ auswirken. Die Kommission betont, dass zwar eine systematische Bewertung aller nationalen Zulassungskriterien nicht durchführbar ist, jedoch wurde für alle festgestellten Fälle von überflüssigen Vorschriften gemeinsam mit den betroffenen Mitgliedstaaten eine Lösung gesucht (siehe Antwort auf Ziffer 6.18). Die Kommission hat sich zum Ziel gesetzt, der Entlastungsbehörde im Oktober 2013 einen Bericht zu den überflüssigen Vorschriften bei operationellen Programmen im ESF-Rahmen vorzulegen. Die Kommission wird auch weiterhin die nationalen Behörden zu Vereinfachungsbemühungen ermutigen und sie dabei unterstützen. Eine Seminarreihe wurde 2011-2013 von der GD EMPL organisiert, um die Verwaltungsbehörden in dieser Angelegenheit zu unterstützen (siehe auch die Antwort der Kommission auf Empfehlung 3).

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 3:** Sie sollte die umfassende Nutzung vereinfachter Kostenoptionen fördern, um das Fehlerrisiko in den Kostenabrechnungen und den Verwaltungsaufwand für die Begünstigten zu verringern. Die Pauschalsätze für die vereinfachten Kostenoptionen sollten systematisch im Voraus von der Kommission genehmigt/validiert werden, damit sichergestellt ist, dass sie den Verordnungsanforderungen entsprechen (faire, ausgewogene und überprüfbare Berechnung).
- **Empfehlung 4:** Sie sollte sich dafür einsetzen, dass sich die Arbeit der Prüfbehörden sowie die Qualität und Zuverlässigkeit der in den jährlichen Kontrollberichten und Stellungnahmen gelieferten Informationen verbessern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt mit dem Rechnungshof in der Ansicht überein, dass die effektive Umsetzung vereinfachter Kostenoptionen in sämtlichen Mitgliedstaaten von großer Bedeutung ist. Eben deshalb hat die Kommission neben der Einführung vereinfachter Kostenoptionen im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften deren effektive Umsetzung im Programmplanungszeitraum 2007-2013 aktiv gefördert. Dazu zählen auch die bisher durchgeführten Vereinfachungsseminare unter Beteiligung von 17 Mitgliedstaaten. Die Tatsache, dass derzeit bei 60 % der OP des ESF bereits mindestens eine dieser Optionen genutzt wird, zeigt einen ordentlichen Erfolg in dieser Hinsicht. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 werden die vereinfachten Kostenoptionen weiter verstärkt. Dazu gehört u. a. auch die Möglichkeit, bereits in den Vorschriften verankerte Pauschalen zu nutzen.

Die Kommission ist ebenfalls der Ansicht, dass dieses Thema von Bedeutung ist. Die Arbeit der Prüfbehörden, so wie sie sich in den jährlichen Tätigkeitsberichten widerspiegelt, ist eines der Hauptelemente, auf welche die Kommission ihre Zuverlässigkeitsgewähr aufbaut. Weitere Anleitungen bzgl. des Umgangs mit Fehlern wurden den Prüfbehörden im Jahr 2011 an die Hand gegeben und es wurden von der Kommission 2012 zahlreiche Seminare organisiert, um die Stichprobenverfahren zur Anfertigung der jährlichen Tätigkeitsberichte weiter zu verbessern.

ANHANG 6.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM POLITIKBEREICH BESCHÄFTIGUNG UND SOZIALES

	2012				2011	2010	2009
	ESF + IPA	Sonstige soziale Angelegenheiten		Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE							
Vorgänge insgesamt	168	12		180	180	66	44
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die							
nicht fehlerbehaftet waren	65 % (109)	67 % (8)	65 % (117)		60 %	73 %	75 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	35 % (59)	33 % (4)	35 % (63)		40 %	27 %	25 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge							
Aufschlüsselung nach Fehlerart							
Nicht quantifizierbare Fehler	54 % (32)	0 % (0)	51 % (32)		58 %	39 %	0 %
Quantifizierbare Fehler	46 % (27)	100 % (4)	49 % (31)		42 %	61 %	100 %
Förderfähigkeit	89 % (24)	100 % (4)	90 % (28)		77 %	91 %	64 %
Tatsächliches Vorhandensein	7 % (2)	0 % (0)	7 % (2)		3 %	9 %	0 %
Genauigkeit	4 % (1)	0 % (0)	3 % (1)		20 %	0 %	36 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER							
Wahrscheinlichste Fehlerquote					3,2 %		
Obere Fehlergrenze					5,1 %		
Untere Fehlergrenze					1,3 %		

⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Politikbereichs wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.

⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN FÜR DEN THEMENKREIS KOHÄSION, VERKEHR UND ENERGIE

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Im derzeit geltenden Regelwerk nicht zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2010	Empfehlung 1: Die Kommission sollte die Einhaltung der Bedingungen für eine EU-Förderung weiter überwachen und in diesem Zusammenhang insbesondere auf die korrekte Anwendung der EU- und der nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge achten.		X					
	Empfehlung 2: Die Kommission sollte die nationalen Behörden zu einer strikten Anwendung der Korrekturverfahren auffordern, ehe sie ihr die Ausgaben bescheinigen. Für den Fall, dass nationale Stellen oder Stellen der EU erhebliche Mängel in der Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme aufdecken, sollte die Kommission Zahlungen für das betreffende OP weiterhin unterbrechen oder aussetzen, bis der Mitgliedstaat Abhilfemaßnahmen ergriffen hat.		X ⁽¹⁾					
	Empfehlung 3: Die Kommission sollte auf der Grundlage ihrer in den ersten Jahren des Programmplanungszeitraums 2007-2013 gewonnenen Erfahrungen eine Bewertung des Einsatzes der nationalen Förderfähigkeitsregeln vornehmen, um für den Zeitraum nach 2013 Bereiche zu ermitteln, in denen weitere Vereinfachungen möglich sind, und potenzielle Fehlerquellen auszuschalten.				X		<i>Eine systematische Bewertung aller nationalen Auswahlkriterien ist nicht machbar. Die Kommission ist der Ansicht, dass die wirksamste Vorgehensweise die aktive Förderung vereinfachter Kostenooptionen ist.</i>	
	Empfehlung 4: Die Kommission sollte eine Änderung der Strukturfondsverordnungen für den laufenden Programmplanungszeitraum vorschlagen, um die Mitgliedstaaten zu verpflichten, über die finanzielle Abwicklung der Finanzierungsinstrumente zu berichten. Der Einsatz der Fonds sollte außerdem regelmäßig von der Kommission kontrolliert werden.	X						
	Empfehlung 5: Die Kommission sollte den Prüfbehörden für den laufenden Programmplanungszeitraum weitere Anleitungen an die Hand geben, und zwar insbesondere zu den Stichprobenverfahren, zum Umfang der für Prüfungen von Projekten durchzuführenden Kontrollen und zur Berichterstattung über Prüfungsergebnisse.		X ⁽²⁾					

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Im derzeit geltenden Regelwerk nicht zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2010	Empfehlung 6: Die Kommission sollte vorschlagen, in den Strukturfondsverordnungen für den Zeitraum nach 2013 die Berichterstattungszeiträume der jährlichen Kontrollberichte mit dem EU-Haushaltsjahr in Übereinstimmung zu bringen und die Ansätze zu vereinheitlichen, damit die von den Prüfbehörden abgegebenen Prüfungsurteile jeweils fondsbezogen auf nationaler und EU-Ebene zusammengefasst werden können.					X		<i>Diese Empfehlung ist in die Vorschläge der Kommission für 2014-2020 eingeflossen.</i>
2009	Empfehlung 1: die nationalen Behörden zu einer strikten Anwendung der Korrekturverfahren aufzufordern, ehe sie der Kommission die Ausgaben bescheinigen;		X ⁽²⁾					
	Empfehlung 2: dafür zu sorgen, dass der Austausch nicht zuschussfähiger Ausgaben durch neue Ausgaben (Herausnahme) nicht dazu führt, dass die Mitgliedstaaten neue vorschriftswidrige Ausgaben melden;						X	
	Empfehlung 3: durch die Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion sicherzustellen, dass die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 wirksam funktionieren;			X				<i>Die Kommission nimmt ihre Überwachungsrolle in strenger Form durch Zahlungsunterbrechungen und -aussetzungen sowie finanzielle Berichtigungen wahr, wo immer dies angemessen ist.</i>
	Empfehlung 4: die korrekte Anwendung der EU-Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe in den Mitgliedstaaten genau zu überwachen.		X					

⁽¹⁾ Auf Kommissionsseite könnte die Empfehlung als vollständig umgesetzt betrachtet werden, doch besteht auf der Seite der Mitgliedstaaten noch Verbesserungsbedarf.

⁽²⁾ Hinsichtlich der Bereitstellung von Anleitungen zu den Stichprobenverfahren und zum Umfang der Kontrollen wurde die Empfehlung umgesetzt. Hinsichtlich der Berichterstattung über Prüfungsergebnisse sind jedoch noch Fortschritte erforderlich.

⁽³⁾ Siehe Empfehlung 2 für den Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010.

KAPITEL 7

Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	7.1-7.11
Besondere Merkmale des Themenkreises	7.2-7.9
Risiken für die Ordnungsmäßigkeit	7.5-7.9
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	7.10-7.11
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	7.12-7.19
Wirksamkeit der Systeme	7.20-7.24
Generaldirektion Erweiterung	7.21-7.23
EuropeAid	7.24
Schlussfolgerung und Empfehlungen	7.25-7.28
Schlussfolgerung für 2012	7.25-7.26
Empfehlungen	7.27-7.28
Anhang 7.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Themenkreis Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	
Anhang 7.2 — Ergebnisse der Prüfung von Systemen im Themenkreis Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	
Anhang 7.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für den Themenkreis Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

7.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zum Themenkreis Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung, der folgende Politikbereiche umfasst: „Außenbeziehungen“, „Entwicklung und Beziehungen zu den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten)“⁽¹⁾, „Humanitäre Hilfe“ und „Erweiterung“. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2012 sind **Tabelle 7.1** zu entnehmen.

Tabelle 7.1 — Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung — Kerndaten 2012

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
Außenbeziehungen	Europäische Nachbarschaftspolitik und Beziehungen zu Russland	1 420	zentral direkt/dezentral
	Beziehungen zu Asien, Zentralasien und den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens	595	zentral direkt/dezentral/gemeinsam
	Beziehungen zu Lateinamerika	292	zentral direkt/dezentral
	Krisenreaktion und globale Sicherheitsbedrohungen	278	zentral direkt/gemeinsam
	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	265	zentral direkt/indirekt/gemeinsam
	Verwaltungsausgaben	157	zentral direkt
	Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)	140	zentral direkt
	Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl	43	zentral direkt
	Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung des Politikbereichs	24	zentral direkt
	Beziehungen zu und Zusammenarbeit mit industrialisierten Drittländern	19	zentral direkt
		3 233	
Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten	Verwaltungsausgaben	340	zentral direkt
	Geografische Zusammenarbeit mit den Ländern in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten)	288	zentral direkt/dezentral/gemeinsam
	Nichtstaatliche Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit	224	zentral direkt
	Ernährungssicherheit	218	zentral direkt
	Menschliche und soziale Entwicklung	157	zentral direkt/gemeinsam
	Umwelt und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, einschließlich Energie	155	zentral direkt
	Entwicklungszusammenarbeit und Ad-hoc-Programme	31	zentral direkt
	Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung des Politikbereichs	16	zentral direkt
		1 429	

⁽¹⁾ Die im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds gewährten Hilfen werden in einem gesonderten Bericht behandelt, da sie getrennt vom Gesamthaushaltsplan finanziert werden.

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
Humanitäre Hilfe	Humanitäre Hilfe	1 073	zentral direkt/gemeinsam
	Verwaltungsausgaben	35	zentral direkt
	Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz	20	zentral direkt
		1 128	
Erweiterung	Erweiterungsprozess und -strategie	851	zentral direkt/indirekt/dezentral/gemeinsam
	Verwaltungsausgaben	92	zentral direkt
		943	

Zahlungen des Jahres insgesamt	6 733
– Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾	624
Operative Ausgaben insgesamt	6 109
– Vorschüsse ⁽²⁾	4 009
+ abgerechnete Vorschüsse ⁽²⁾	4 516
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	6 616

Mittelbindungen des Jahres insgesamt	9 021
---	--------------

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet.

⁽²⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Kapitel 1, Ziffern 1.6-1.7).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2012 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale des Themenkreises

7.2. Die außenpolitischen Maßnahmen der EU betreffen vier große Politikbereiche: „Außenbeziehungen“, „Entwicklungshilfe“, „Erweiterung“ und „Humanitäre Hilfe“. In den Bereichen **Außenbeziehungen und Entwicklungshilfe** ist die Europäische Union bestrebt, die europäischen Interessen zu vertreten, die europäischen Werte zu verbreiten und Frieden, Sicherheit sowie nachhaltige Entwicklung zu fördern. Um diese Ziele zu verwirklichen, führt die EU eine Europäische Nachbarschaftspolitik durch, setzt sich für Menschenrechte sowie für freien und fairen Handel ein und unterstützt die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in ihren Partnerländern. Die Entwicklungshilfe ist auf die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele — Verringerung der Armut und Einbindung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft — ausgerichtet. Ziel der **Erweiterung** ist es, die Bewerberländer und potenziellen Bewerberländer bei der Entwicklung ihrer Fähigkeit, die mit einer EU-Mitgliedschaft verbundenen Rechte und Pflichten wahrzunehmen, zu unterstützen. Im Mittelpunkt der **Humanitären Hilfe** steht das Anliegen, Ländern, Regionen und Bevölkerungsgruppen, die von Naturkatastrophen oder durch Menschen verursachte Katastrophen betroffen sind, zur Seite zu stehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.3. Die Ausgaben werden über folgende Programme und Instrumente ausgeführt:

- a) geografische Programme einschließlich Nachbarschaft, Erweiterung und Entwicklungsländer (3 477 Millionen Euro);
- b) thematische Programme in Bereichen wie Ernährungssicherheit, nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden, Umwelt, Gesundheit und Bildung, Demokratie und Menschenrechte (977 Millionen Euro);
- c) außenpolitische Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, des Instruments für Stabilität, von Wahlbeobachtungsmissionen und des Instruments für die Zusammenarbeit mit Industrieländern (562 Millionen Euro);
- d) Humanitäre Hilfe und Europäischer Katastrophenschutzmechanismus (1 093 Millionen Euro).

7.4. Für die Verwaltung der Ausgaben sind die Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (EuropeAid), die Generaldirektion Erweiterung (GD ELARG), die Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO) und der Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI) zuständig.

Risiken für die Ordnungsmäßigkeit

7.5. Die in diesem Kapitel behandelten Ausgaben werden über eine große Bandbreite von Instrumenten der Zusammenarbeit und Durchführungsmethoden ausgeführt, die in über 150 Ländern zum Einsatz kommen. Die damit verbundenen Regelungen und Verfahren, einschließlich derjenigen für Ausschreibungen und Auftragsvergabe, sind häufig komplex. Daher stuft der Hof das inhärente Risiko als hoch ein.

7.6. In zwei Bereichen — Budgethilfe ⁽²⁾ und EU-Beiträge zu von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen durchgeführte und von mehreren Gebern finanzierte Projekte ⁽³⁾ — begrenzt das Wesen der Instrumente und der betreffenden Zahlungsbedingungen das Ausmaß, in dem die Vorgänge anfällig sind für Fehler wie sie im Rahmen der Ordnungsmäßigkeitsprüfung des Hofes definiert sind.

7.7. Budgethilfe wird gewährt, um den Gesamthaushalt eines Landes zu unterstützen oder die vom betreffenden Land für eine spezifische Politik oder ein spezifisches Ziel bereitgestellten Mittel zu ergänzen. Der Hof prüft, ob die Kommission die spezifischen Bedingungen für die Gewährung von Budgethilfefzahlungen für das jeweilige Partnerland beachtet und nachgewiesen hat, dass die allgemeinen Fördervoraussetzungen (wie Fortschritte bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzmittel) erfüllt waren.

⁽²⁾ Im Jahr 2012 wurden aus dem Gesamthaushaltsplan Budgethilfefzahlungen in Höhe von 796 Millionen Euro geleistet.

⁽³⁾ Die im Jahr 2012 aus dem Gesamthaushaltsplan an internationale Organisationen geleisteten Zahlungen beliefen sich auf 1,4 Milliarden Euro; mehr als die Hälfte davon wurde über von mehreren Gebern finanzierte Projekte ausgeführt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.8. Allerdings verfügt die Kommission bei der Entscheidung darüber, ob diese allgemeinen Bedingungen erfüllt wurden, über ein hohes Maß an Flexibilität. Die Ordnungsmäßigkeitsprüfung des Hofes kann sich nur bis zu dem Punkt erstrecken, an dem die Mittel an das jeweilige Partnerland gezahlt werden. Die überwiesenen Mittel verschmelzen dann mit den Haushaltsmitteln des Empfängerlandes. Mögliche Schwachstellen bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen durch das Empfängerland werden bei der Ordnungsmäßigkeitsprüfung des Hofes nicht als Fehler in Erscheinung treten.

7.9. Die Beiträge der Kommission zu von mehreren Gebern finanzierten Projekten verschmelzen mit den Beiträgen anderer Geber und werden nicht für spezifische identifizierbare Ausgaben zugewiesen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

7.10. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 174 Vorgängen gemäß der Definition in Ziffer 6 von **Anhang 1.1** untersucht. Diese Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb des Themenkreises repräsentativ ist. Im Jahr 2012 umfasste die Stichprobe 56 von den zentralen Kommissionsdienststellen genehmigte Vorgänge und 118 von EU-Delegationen⁽⁴⁾ genehmigte Vorgänge.
- b) Die Bewertung der Systeme bezog sich auf die Überwachungs- und Kontrollsysteme von EuropeAid und der zentralen Dienststellen der GD ELARG und umfasste Folgendes:
 - i) Ex-ante Kontrollen und Normen für die interne Kontrolle,
 - ii) Monitoring und Überwachung,
 - iii) interne Revision.

Falls Fehler aufgedeckt wurden, analysierte der Hof die betreffenden Kontrollsysteme, um die jeweiligen Schwachstellen zu ermitteln.

- c) Der Hof analysierte die jährlichen Tätigkeitsberichte der GD ELARG und von EuropeAid.
- d) Ferner prüfte der Hof, ob die Kommission die in seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2009 und 2010 formulierten Empfehlungen beachtet hat (siehe **Anhang 7.3**).

⁽⁴⁾ In Bangladesch, Bosnien und Herzegowina, Guatemala, Indonesien, Kosovo, Marokko, Palästina, Sambia, der Türkei und der Ukraine.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.11. EuropeAid verwaltet nicht nur 60 % der diesen Themenkreis betreffenden Ausgaben, sondern auch fast alle im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) getätigten Ausgaben. Die vollständige Darstellung der Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Prüfung der Überwachungs- und Kontrollsysteme sowie des Jährlichen Tätigkeitsberichts von EuropeAid, einschließlich der in die Zuständigkeit von EuropeAid fallenden, aus dem Gesamthaushaltsplan getätigten Ausgaben ist seinem Jahresbericht 2012 zu den EEF zu entnehmen. Kasten 7.2 enthält eine Zusammenfassung dieser Ergebnisse.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

7.12. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 7.1** zusammengefasst. Von den 174 vom Hof geprüften Vorgängen waren 40 (23 %) fehlerbehaftet. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 3,3 % ⁽⁵⁾.

7.13. Die geschätzte Fehlerquote in diesem Themenkreis ist höher als die geschätzte Fehlerquote für 2011 (1,1 %). Dieser Unterschied sollte im Lichte des geänderten Stichprobenansatzes des Hofes ausgewertet werden (siehe Kapitel 1, Ziffern 1.6, 1.7 und 1.15).

7.14. In den Vorjahren umfasste die Stichprobe des Hofes an die Begünstigten gezahlte Vorschüsse. Im Jahr 2012 setzt sich die Stichprobe des Hofes jedoch lediglich aus Zwischenzahlungen, Abschlusszahlungen und abgerechneten Vorschüssen zusammen. Alle diese Vorgänge erfordern einen Beschluss der Kommission, wonach die Tätigkeiten durchgeführt wurden oder die Ausgaben entstanden sind und die Zahlung aus dem EU-Haushalt gerechtfertigt ist, was dem Hof eine realistische Einschätzung der Frage erlaubt, ob die Vorgänge ordnungsgemäß waren.

7.15. Auf die abgerechneten Vorschüsse — ein neuer Bestandteil der Stichprobe für 2012, der 68 % des Werts der geprüften Grundgesamtheit ausmachte — entfallen 3,2 Prozentpunkte der im Rahmen dieser spezifischen Beurteilung insgesamt geschätzten Fehlerquote.

7.16. Folgende Arten von quantifizierbaren Fehlern wurden aufgedeckt (siehe Kasten 7.1.):

- a) 17 Vorgänge waren mit Fehlern bezüglich der Förderfähigkeit behaftet; sie betrafen Zahlungen für außerhalb des Durchführungszeitraums getätigte Ausgaben (drei Vorgänge), nicht durch einen Auftrag abgedeckte Tätigkeiten (fünf Vorgänge) oder aus anderen Gründen nicht förderfähige Tätigkeiten (neun Vorgänge);

7.12. Die Kommission weist darauf hin, dass die Fehlerhäufigkeit 2012 gegenüber den beiden vorhergehenden Jahren gesunken ist (41 % im Jahr 2011 und 38 % im Jahr 2010).

7.13. Die Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass der Anstieg der geschätzten Fehlerquote nicht auf eine Verschlechterung des Kontrollsystems, sondern auf die Anwendung eines geänderten Ansatzes bei der Stichprobenziehung zurückzuführen ist.

⁽⁵⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,4 % (untere Fehlergrenze) und 5,2 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) 10 Vorgänge waren mit Fehlern bezüglich des tatsächlichen Vorhandenseins behaftet, die das Fehlen von Rechnungen oder sonstigen Belegunterlagen für die Ausgaben betrafen;
- c) drei Vorgänge waren mit Fehlern bezüglich der Genauigkeit behaftet.

Kasten 7.1 — Beispiele für quantifizierbare Fehler**Nicht förderfähige Ausgaben**

Die Kommission leistete Zahlungen in Höhe von 90 000 Euro an eine Nichtregierungsorganisation in Guatemala. Sie erstattete nicht förderfähige Ausgaben für MwSt. sowie für Gehälter von Bediensteten, die außerhalb des durch die Finanzhilfe abgedeckten Zeitraums tätig waren. Rund 18 % der erstatteten Ausgaben waren nicht förderfähig.

Fehlen von Belegunterlagen

Die Kommission zahlte 16,7 Millionen Euro für ein Programm zur Unterstützung von Lehrerinnen in Sekundarschulen in ländlichen Gebieten von Bangladesch. Für einen Betrag von 8,6 Millionen Euro lagen der Kommission bei Genehmigung der Zahlung keine Belege vor; ebenso lagen dem Hof bei der Prüfung der Zahlung keine Belege vor. Überdies akzeptierte die Kommission einen Betrag von 0,5 Millionen Euro als Ausgabe, der nicht in Anspruch genommen worden und nicht Gegenstand einer Wiedereinziehungsanordnung der Kommission war.

Im Jahr 2012 genehmigte die Kommission im Zeitraum 2003-2005 von einer internationalen Organisation getätigte Ausgaben in Höhe von 29 Millionen Euro, obwohl keine ausreichenden Belegunterlagen vorlagen. Diese Unterlagen konnten von den Prüfern nicht beschafft werden, da der Zeitraum, während dessen die begünstigte Organisation die Dokumente und Rechnungsführungsinformationen aufbewahren musste, bereits verstrichen war.

Ein gemeinsames Merkmal der beiden zuletzt genannten Fehler ist der lange Zeitraum, den die Kommission bis zur endgültigen Validierung der Ausgaben benötigte.

7.17. Alle diese Fehler betrafen Vorgänge, die im Prinzip Gegenstand von Kontrollen der Kommission waren; mit diesen Kontrollen wurde jedoch keiner der betreffenden Fehler verhindert oder aufgedeckt. Bei 12 Vorgängen stellte der Hof Fehler fest, welche die von den Begünstigten benannten Prüfer nicht aufgedeckt hatten.

7.18. Weitere 10 der 174 Vorgänge waren mit nicht quantifizierbaren Fehlern behaftet, welche in erster Linie die Nichteinhaltung rechtlicher oder vertraglicher Verpflichtungen betrafen.

7.19. Sechs der 35 vom Hof kontrollierten Vergabeverfahren waren fehlerbehaftet. In zwei Fällen wurde der Auftrag an einen Bieter vergeben, der entweder nicht förderfähig war oder nicht das beste Angebot vorgelegt hatte.

7.17. Die Kommission legt größten Wert auf die Qualität der Prüfungen und entwickelt Instrumente, um die Prüfungsleiter in der Kommission bei einer besseren Bewertung der Qualität der Prüfberichte zu unterstützen.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

7.20. Die Ergebnisse der Prüfung von Überwachungs- und Kontrollsystemen durch den Hof sind in **Anhang 7.2** zusammengefasst.

Generaldirektion Erweiterung

7.21. In seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2009 und 2010 hat der Hof eine Reihe von Empfehlungen zu den Überwachungs- und Kontrollsystemen der GD ELARG formuliert, die alle von der Kommission vollständig umgesetzt wurden (siehe **Anhang 7.3**). Im Zuge der Prüfung 2012 hat der Hof keine weiteren Schwachstellen ermittelt.

7.22. Insgesamt werden die Überwachungs- und Kontrollsysteme der GD ELARG daher als wirksam bewertet.

7.23. Der Generaldirektor der GD ELARG erklärte, dass er für 2012 Gewähr für die Zuverlässigkeit der im Jährlichen Tätigkeitsbericht veröffentlichten Zahlen erlangt habe. Die GD ELARG verfügt aber nicht über eine Restfehlerquote für ihren Politikbereich als Ganzes. Ihre Berechnung der Restfehlerquote (unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %) basiert ausschließlich auf den im Rahmen der dezentralen Mittelverwaltung geleisteten Zahlungen, die lediglich 26 % der im betreffenden Jahr getätigten Zahlungen ausmachten. Die im Rahmen der zentralen Mittelverwaltung geleisteten Zahlungen blieben bei der Berechnung unberücksichtigt.

EuropeAid

7.24. Kasten 7.2 enthält eine Zusammenfassung der Feststellungen des Hofes zur Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme von EuropeAid.

Kasten 7.2 — EuropeAid: Zusammenfassung der Feststellungen des Hofes zur Wirksamkeit der Systeme ⁽⁶⁾

Ex-ante-Kontrollen

Die Häufigkeit der festgestellten Fehler, auch bei endgültigen Ausgabenerklärungen, die im Prinzip Gegenstand externer Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen waren, ist ein Zeichen für Schwachstellen in den vor der Zahlung durchgeführten Kontrollen.

Die Tatsache, dass Zahlungen spät abgerechnet und Verträge spät endgültig abgerechnet wurden, beeinträchtigt die Qualität der Ex-ante-Kontrollen und trägt erheblich dazu bei, dass sich das Risiko eines lückenhaften Prüfpfads oder fehlender Belegunterlagen erhöht. Sowohl bei den Vorgängen im Zusammenhang mit dem EEF als auch bei denen im Zusammenhang mit dem Gesamthaushaltsplan ermittelte der Hof alte Verträge, bei denen die Ausgaben verspätet abgerechnet wurden.

7.23. Am 20. Dezember 2012 genehmigte der Generaldirektor ein Handbuch zu den Verfahren für Ex-post-Kontrollen bei der zentralen Mittelbewirtschaftung und zur Berechnung der Restfehlerquote. Mehrere Kontrollbesuche fanden bereits statt. Die Ermittlung der Restfehlerquote bei der zentralen Mittelbewirtschaftung wird einen wichtigen Teil der Informationen bilden, die dem Generaldirektor bei der Unterzeichnung der Zuverlässigkeitserklärung im jährlichen Tätigkeitsbericht zur Verfügung stehen.

Kasten 7.2 — EuropeAid: Zusammenfassung der Feststellungen des Hofes zur Wirksamkeit der Systeme

Ex-ante-Kontrollen

Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Konzeption des Kontrollsystems von EuropeAid zwar weitgehend kohärent und solide ist, aber dennoch weitere Fortschritte bei der Anwendung der Kontrollmechanismen erzielt werden müssen.

Zudem unterstreicht die Kommission die Tatsache, dass die Fehlerhäufigkeit für die Außenhilfe insgesamt im Vergleich zu den Vorjahren gesunken ist.

⁽⁶⁾ Die ausführlichen Ergebnisse der Bewertung der Systeme von EuropeAid, einschließlich des Jährlichen Tätigkeitsberichts von EuropeAid, sind dem Jahresbericht des Rechnungshofs zum achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds, Ziffern 31-44, zu entnehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Monitoring und Überwachung

Das Managementinformationssystem von EuropeAid weist nach wie vor Schwachstellen bezüglich der Ergebnisse und der Weiterverfolgung von externen Prüfungen, Ausgabenüberprüfungen und Monitoringbesuchen auf.

Bezüglich der Auswahl, Planung und Weiterverfolgung der von den EU-Delegationen durchgeführten Monitoringbesuche bestehen ebenfalls Schwachstellen.

Analyse der Restfehlerquote für 2012

EuropeAid hat zum ersten Mal eine Analyse durchgeführt, um die Quote der Fehler zu schätzen, die trotz aller auf die Vermeidung, Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern abzielenden Verwaltungskontrollen aufgetreten sind, also eine Analyse der Restfehlerquote. Auf der Grundlage dieser Analyse wird die Restfehlerquote auf 3,63 % geschätzt.

Die Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote war grundsätzlich gut konzipiert, und die Analyse hat interessante und potenziell nützliche Informationen geliefert. Allerdings könnte die Methode in folgenden Punkten verfeinert werden: Ausmaß der aus früheren Prüfungs- oder Überprüfungsberichten gezogenen Zuverlässigkeitsgewähr, Methode zur Berechnung der Fehlerquoten bei einzelnen Vorgängen und Behandlung von Vorgängen in den Fällen, in denen nicht ohne Weiteres Unterlagen verfügbar waren.

Interne Revision

Die im Jahr 2011 von der Kommission vorgenommene Umstrukturierung beeinträchtigt weiterhin die Tätigkeit der internen Auditstelle (IAC).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Im Rahmen einer im Jahr 2012 durchgeführten externen Studie hat EuropeAid ein Verfahren zur Prüfung aller Verträge eingeführt, deren Durchführungszeitraum seit mehr als 18 Monaten abgelaufen ist. Die Dienststellen werden gebeten, die Gründe anzugeben, aus denen die Verträge noch offen sind, sowie Informationen zu ihren Plänen zu übermitteln, mit denen gewährleistet werden soll, dass die Verträge so bald wie möglich abgeschlossen werden können. Dies führte zu einem Rückgang der offenen Verträge zum Jahresende im Vergleich zu 2011. Im April 2013 wurde eine ähnliche Prüfung in die Wege geleitet, um diese Bemühungen fortzusetzen.

Monitoring und Überwachung

Das Auditmodul des Verwaltungsinformationssystems für die Außenhilfe (CRIS) ist nicht dafür ausgelegt, die von EuropeAid nach externen Prüfungen ergriffenen Folgemaßnahmen festzuhalten, sondern dient vielmehr der Planung dieser Prüfungen und der Dokumentation ihrer Ergebnisse. EuropeAid beabsichtigt jedoch mittelfristig, diese Funktion zu entwickeln, sofern die erforderlichen Ressourcen verfügbar sind.

EuropeAid hat ein Instrument zur Planung von Kontrollbesuchen entwickelt. Darüber hinaus plant EuropeAid eine Reform im Bereich Monitoring und Berichterstattung, die Anfang 2014 umgesetzt werden soll.

Analyse der Restfehlerquote für 2012

Die Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote für 2012 flossen direkt in den Prozess der Zuverlässigkeitserklärung im Jährlichen Tätigkeitsbericht ein und waren somit für EuropeAid äußerst hilfreich. Die Analyse der Restfehlerquote wurde 2012 erstmals durchgeführt und anhand der in dieser ersten Prüfung gewonnenen Erfahrungen kann die Methodik weiter verbessert werden.

EuropeAid wird die Fragen des aus früheren Prüfungs- oder Überprüfungsberichten ermittelten Zuverlässigkeitsgrades sowie die Berechnungsmethode für die Fehlerquoten mit dem Auftragnehmer erörtern.

Die für die Ermittlung der Schätzwerte einzuleitenden Schritte werden in dem überarbeiteten Handbuch zur Restfehlerquote, das ab 2013 für die Analyse der Restfehlerquote zugrunde gelegt wird, detailliert dargelegt.

Internes Audit

Seit 2013 ist bei der Funktionsweise der internen Auditstelle (IAC) aufgrund mehrerer diesbezüglich eingeleiteter Maßnahmen eine Verbesserung festzustellen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Jährlicher Tätigkeitsbericht

Der Generaldirektor macht einen Vorbehalt hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge geltend, da sich der ermittelte Risikobetrag (259,5 Millionen Euro) auf mehr als 2 % der im Berichterstattungszeitraum genehmigten Zahlungen beläuft.

Die Darstellung der Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote im Jährlichen Tätigkeitsbericht ist irreführend:

- Die Restfehlerquote stellt keinen „Höchstbetrag“ dar, sondern eine bestmögliche (oder wahrscheinlichste) Schätzung. Die tatsächliche Fehlerquote kann unter Umständen höher sein.
- Bei der Restfehlerquote handelt es sich nicht um eine Schätzung des „Risikobetrags“, sondern um eine Schätzung der Fehler, die — nachdem der gesamte Managementzyklus durchlaufen wurde — nicht aufgedeckt und berichtigt wurden und somit endgültig sind ⁽⁷⁾.
- Die Überwachungs- und Kontrollsysteme sind nicht wirksam, wenn sie nicht dazu führen, dass wesentliche Fehler aufgedeckt und berichtigt werden.
- Im Jährlichen Tätigkeitsbericht werden die wichtigsten Fehlerarten bei den Ausgaben von EuropeAid beschrieben; allerdings wird darin, außer bei den Schwachstellen im Zusammenhang mit dem Wiedereinziehungsprozess, nicht untersucht, warum diese Fehler auftraten und welche Aspekte der Überwachungs- und Kontrollsysteme von EuropeAid versagt haben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Jährlicher Tätigkeitsbericht

Entsprechend den Verfahren von EuropeAid wurde ein Aktionsplan erstellt, um das interne Kontrollsystem weiter zu verbessern. Dieser beinhaltet unter anderem Sensibilisierungsmaßnahmen, Ausbildung und Beratung, Stärkung der Rechenschaftspflicht der Delegationen, eine engere Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und eine Straffung des Kontrollsystems.

- Die Kommission teilt die Auffassung, dass es sich bei dem im Jährlichen Tätigkeitsbericht von EuropeAid erwähnten Risikobetrag entsprechend den ständigen Anweisungen für die jährlichen Tätigkeitsberichte für 2012 um den wahrscheinlichsten Schätzwert handelt. Die tatsächliche Fehlerquote kann unter Umständen höher, aber auch niedriger sein.
- Das Konzept des Risikobetrags wird im Jährlichen Tätigkeitsbericht in voller Übereinstimmung mit den ständigen Anweisungen der Kommission für die Erstellung der jährlichen Tätigkeitsberichte angewandt. In diesen Anweisungen wird der Risikobetrag als die finanzielle Auswirkung der Fehler in Bezug auf das tatsächliche finanzielle Risiko für den Haushalt während des Kalenderjahres definiert.

Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote keine Schätzung des Risikobetrags darstellen.

- Die meisten Fehler beziehen sich auf eine begrenzte Zahl von Schwachstellen, die hauptsächlich die Durchführung von Kontrollen betreffen. Die Konzeption des Kontrollsystems ist somit offenbar solide und muss nicht geändert werden.
- Die Kommission wird für den nächsten jährlichen Tätigkeitsbericht die nach den ständigen Anweisungen erforderliche Analyse durchführen. Bei dem vorstehend erwähnten Aktionsplan werden alle durch das Kontrollsystem und vom Rechnungshof ermittelten Fehlerarten berücksichtigt. Dem Aktionsplan ging eine eingehende Analyse der Gründe für diese Fehler voraus. Zusätzlich enthält er Angaben über die Methodik, mit der die im Aktionsplan dargelegten Fehler behoben werden. Die Analyse führte zu dem Schluss, dass die Kontrollkonzeption solide war und die aufgetretenen Fehler auf Probleme bei der Durchführung zurückzuführen waren.

⁽⁷⁾ Restfehler sind die Fehler, die nach allen auf die Verhinderung, Aufdeckung und Berichtigung abzielenden Kontrollen des bestehenden Kontrollrahmens noch vorhanden sind (*A Manual for Measuring the Residual Error Rate for EuropeAid* (Handbuch für die Berechnung der Restfehlerquote durch EuropeAid), Mai 2013).

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung für 2012

7.25. In diesem Themenkreis

- a) führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 3,3 % beläuft;
- b) werden die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme von EuropeAid als bedingt wirksam bewertet;
- c) werden die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme der GD ELARG als wirksam bewertet.

7.26. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die akzeptierten Ausgaben in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

Empfehlungen

7.27. **Anhang 7.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2009 und 2010 legte der Hof 11 Empfehlungen vor. Die Kommission hat sieben dieser Empfehlungen vollständig und vier weitgehend umgesetzt.

7.28. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2012 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung 1:** Sicherstellung einer zeitnahen Abrechnung der Ausgaben;
- **Empfehlung 2:** Förderung eines besseren Dokumentenmanagements durch die für die Durchführung zuständigen Partner und die Begünstigten;
- **Empfehlung 3:** Verbesserung der Verwaltung der Auftragsvergabeverfahren durch Festlegung klarer Auswahlkriterien und bessere Dokumentation des Bewertungsprozesses;

7.25.

- a) Die Kommission weist darauf hin, dass der Anstieg der vom Hof geschätzten Fehlerquote mit einem geänderten Stichprobenverfahren des Hofes in Verbindung steht.
- b) Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Konzeption des Kontrollsystems von EuropeAid zwar weitgehend kohärent und solide ist, aber dennoch weitere Fortschritte bei der Anwendung der Kontrollmechanismen erzielt werden müssen.

7.28.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und hat vor Kurzem Maßnahmen ergriffen, um die zeitnahe Abrechnung der Ausgaben sicherzustellen.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und der im Mai 2013 genehmigte Aktionsplan enthält Maßnahmen zur Überarbeitung des bestehenden Schulungsangebots im Bereich Auftragsvergabe und Beihilfen, um die mit Vergabeverfahren verbundenen finanziellen und operativen Aspekte zu stärken.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 4:** Einleitung wirksamer Maßnahmen, um die Qualität der von externen Prüfern durchgeführten Ausgabenüberprüfungen zu verbessern;

- **Empfehlung 5:** Anwendung einer kohärenten und tragfähigen Methode zur Berechnung der Restfehlerquote durch die im Bereich Außenbeziehungen tätigen Generaldirektionen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und im Rahmen des Aktionsplans hat sie geplant, im Jahr 2013 die Möglichkeiten für eine Verbesserung der Qualität und Wirksamkeit von Prüfungen und Kontrollen zu überprüfen. Dabei werden insbesondere Prüfungen und Kontrollen berücksichtigt, die von lokalen Prüfungsgesellschaften, die im Auftrag der Empfänger tätig sind, durchgeführt werden.

Die ständigen Anweisungen zur Erstellung von jährlichen Tätigkeitsberichten enthalten harmonisierte Leitlinien, die in der gesamten Kommission bei der Berichterstattung in den jährlichen Tätigkeitsberichten für die Berechnung der (Rest-)fehlerquoten, die finanziellen Auswirkungen dieser Fehler als Risikobetrag, die Wesentlichkeit für einen möglichen Vorbehalt sowie die Auswirkungen auf die Zuverlässigkeitserklärung des bevollmächtigten Anweisungsbefugten herangezogen werden können.

ANHANG 7.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS AUSSENBEZIEHUNGEN, AUSSENHILFE UND ERWEITERUNG

	2012					2011	2010	2009
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	GD ELARG	GD ECHO	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE								
Vorgänge insgesamt	109	7	34	24	174	120	90	97
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Anteil der geprüften Vorgänge, die								
nicht fehlerbehaftet waren	65 % (71)	100 % (7)	97 % (33)	96 % (23)	77 % (134)	59 %	62 %	80 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	35 % (38)	0 % —	3 % (1)	4 % (1)	23 % (40)	41 %	38 %	20 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge								
Aufschlüsselung nach Fehlerart								
Nicht quantifizierbare Fehler	24 % (9)	0 % —	100 % (1)	0 % —	25 % (10)	55 %	47 %	74 %
Quantifizierbare Fehler	76 % (29)	0 % —	0 % —	100 % (1)	75 % (31)	45 %	53 %	26 %
Förderfähigkeit	59 % (17)	0 % —	0 % —	0 % —	57 % (17)	86 %	72 %	100 %
Tatsächliches Vorhandensein	34 % (10)	0 % —	0 % —	0 % —	33 % (10)	0 %	17 %	0 %
Genauigkeit	7 % (2)	0 % —	0 % —	100 % (1)	10 % (3)	14 %	11 %	0 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER								
Wahrscheinlichste Fehlerquote						3,3 %		
Obere Fehlergrenze						5,2 %		
Untere Fehlergrenze						1,4 %		

⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.

⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

⁽³⁾ Einschließlich vier Vorgänge der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur.

ANHANG 7.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM THEMENKREIS AUSSENBEZIEHUNGEN, AUSSENHILFE UND ERWEITERUNG

	Ex-ante-Kontrollen	Monitoring und Überwachung	Interne Revision	Gesamtbewertung
EuropeAid	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam
GD Erweiterung	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam

ANHANG 7.3

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DEN THEMENKREIS AUSSENBEZIEHUNGEN, AUSSENHILFE UND ERWEITERUNG

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2010	Die GD ELARG sollte die als Vorbedingung für den Verzicht auf die Ex-ante-Kontrollen zu erfüllenden Kriterien sowie die Bedingungen, die dazu führen können, dass die Übertragung der Verwaltungsbefugnisse an Länder im Rahmen der dezentralen Verwaltung ausgesetzt wird, detaillierter beschreiben und die Leistungsfähigkeit der von den nationalen Behörden angewendeten Systeme überprüfen. (Weiterverfolgung/Aktualisierung einer 2009 vorgebrachten Empfehlung im Jahr 2010)	X						
	Die GD ELARG sollte die Qualität der Daten, die Eingang in ihr Managementinformationssystem finden, weiter verbessern. (Weiterverfolgung/Aktualisierung einer 2009 vorgebrachten Empfehlung im Jahr 2010)	X						
	Die GD ELARG sollte ein Instrument entwickeln, das die Konsolidierung der die Recht- und Ordnungsmäßigkeit betreffenden Ergebnisse der Prüfbesuche erleichtert. (Weiterverfolgung/Aktualisierung einer 2009 vorgebrachten Empfehlung im Jahr 2010)		X					<i>Nach Auffassung der GD ELARG ist das CRIS-Auditmodul für Verwaltungszwecke geeignet und können die vom Hof angeforderten und für die Verwaltung erforderlichen Informationen über das derzeitige CRIS-Instrument bereitgestellt werden.</i>
	Die GD ELARG sollte bei den Vorgängen im Rahmen der zentralen Verwaltung mehr Ex-post-Prüfungen durchführen.	X						<i>Die GD ELARG wird ihre Kontrollmechanismen stärken, um sicherzustellen, dass alle Arten von Auditbesuchen in CRIS erfasst und die einschlägigen erläuternden Unterlagen hochgeladen werden, um der Verwaltung und dem Hof ein vollständiges Bild der Lage zu vermitteln.</i>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2010	Die Kommission sollte eine schlüssige Methode für die Berechnung der Restfehlerquote durch die im Bereich Außenbeziehungen tätigen Direktionen, auf deren Grundlage die Generaldirektoren ihre Managementerkklärungen abgeben, entwickeln.	X						
2009	Die GD RELEX sollte ausreichende Ressourcen für die Analyse und die Abrechnung der alten Verträge im Zusammenhang mit dem Krisenreaktionsmechanismus und der GASP, bei denen die Durchführungsfristen bereits verstrichen sind, bereitstellen.		X					
	Die GD RELEX sollte ihre Methodik im Bereich der Ex-post-Kontrollen festigen und die diesbezüglichen Empfehlungen des internen Prüfers unverzüglich umsetzen.	X						
	Die GD ELARG sollte weiterhin ausreichende Ressourcen für die Analyse der noch nicht abgewickelten endgültigen Ausgabenerklärungen für Phare und die Übergangsfazilität in den neuen Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen.	X						
	Die GD ECHO sollte einen Mechanismus festlegen und einrichten, der es erlaubt, Daten zur Inanspruchnahme der Beschaffungszentren für humanitäre Hilfe (Humanitarian Procurement Centres) durch ihre Partner zu sammeln und zu analysieren.		X				Die GD ECHO hat die verschiedenen Optionen für eine wirksame Erfassung der Daten bewertet und getestet. Die Implementierung der ausgewählten Lösung wird 2014 mit der Einführung der neuen „E-Single Form“ als Teil der neuen Rahmenpartnerschaft mit Partnern der GD ECHO abgeschlossen. Die Partner werden verpflichtet sein, Daten zur Inanspruchnahme der Beschaffungszentren für humanitäre Hilfe (Humanitarian Procurement Centres) über das Instrument „E-Single Form“ zu übermitteln. Aufgrund dieser Maßnahme wird es möglich sein, die Inanspruchnahme der Beschaffungszentren für humanitäre Hilfe (Humanitarian Procurement Centres) in einer regelmäßigeren und wirksamen Weise zu überwachen.	

KAPITEL 8

Forschung und andere interne Politikbereiche

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	8.1-8.11
Besondere Merkmale des Themenkreises	8.2-8.9
Politische Ziele	8.2
Politische Instrumente	8.3-8.8
Risiken für die Ordnungsmäßigkeit	8.9
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	8.10-8.11
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	8.12-8.20
Wirksamkeit der Systeme	8.21-8.38
Forschungsrahmenprogramme	8.23-8.35
Ex-ante-Dokumentenprüfungen	8.23-8.24
Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen	8.25-8.27
Ex-post-Finanzprüfungen der Kommission	8.28-8.35
Programm für lebenslanges Lernen	8.36-8.38
Schlussfolgerung und Empfehlungen	8.39-8.42
Schlussfolgerung für 2012	8.39-8.40
Empfehlungen	8.41-8.42
Ergebnisse der Prüfung des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen	8.43-8.45
Anhang 8.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche	
Anhang 8.2 — Ergebnisse der Prüfung von Systemen im Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche	
Anhang 8.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für den Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

8.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zum Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche, der die Politikbereiche „Forschung“, „Bildung und Kultur“, „Informationsgesellschaft und Medien“, „Unternehmen“, „Inneres“, „Wirtschaft und Finanzen“, „Direkte Forschung“, „Kommunikation“, „Justiz“, „Handel“, „Binnenmarkt“ und „Wettbewerb“ umfasst. Außerdem enthält dieses Kapitel die Ergebnisse der wiederkehrenden Prüfung des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen ⁽¹⁾ durch den Hof. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2012 sind **Tabelle 8.1** zu entnehmen.

Tabelle 8.1 — Forschung und andere interne Politikbereiche — Kerndaten 2012

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
Forschung	RP7	4 230	zentral direkt
	Abschluss früherer Rahmenprogramme (RP)	376	zentral direkt
	Verwaltungsausgaben	348	zentral direkt
	RP7 — Euratom	353	zentral indirekt
		5 307	
Bildung und Kultur	Lebenslanges Lernen und Mehrsprachigkeit	1 529	zentral indirekt
	Menschen — Programm für die Mobilität von Forschern	751	zentral indirekt
	Förderung der Zusammenarbeit im Bereich Jugend und Sport	177	zentral indirekt
	Förderung der kulturellen Zusammenarbeit in Europa	173	zentral indirekt
	Verwaltungsausgaben	131	zentral direkt
		2 761	
Informationsgesellschaft und Medien	RP7	1 217	zentral direkt
	Sonstige	155	zentral direkt
	Verwaltungsausgaben	129	zentral direkt
		1 501	

⁽¹⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (ABl. L 145 vom 10.6.2009, S. 10). In den Erwägungsgründen heißt es, dass die Haushaltsführung des Garantiefonds vom Rechnungshof nach Verfahren kontrolliert wird, die vom Rechnungshof, der Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB) gemeinsam festgelegt worden sind.

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
Unternehmen	RP7 — Zusammenarbeit — Raumfahrt und Sicherheit	572	zentral direkt
	Europäische Satellitennavigationsprogramme (EGNOS und Galileo)	416	zentral direkt
	Verwaltungsausgaben	126	zentral direkt
	Wettbewerbsfähigkeit, Industriepolitik, Innovation und unternehmerische Initiative	126	zentral direkt/zentral indirekt über die EACI
	Binnenmarkt für Waren und sektorbezogene politische Maßnahmen	31	zentral direkt
		1 271	
Inneres	Solidarität — Außengrenzen, Visapolitik und Freizügigkeit von Personen	453	geteilt/zentral direkt
	Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte	167	zentral direkt
	Migrationsströme — Gemeinsame Immigrations- und Asylpolitik	170	geteilt/zentral direkt
	Verwaltungsausgaben	42	zentral direkt
	Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung des Politikbereichs Justiz und Inneres	3	zentral direkt
		835	
Wirtschaft und Finanzen	Finanzoperationen und -instrumente	370	zentral direkt/gemeinsame Verwaltung mit dem EIF/zentral indirekt über den EIF
	Verwaltungsausgaben	71	zentral direkt
	Internationale Wirtschafts- und Finanzfragen	30	zentral direkt
	Wirtschafts- und Währungsunion	13	zentral direkt
		484	
Direkte Forschung	Personal, Betriebskosten und Investitionen	371	zentral direkt
	RP7	42	zentral direkt
	Altlasten aus kerntechnischen Tätigkeiten	28	zentral direkt
	Abschluss früherer Rahmenprogramme (RP)	25	zentral direkt
		466	
Kommunikation	Verwaltungsausgaben	128	zentral direkt
	Kommunikation und Medien	39	zentral direkt
	Bürgernahe Kommunikation	33	zentral direkt
	Förderung der Unionsbürgerschaft	32	zentral direkt
	Analyse und Kommunikationsmittel	24	zentral direkt
		256	

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
Justiz	Europäischer Straf- und Zivilrechtsraum	68	zentral direkt
	Grundrechte und Unionsbürgerschaft	47	zentral direkt
	Verwaltungsausgaben	35	zentral direkt
	Chancengleichheit	34	zentral direkt
	Drogenprävention und -aufklärung	3	zentral direkt
	Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung des Politikbereichs Justiz und Inneres	3	zentral direkt
		190	
Handel	Verwaltungsausgaben	94	zentral direkt
	Handelspolitik	11	zentral direkt/gemeinsame Verwaltung mit internationalen Organisationen
		105	
Binnenmarkt	Verwaltungsausgaben	60	zentral direkt
	Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung der Generaldirektion Binnenmarkt	39	zentral direkt
		99	
Wettbewerb	Verwaltungsausgaben	92	zentral direkt
	Kartelle, Anti-Trust und Liberalisierung	—	zentral direkt
		92	

Zahlungen des Jahres insgesamt	13 367
– Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾	1 627
Operative Ausgaben insgesamt	11 740
– Vorschüsse ⁽²⁾	7 712
+ abgerechnete Vorschüsse ⁽²⁾	6 639
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	10 667

Mittelbindungen des Jahres insgesamt	16 365
---	---------------

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet.

⁽²⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Kapitel 1, Ziffern 1.6-1.7).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2012 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale des Themenkreises*Politische Ziele*

8.2. Die Ausgaben decken ein breites Spektrum an politischen Zielen ab. Dazu gehören u. a. die Unterstützung von Forschung und Innovation, die Entwicklung der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Schutz der EU-Außengrenzen, die justizielle Zusammenarbeit, die Verwirklichung des Binnenmarkts und die Durchführung der Wettbewerbsregeln.

Politische Instrumente

8.3. Die wichtigsten Förderinstrumente in diesem Themenkreis sind die Forschungsrahmenprogramme (RP) mit einer Mittelausstattung von 7 957 Millionen Euro bzw. 68 % der operativen Ausgaben und das Programm für lebenslanges Lernen mit einer Mittelausstattung von 1 529 Millionen Euro bzw. 13 % der operativen Ausgaben.

8.4. Die Rahmenprogramme werden unter Beteiligung von sieben Generaldirektionen der Kommission und zwei Exekutivagenturen im Wege der direkten zentralen und der indirekten zentralen Verwaltung durchgeführt⁽²⁾. Ein Teil des Haushaltsplans wird zudem durch andere Einrichtungen wie die für Forschung zuständigen gemeinsamen Unternehmen der EU⁽³⁾, die Europäische Investitionsbank und internationale öffentliche Einrichtungen⁽⁴⁾ im Wege der indirekten zentralen Verwaltung ausgeführt.

8.5. Der größte Teil der Mittel fließt in Form von Finanzhilfen an Begünstigte, die Forschungsprojekte in den Mitgliedstaaten, in assoziierten Ländern und Beitrittsländern sowie in Partnerländern der internationalen Zusammenarbeit durchführen. Die Zuwendungsempfänger arbeiten in der Regel als Partnerkonsortium auf der Grundlage einer Finanzhilfevereinbarung mit der Kommission. Ein Projektpartner koordiniert das Projekt. Er erhält die Fördermittel von der Kommission und leitet die den anderen Partnern jeweils zustehenden Beträge an diese weiter.

⁽²⁾ Die sieben Generaldirektionen sind: GD Forschung und Innovation (RTD), GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (CNECT), GD Gemeinsame Forschungsstelle (JRC), GD Bildung und Kultur (EAC), GD Unternehmen und Industrie (ENTR), GD Mobilität und Verkehr (MOVE) und GD Energie (ENER). Bei den zwei Exekutivagenturen handelt es sich um die Exekutivagentur für die Forschung (REA) und die Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats (ERCEA).

⁽³⁾ Bei den für Forschung zuständigen gemeinsamen Unternehmen der Europäischen Union handelt es sich um das Europäische Gemeinsame Unternehmen für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie, das Gemeinsame Unternehmen Clean Sky, das Gemeinsame Unternehmen Artemis, das Gemeinsame Unternehmen „Innovative Arzneimittel“, das Gemeinsame Unternehmen ENIAC sowie das Gemeinsame Unternehmen „Brennstoffzellen und Wasserstoff“.

⁽⁴⁾ Dazu gehören beispielsweise die Europäische Weltraumorganisation (ESA), der Verein der nationalen Metrologieinstitute (EURAMET) und die Partnerschaft der Europäischen Länder und der Entwicklungsländer zur Durchführung klinischer Studien (EDCTP).

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.6. Die Kommission führte 2011 Vereinfachungsmaßnahmen ein, z. B. eine breitere Akzeptanz der von den Zuwendungsempfängern angewandten Methoden für die Berechnung der durchschnittlichen Personalkosten. Durch diese Maßnahmen konnte zwar der Verwaltungsaufwand der Zuwendungsempfänger verringert werden, die dem laufenden RP7 zugrunde liegenden Förderfähigkeitsregeln sind jedoch nach wie vor komplex. Die Kommission hat für das nächste RP (Horizont 2020) weiter reichende Vereinfachungsmaßnahmen vorgeschlagen.

8.7. Das Programm für lebenslanges Lernen soll Menschen Lernerfahrungen ermöglichen und die Entwicklung des Bildungssektors in ganz Europa unterstützen. Es besteht aus den folgenden vier wichtigsten Einzelprogrammen: Erasmus (für Hochschulbildung), Leonardo da Vinci (für Berufsbildung), Grundtvig (für Erwachsenenbildung) und Comenius (für Schulen).

8.8. Rund 85 % der Mittel des Programms für lebenslanges Lernen werden im Wege der indirekten zentralen Verwaltung von 40 nationalen Agenturen ausgeführt, die Finanzhilfvereinbarungen mit der Kommission abschließen. Die nationalen Agenturen werden von nationalen Behörden (in der Regel Bildungsministerien) benannt und beaufsichtigt. Die nationalen Agenturen sind für die Bewertung, Auswahl und Verwaltung von Projekten zuständig, einschließlich der Zahlung der vielen, aber relativ geringen Zuschüsse an die teilnehmenden Organisationen.

Risiken für die Ordnungsmäßigkeit

8.9. Das größte Risiko von Unregelmäßigkeiten besteht darin, dass Zuwendungsempfänger in ihre Kostenaufstellungen nicht förderfähige oder nicht belegte Kosten aufnehmen, die durch die Überwachungs- und Kontrollsysteme weder aufgedeckt noch korrigiert werden. Dieses Risiko wird verschärft durch die komplexen Vorschriften für die Berechnung der förderfähigen Kosten sowie dadurch, dass die Zuwendungsempfänger Personal- und indirekte Kosten Projekten zuordnen, zugleich aber bestimmte Posten, die für eine EU-Kofinanzierung nicht in Betracht kommen, abziehen müssen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

8.10. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Forschung und andere interne Politikbereiche ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 150 Vorgängen gemäß der Definition in Ziffer 6 von **Anhang 1.1** untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb des Themenkreises repräsentativ ist. Die 150 Vorgänge setzten sich folgendermaßen zusammen: 90 Zwischenzahlungen, Abschlusszahlungen und abgerechnete Vorschüsse zu den Forschungsrahmenprogrammen sowie 60 Zahlungen und abgerechnete Vorschüsse zu den anderen internen Politikbereichen. Bei 30 Zwischenzahlungen für Forschungsprojekte (25 in der Stichprobe erfasste RP7-Vorgänge zzgl. einer zusätzlichen Stichprobe von fünf weiteren RP7-Vorgängen) umfasste diese Untersuchung auch die Bewertung der Projektvorschläge durch die Kommission.
- b) Die Bewertung der Systeme bezog sich auf
 - i) die Forschungsrahmenprogramme und das Programm für lebenslanges Lernen;
 - ii) die Jährlichen Tätigkeitsberichte 2012 der GD RTD, der GD EAC, der GD ECFIN ⁽⁵⁾ und der REA.

8.11. Die Prüfung des Garantiefonds war auf die Einhaltung der Vereinbarung zwischen der Kommission und der EIB betreffend die Verwaltung der Vermögenswerte des Fonds sowie auf die Überwachungsmaßnahmen der Kommission ausgerichtet. Die von einer privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vorgenommenen Prüfungsarbeiten wurden ebenfalls überprüft.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

8.12. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 8.1** zusammengefasst. Von den 150 vom Hof geprüften Vorgängen waren 73 (49 %) fehlerbehaftet. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 3,9 % ⁽⁶⁾.

8.12. Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 1.11, in der die Auswirkungen eines mehrjährigen Rahmens auf die Durchführung von operationellen Programmen erläutert werden. Infolge der laufenden Überwachung der Tätigkeiten durch ihr internes Kontrollsystem in den unter dieses Kapitel fallenden Bereichen hat die Kommission im Jahr 2012 Wiedereinzahlungen in Höhe von 120 Mio. EUR vorgenommen.

⁽⁵⁾ Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen.

⁽⁶⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,8 % (untere Fehlergrenze) und 6,0 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.13. Die geschätzte Fehlerquote in diesem Themenkreis ist höher als die für 2011 geschätzte Fehlerquote. Dieser Unterschied sollte im Lichte des geänderten Stichprobenansatzes des Hofes ausgewertet werden (siehe Ziffern 1.6, 1.7 und 1.15).

8.14. In den Vorjahren umfasste die vom Hof in diesem Themenkreis gezogene Stichprobe von Vorgängen an die Begünstigten gezahlte Vorschüsse. Im Jahr 2012 setzt sich die Stichprobe des Hofes jedoch lediglich aus Zwischenzahlungen, Abschlusszahlungen und abgerechneten Vorschüssen zusammen⁽⁷⁾. Alle diese Vorgänge erfordern einen Beschluss der Kommission, wonach die Tätigkeiten durchgeführt wurden oder die Ausgaben entstanden sind und die Zahlung aus dem EU-Haushalt gerechtfertigt ist, was dem Hof eine realistischere Einschätzung der Frage erlaubt, ob die Vorgänge ordnungsgemäß waren.

8.15. Auf die abgerechneten Vorschüsse — ein neuer Bestandteil der Stichprobe für 2012, der 62 % des Wertes der geprüften Grundgesamtheit ausmachte — entfallen 2,1 Prozentpunkte der im Rahmen dieser spezifischen Beurteilung insgesamt geschätzten Fehlerquote. Bisher bezog sich die Prüfung der in diesem Themenkreis geleisteten Vorschüsse durch den Hof auf den Zeitpunkt der Auszahlung, d. h. nach der Unterzeichnung der Finanzhilfevereinbarung oder der Annahme des Finanzierungsbeschlusses, also bevor die Endempfänger der Mittel Tätigkeiten durchführen oder ihnen Kosten entstehen (siehe auch Ziffer 6 von **Anhang I.1**). Quantifizierbare Fehler werden häufiger bei Abrechnung der Vorschüsse als bei deren Auszahlung aufgedeckt.

8.16. Insgesamt stellte der Hof fest, dass 73 (49 %) der 150 geprüften Vorgänge fehlerbehaftet waren. Hauptfehlerquellen sind nach wie vor die Einbeziehung nicht förderfähiger Kosten in die Projektkostenaufstellungen zu den Forschungsrahmenprogrammen und die Anwendung unrichtiger Methoden für die Berechnung der Personal- und indirekten Kosten durch die Empfänger von Mitteln aus dem Rahmenprogramm (siehe Kasten 8.1). Weitere Fehlerursachen sind u. a. fehlende Belege für gemeldete Kosten, Fehler bei der Zeiterfassung und die Nichteinhaltung der Vorschriften für die Unterauftragsvergabe.

8.17. Art und Häufigkeit der Fehler in den Ausgabenerklärungen von Empfängern von Forschungsfördermitteln werden durch die von der Kommission durchgeführten Ex-post-Finanzprüfungen bestätigt, bei denen die meisten Fehler in den Kategorien Personal- und indirekte Kosten aufgedeckt werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.13. Die Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass der Anstieg der geschätzten Fehlerquote nicht auf eine Verschlechterung des Kontrollsystems, sondern auf die Anwendung eines geänderten Ansatzes bei der Stichprobenziehung zurückzuführen ist.

8.16. Die Kommission schließt sich der Analyse des Hofes hinsichtlich der Hauptfehlerquellen an. Aus diesem Grund hat die Kommission im Rahmen der Initiative „Horizont 2020“ vereinfachte Regeln vorgeschlagen (z. B. einen obligatorischen Pauschalsatz für indirekte Kosten), um so die Komplexität für die Teilnehmer und damit die Fehlerquote zu verringern.

⁽⁷⁾ Die für Forschungsfragen zuständigen Generaldirektionen kontrollieren im Rahmen ihrer gemeinsamen Prüfungsstrategie für Rahmenprogramme lediglich Zwischen- und Abschlusszahlungen an Zuwendungsempfänger; Vorschüsse sind nicht Teil der geprüften Grundgesamtheit.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 8.1 — Fehler in den für ein RP7-Projekt gemeldeten Kosten

Ein an einem RP7-Projekt beteiligter Zuwendungsempfänger machte in seiner Kostenaufstellung 1,7 Millionen Euro geltend. Die Kommission zahlte auf dieser Grundlage den EU-Beitrag in Höhe von rund 1,2 Million Euro. Der Hof deckte in den gemeldeten Kosten mehrere Fehler auf. Dazu zählten u. a.

- nicht korrekt berechnete Personalkosten, die auf den veranschlagten und nicht auf den tatsächlichen Zahlen beruhten;
- nicht belegte Reisekosten und Einbeziehung nicht förderfähiger indirekter Steuern (MwSt.) in die gemeldeten Reisekosten;
- Meldung eines Betrags an indirekten Kosten, der auf nicht korrekt berechneten Gemeinkostenstundensätzen beruhte und in den nicht beihilfefähige Kostenkategorien, die nicht mit dem Projekt in Zusammenhang standen, eingerechnet wurden.

Der Zuwendungsempfänger meldete nicht förderfähige Kosten von rund 60 000 Euro. Da der EU-Kofinanzierungssatz für dieses Projekt 70 % beträgt, erstattete die Kommission 42 000 Euro zu Unrecht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 8.1 — Fehler in den für ein RP7-Projekt gemeldeten Kosten

Indirekte Kosten sind regelmäßig eine Fehlerquelle. Aus diesem Grund sollen nach dem Vorschlag der Kommission bei „Horizont 2020“ diese Fehler vermieden werden, indem ein einheitlicher Pauschalsatz für diese Kostenart eingeführt wird.

8.18. Die Kommission zahlt Finanzhilfen für Forschung inzwischen erheblich schneller aus. Allerdings stellte der Hof 2012 mehrere Fälle fest, in denen die Projektkoordinatoren die Mittel erst nach langen Verzögerungen an andere Projektpartner weiterleiteten. Solche Verzögerungen können schwerwiegende finanzielle Folgen haben, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) oder andere Begünstigte, die in hohem Maß von EU-Fördermitteln abhängen.

8.19. Der Hof prüfte 30 von der Kommission vorgenommene Evaluierungen von RP7-Projektvorschlägen und stellte dabei fest, dass die Kommission die Vorschläge in allen geprüften Fällen vor Unterzeichnung der Finanzhilfevereinbarungen einer angemessenen Bewertung unterzogen hatte.

8.18. *Die Mitteldistribution ist Inhalt der Bestimmungen der zwischen den Empfängern geschlossenen Konsortialvereinbarung, an der die Kommission nicht beteiligt ist. Dennoch weist die Kommission die Koordinatoren regelmäßig auf diese Pflicht hin.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.20. Im Themenkreis andere interne Politikbereiche wurden zwei der erheblichsten quantifizierbaren Fehler bei Projekten des Programms zur Unterstützung der IKT-Politik (ICT-PSP)⁽⁸⁾ aufgedeckt, das zum Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) gehört (siehe Kasten 8.2). Auch in seinem Jahresbericht 2011 berichtete der Hof über erhebliche Fehler in Vorgängen, die das Programm zur Unterstützung der IKT-Politik betreffen, und ermittelte Schwachstellen in den Überwachungs- und Kontrollsystemen des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation⁽⁹⁾.

Kasten 8.2 — Fehler in den zu einem ICT-PSP-Projekt gemeldeten Kosten

Ein an einem ICT-PSP-Projekt beteiligter Zuwendungsempfänger machte in seiner Kostenaufstellung über 1 Million Euro geltend. Die Kommission zahlte auf dieser Grundlage den EU-Beitrag in Höhe von rund 500 000 Euro. Der Hof deckte in den gemeldeten Kosten mehrere Fehler auf. Dazu zählten u. a.

- für interne Berater geltend gemachte Kosten, allerdings ohne Nachweis über die tatsächlich für das Projekt geleistete Arbeit;
- nicht förderfähige Kosten wie erstattungsfähige Mehrwertsteuer und Ausgaben, die nicht mit dem Projekt im Zusammenhang standen;
- nicht förderfähige Kosten im Zusammenhang mit der Unterauftragsvergabe und Schwachstellen in den entsprechenden Auftragsvergabeverfahren;
- nicht förderfähige indirekte Kosten, da diese Kosten als Pauschalsatz auf der Grundlage der Personalkosten geltend gemacht wurden.

Die vom Zuwendungsempfänger gemeldeten nicht förderfähigen Kosten beliefen sich auf rund 940 000 Euro. Da der EU-Kofinanzierungssatz für dieses Projekt 50 % beträgt, erstattete die Kommission rund 470 000 Euro zu Unrecht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.20. Die spezielle Prüfstrategie für Nichtforschungsprojekte wurde in den Jahren 2012–2013 umgesetzt. In ihrem Rahmen sollen 215 Prüfungen bis 2017 von Nichtforschungsprojekten (einschließlich Projekten des IKT-Förderprogramms) durchgeführt werden. Sämtliche dieser Prüfungen zielen auf Zuwendungsempfänger, die ein hohes Risikoprofil aufweisen.

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die Kommission eine einheitliche Prüfstrategie für geförderte Nichtforschungsprojekte (einschließlich Projekten des IKT-Förderprogramms) eingeführt hat. Im Jahr 2012 wurden 27 und im Jahr 2013 weitere 15 dieser Ex-post-Prüfungen in die Wege geleitet. Im zweiten Halbjahr 2013 werden weitere Prüfungen von Nichtforschungsprojekten veranlasst.

Kasten 8.2 — Fehler bei den zu einem Projekt des IKT-Förderprogramms gemeldeten Kosten

Die Kommission wird die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die unrechtmäßig gezahlten Beträge bis zum Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens mit den geprüften Empfängern wieder einzuziehen.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

8.21. Die Ergebnisse der Prüfung von Überwachungs- und Kontrollsystemen durch den Hof sind in **Anhang 8.2** zusammengefasst. Der Hof stellte fest, dass die Systeme die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Bereich der Forschungsrahmenprogramme bedingt wirksam gewährleisteten. Außerdem stellte er fest, dass die Systeme die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Bereich des Programms für lebenslanges Lernen wirksam gewährleisteten.

⁽⁸⁾ Programm zur Unterstützung der Politik im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien.

⁽⁹⁾ Siehe Ziffern 8.31–8.34 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

8.22. Die vom Hof analysierten Jährlichen Tätigkeitsberichte enthalten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge, und die vorgelegten Informationen bestätigen weitgehend die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes. Der Jährliche Tätigkeitsbericht der GD Forschung und Innovation ist ein Beispiel für eine empfehlenswerte Vorgehensweise, denn er liefert eine klare und umfassende Analyse der Faktoren, die die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben beeinträchtigen.

Forschungsrahmenprogramme

Ex-ante-Dokumentenprüfungen

8.23. Die Kommission führt vor Bewilligung einer Zahlung oder Abrechnung eines Vorschusses Ex-ante-Dokumentenprüfungen durch. Forschungs-/Projektbeauftragte verifizieren, ob die vom Zuwendungsempfänger durchgeführten Arbeiten den Bestimmungen der Finanzhilfvereinbarung entsprechen, indem sie die Projektberichte und Projektleistungen evaluieren. Finanzbeauftragte stellen durch buchhalterische und rechnerische Kontrollen sicher, dass im Einklang mit den Bestimmungen der Finanzhilfvereinbarung Jahresabschlüsse und Prüfungsbescheinigungen vorgelegt wurden. Zusätzliche eingehende Ex-ante-Dokumentenprüfungen können anhand von vom Zuwendungsempfänger vorgelegten Zusatzbelegen wie Rechnungen oder Gehaltsabrechnungen durchgeführt werden.

8.24. Bei den 90 im Politikbereich Forschung geprüften Vorgängen wurden Fälle festgestellt, in denen bei den Kontrollen Fehler in den vom Zuwendungsempfänger vorgelegten Informationen unentdeckt blieben. Die Kommission erstattete beispielsweise Kosten für Unterauftragsvergabe, obwohl diese Kosten in der Finanzhilfvereinbarung nicht vorgesehen waren. In einem weiteren Fall wurde bei den Kontrollen nicht aufgedeckt, dass die Kosten in einer Kostenaufstellung nicht korrekt zugeordnet waren, wodurch ein falscher Erstattungssatz zur Anwendung kam. Dieses Kontrollverfahren ist bedingt wirksam.

Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen

8.25. In Finanzhilfvereinbarungen, die Forschungsmaßnahmen betreffen, ist festgelegt, unter welchen Bedingungen die Kostenaufstellungen der Zuwendungsempfänger eine von einem unabhängigen Prüfer ausgestellte Bescheinigung enthalten sollten. Beim RP7 müssen Zuwendungsempfänger Prüfungsbescheinigungen vorlegen, wenn der EU-Beitrag höher als 375 000 Euro ist. Der unabhängige Prüfer sollte bescheinigen, dass die gemeldeten Kosten mit den in der Finanzhilfvereinbarung festgelegten Förderfähigkeitskriterien in Einklang stehen.

8.24. *Nach Auffassung der Kommission werden ihre Ex-ante-Kontrollen in einer Weise durchgeführt, die eine angemessene Flexibilität bietet, um ein gutes wissenschaftliches Ergebnis und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vertrauen und Kontrolle zu gewährleisten. Die Kommission sieht sich verpflichtet, eine allzu formalistische Anwendung der Vorschriften zu vermeiden, die dem Erreichen guter wissenschaftlicher Ergebnisse erheblich schaden und zu einem übermäßigen bürokratischen Aufwand für das Rahmenprogramm führen würde.*

Dennoch setzt die Kommission die Analyse ihrer Ex-ante-Kontrollen fort. Die Verbesserung der Ex-ante-Kontrollen, ohne die Empfänger mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu belasten, und die gleichzeitige Sicherstellung einer unverzüglichen Auszahlung an die Wissenschaftler stellen eine permanente Herausforderung dar.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.26. Bei den Kostenaufstellungen, zu denen Prüfungsbescheinigungen vorgelegt worden waren (29 der 90 in der Stichprobe erfassten Vorgänge), verglich der Hof die Ergebnisse seiner eigenen Prüfung mit den Schlussfolgerungen des unabhängigen Prüfers. In neun Fällen, in denen der unabhängige Prüfer die Kostenaufstellungen bescheinigt hatte, stellte der Hof ein signifikantes Ausmaß an Fehlern in den gemeldeten Kosten fest.

8.27. Die Bescheinigung der Kostenaufstellungen trägt zwar dazu bei, die Fehlerquote bei den Rahmenprogrammen insgesamt zu verringern, der Hof stellt aber in den vom unabhängigen Prüfer bescheinigten Kostenaufstellungen weiterhin eine signifikante Fehlerquote fest. Dieses Kontrollverfahren ist bedingt wirksam.

Ex-post-Finanzprüfungen der Kommission

8.28. Das Programm der Kommission für Ex-post-Finanzprüfungen bei den Zuwendungsempfängern ist ein zentrales Element der Überwachungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Forschungsrahmenprogramme. Die Ex-post-Prüfungen werden von Prüfern der Kommission und von externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften im Auftrag der Kommission durchgeführt. Die Ergebnisse liefern wesentlichen Input für die jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen der Generaldirektoren zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge und bilden die Grundlage für die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter EU-Mittel während der Restlaufzeit des Rahmenprogramms.

8.29. Der Hof analysierte den Stand der Umsetzung der gemeinsamen Ex-post-Prüfungsstrategie der für Forschung zuständigen Generaldirektionen für das RP6 und das RP7. Sein besonderes Augenmerk galt den Fortschritten, die bei der Erreichung der Zielvorgaben in Form der Anzahl abgeschlossener Prüfungen erzielt worden waren.

8.30. Zum RP6 waren Ende 2012 noch 75 Prüfungen im Gange, obwohl die Ex-post-Prüfungen zu diesem Programm gemäß der ursprünglichen Planung Ende 2010 hätten abgeschlossen sein sollen. Allerdings wurde das Prüfungsprogramm zum RP6 erweitert, um Fehler mit größerer Wahrscheinlichkeit aufzudecken und die Restfehlerquote zu verringern.

8.31. Im Falle des RP7 wurde die in der gemeinsamen Ex-post-Prüfungsstrategie festgelegte Zielvorgabe in Form der Gesamtzahl der bis Ende 2012 abzuschließenden Prüfungen von der Kommission weitgehend erfüllt. Die REA und die ERCEA blieben bei der Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen jedoch hinter ihrer jeweiligen Zielvorgabe zurück.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.27. Der Kommission ist bekannt, dass durch den Zentralen Finanzdienst (CFS) Fehler nicht vollständig verhindert werden, die Fehlerquote wird jedoch erheblich gesenkt. Er leistet daher einen wichtigen Beitrag zur allgemeinen Zuverlässigkeitsgewähr der Kommission.

8.31. Die Prüfkampagnen der Exekutivagentur für die Forschung (REA) und der Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats (ERCEA) begannen etwas später, als in der Prüfstrategie vorgesehen war. Deshalb wurden ihre jeweiligen Zielvorgaben für die bis Ende 2012 abzuschließenden Prüfungen nicht erfüllt. Die Zahl der in die Wege zu leitenden Prüfungen entsprach hingegen den Zielvorgaben und die beiden Exekutivagenturen sind zuversichtlich, dass die Zielvorgaben für die abzuschließenden Prüfungen bis zum Ende des Rahmenprogramms erreicht werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.32. Aufgrund der Prüfungen müssen die Kostenaufstellungen der Zuwendungsempfänger ggf. angepasst werden. Dies geschieht in der Regel dadurch, dass die Kommission nicht förderfähige Beträge von der nächsten Zahlung für das betreffende Projekt abzieht. Ende 2012 waren 92 % der Anpassungen im Zusammenhang mit dem RP6 und 60 % der Anpassungen in Zusammenhang mit dem RP7 vorgenommen worden. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Großteil der ausstehenden Anpassungen aufgrund 2012 abgeschlossener Prüfungen vorzunehmen ist, sind diese Quoten zufriedenstellend.

8.33. Wenn systematische Fehler ermittelt werden, nimmt die Kommission hochgerechnete Korrekturen vor. Ende 2012 waren bezogen auf das RP6 78 % und bezogen auf das RP7 37 % der entsprechenden Korrekturen vorgenommen worden. Die meisten RP7-Fälle wurden 2012 eröffnet, sodass die Korrektur erst 2013 oder später vorgenommen werden kann. Zum RP6 stehen 1 506 von insgesamt 7 101 hochgerechneten Korrekturen noch aus; 1 336 davon betreffen im Jahr 2011 oder früher abgeschlossene Prüfungen.

8.34. Die den externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften für den Abschluss der Prüfungen vorgegebenen Fristen werden häufig nicht eingehalten. Auch bei den von Prüfern der Kommission durchgeführten Prüfungen kommt es zu erheblichen Verzögerungen beim Abschluss. Diese Verzögerungen sind zwar oftmals auf Faktoren zurückzuführen, die außerhalb der Kontrolle der Kommission liegen, dennoch könnten sie durch eine engere Überwachung verringert werden.

8.35. Die Ex-post-Prüfungsstrategie der Kommission für die Forschungsrahmenprogramme soll — auf mehrjähriger Basis — Prüfungssicherheit bieten. Zudem trägt sie zur Verringerung der Restfehlerquote bei den Rahmenprogrammen bei. Die Strategie als solche ist ein wichtiges Element der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission. Wegen des Mehrjahrescharakters der Strategie wird die Fehlerquote innerhalb des Haushaltsjahrs dadurch allerdings nicht verringert.

8.34. *Die Kommission hat zusätzliche Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Verzögerungen beim Abschluss von Prüfungen zu verringern.*

Allerdings übermitteln die Empfänger nach einem Kontrollbesuch regelmäßig zusätzliche Informationen oder es wird zusätzliche Zeit für das kontradiktorische Verfahren benötigt, wodurch Verzögerungen beim Abschluss der Prüfungen entstehen. Darüber hinaus ist bei manchen Prüfungen eine intensive Konsultation erforderlich, um sicherzustellen, dass in allen Fällen ein kohärenter Standpunkt vertreten wird, und in manchen Fällen muss rechtliche Beratung eingeholt werden.

Die Kommission hat entschieden, Unterlagen oder andere Begründungen von den Empfängern zu akzeptieren, selbst wenn diese verspätet vorgelegt werden. Mit dieser Entscheidung, die sich auf den fristgerechten Abschluss von Prüfungen auswirken kann, soll die Ausübung angemessener Verteidigungsrechte durch die Empfänger sichergestellt und der bestmöglichen Unterstützung für die Wissenschaft Priorität eingeräumt werden.

Programm für lebenslanges Lernen

8.36. Der Hof prüfte die Kommissionsverfahren für die endgültige Abrechnung von Vereinbarungen, die im Rahmen des Programms für lebenslanges Lernen mit nationalen Agenturen geschlossen worden waren. Im Mittelpunkt der anhand einer Stichprobe von 10 endgültigen Abrechnungen durchgeführten Prüfung stand die Frage, ob die Kommission eine solide Grundlage für die endgültige Abrechnung hatte. Außerdem wurden der Umfang der vorgenommenen Kontrollen (finanzielle und nicht-finanzielle Aspekte) sowie die Aufgabentrennung, die Berechnung des endgültig förderfähigen Betrags und die im Rechnungsführungssystem der Kommission erfassten abgerechneten Vorfinanzierungen untersucht.

8.37. Nach Auffassung des Hofes hatte die Kommission die einschlägigen Akten in allen geprüften Fällen einer angemessenen Bewertung und geeigneten Kontrollen unterzogen und verfügte über eine solide Grundlage für die endgültige Abrechnung der Vereinbarungen. Die vom Hof zur Prüfung von Vorgängen gezogene Stichprobe umfasste drei Projekte, die im Rahmen von 2012 endgültig abgerechneten Vereinbarungen zum Programm für lebenslanges Lernen durchgeführt worden waren. Der Hof stellte in diesen drei Vorgängen keine signifikanten Fehler fest.

8.38. Die Kontrollverfahren der GD Bildung und Kultur, die bei der endgültigen Abrechnung von im Rahmen des Programms für lebenslanges Lernen mit nationalen Agenturen geschlossenen Vereinbarungen zur Anwendung kommen, werden für wirksam befunden.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung für 2012

8.39. In diesem Themenkreis

- führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 3,9 % beläuft;
- werden die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme für Forschungsrahmenprogramme als bedingt wirksam bewertet; das geprüfte Überwachungs- und Kontrollsystem für das Programm für lebenslanges Lernen wird als wirksam bewertet.

8.40. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die akzeptierten Ausgaben in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

8.39. Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 1.11, in der die Auswirkungen eines mehrjährigen Rahmens auf die Durchführung von operationellen Programmen erläutert werden. Infolge der laufenden Überwachung durch ihr internes Kontrollsystem in den unter dieses Kapitel fallenden Bereichen hat die Kommission im Jahr 2012 Wiedereinzahlungen in Höhe von 120 Mio. EUR vorgenommen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass ihre Verwaltungs- und Kontrollsysteme aus der Verwaltungsperspektive — bei Abwägung der Ziele im Hinblick auf Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit gegen die Verhältnismäßigkeit des Risikos und die Kosteneffizienz der Kontrollen — vorbehaltlich der von den bevollmächtigten Anweisungsbefugten in ihren Jahrestätigkeitsberichten eingelegten Vorbehalte eine angemessene Sicherheit bieten.

Empfehlungen

8.41. **Anhang 8.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2009 und 2010 legte der Hof sieben Empfehlungen vor. Von diesen Empfehlungen traf eine nicht länger zu. Von den übrigen Empfehlungen hat die Kommission zwei vollständig und vier weitgehend umgesetzt.

8.42. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2012 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

— **Empfehlung 1:** Sie sollte sich noch stärker um Behebung der in Zwischen- und Abschlusszahlungen sowie in abgerechneten Vorschüssen festgestellten Fehler bemühen, insbesondere indem sie die Zuwendungsempfänger und unabhängigen Prüfer an die Förderfähigkeitsregeln erinnert und erneut darauf hinweist, dass die Zuwendungsempfänger für alle gemeldeten Kosten Belege beibringen müssen.

— **Empfehlung 2:** Sie sollte die für Forschungsrahmenprogrammprojekte zuständigen Koordinatoren daran erinnern, dass sie die erhaltenen Mittel unverzüglich an die anderen Projektpartner weiterleiten müssen.

— **Empfehlung 3:** Sie sollte die vom Hof in den Ex-ante-Kontrollen ermittelten Schwachstellen analysieren, um zu beurteilen, ob diese Kontrollen geändert werden müssen.

— **Empfehlung 4:** Sie sollte die Verzögerungen bei der Durchführung von Ex-post-Prüfungen verringern und die Umsetzungsquote bei hochgerechneten Korrekturen erhöhen.

8.42.

Die Kommission hat eine Kommunikationskampagne durchgeführt, um die Empfänger und ihre Prüfer an die Förderfähigkeitsregeln zu erinnern. Im Jahr 2012 wurden zehn Seminare von 1 700 Personen besucht, unter ihnen mindestens 235 Prüfer. In Deutschland wurde eine Veranstaltung ausschließlich für Prüfer abgehalten. Die zehn im Jahr 2013 abgehaltenen Veranstaltungen wurden bislang von 1 170 Personen besucht, davon waren etwa 180 Prüfer. Im verbleibenden Jahr 2013 sind weitere Veranstaltungen geplant.

Die Dienststellen der Kommission wenden sich weiterhin schriftlich an die bescheinigenden Prüfer, wenn im Rahmen der Ex-post-Prüfungen der Kommission wesentliche Unterschiede zwischen den bescheinigten Kostenaufstellungen und den Feststellungen der Kommission ermittelt werden.

Des Weiteren wird sich die Kommission bemühen, dieser Frage in der Phase des Vertragsabschlusses Rechnung zu tragen, indem sie sicherstellt, dass die Beteiligten für die häufigsten Fehler bei Kostenaufstellungen sensibilisiert werden.

Dieses Thema wird auch im Vorschlag für die Initiative „Horizont 2020“ berücksichtigt, der eine Reihe von Vereinfachungen beinhaltet, durch die das inhärente Fehlerrisiko verringert wird.

Die Mitteldistribution ist Inhalt der Bestimmungen der zwischen den Empfängern geschlossenen Konsortialvereinbarung, an der die Kommission nicht beteiligt ist. Dennoch weist die Kommission die Koordinatoren regelmäßig auf diese Pflicht hin.

Die Kommission setzt die Analyse ihrer Ex-ante-Kontrollen fort. Die Verbesserung der Ex-ante-Kontrollen, ohne die Empfänger mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu belasten, und die gleichzeitige Sicherstellung einer unverzüglichen Auszahlung an die Wissenschaftler stellen eine permanente Herausforderung dar.

Die Kommission wird ihre Anstrengungen zur Verringerung der Verzögerungen beim Abschluss von Prüfungen und der Extrapolation der Prüfungsergebnisse fortsetzen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 5:** Sie sollte die Überwachungs- und Kontrollsysteme für das zum Rahmenprogramm für Wachstum und Beschäftigung gehörende Programm zur Unterstützung der IKT-Politik stärken.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die spezielle Prüfstrategie für Nichtforschungsprojekte wurde in den Jahren 2012-2013 umgesetzt. In ihrem Rahmen sollen 215 Prüfungen bis 2017 von Nichtforschungsprojekten (einschließlich Projekten des IKT-Förderprogramms) durchgeführt werden. Sämtliche dieser Prüfungen zielen auf Zuwendungsempfänger, die ein hohes Risikoprofil aufweisen.

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die Kommission eine spezielle Prüfstrategie für geförderte Nichtforschungsprojekte (einschließlich Projekten des IKT-Förderprogramms) eingeführt hat. Im Jahr 2012 wurden 27 und im Jahr 2013 weitere 15 dieser Ex-post-Prüfungen in die Wege geleitet. Im zweiten Halbjahr 2013 werden weitere Prüfungen von Nichtforschungsprojekten veranlasst. Darüber hinaus führt die Kommission bei dem zum Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) gehörenden Programm zur Unterstützung der IKT-Politik die gleichen Ex-ante-Kontrollen wie bei anderen Förderprogrammen durch.

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG DES GARANTIEFONDS FÜR MASSNAHMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN AUSSENBEZIEHUNGEN

8.43. Mithilfe des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen, aus dem Garantien für EU-Darlehen an Drittländer bereitgestellt werden, sollen die Gläubiger der EU bei Schuldnerausfall entschädigt und eine direkte Inanspruchnahme des Unionshaushalts vermieden werden. Für die administrative Verwaltung des Fonds ist die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen zuständig, während die Europäische Investitionsbank (EIB) mit der Finanzverwaltung betraut wurde.

8.44. Zum 31. Dezember 2012 belief sich das in der konsolidierten Jahresrechnung 2012 der EU ausgewiesene Nettoguthaben des Fonds auf 1 845 Millionen Euro ⁽¹⁰⁾ gegenüber 1 475 Millionen Euro zum 31. Dezember 2011. Im Jahresverlauf wurde eine Garantie in Höhe von 24 Millionen Euro in Anspruch genommen.

8.45. Die EIB und die Kommission wenden einen Richtwert (Benchmark-Index) zur Überprüfung der jährlichen Wertentwicklung des Fonds an. Die Rendite aus dem Fondsportfolio belief sich im Jahr 2012 auf 7,796 %, womit der Richtwert um 394 Basispunkte überschritten wurde.

⁽¹⁰⁾ Das vom Fonds vor Konsolidierung ausgewiesene Nettoguthaben belief sich auf insgesamt 1 865,5 Millionen Euro.

ANHANG 8.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS FORSCHUNG UND ANDERE INTERNE POLITIKBEREICHE

	2012					2011	2010	2009
	RP6	RP7	LLP	Sonstige	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE								
Vorgänge insgesamt	11	79	21	39	150	86	73	226
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Anteil der geprüften Vorgänge, die								
nicht fehlerbehaftet waren	27 % (3)	39 % (31)	62 % (13)	77 % (30)	51 % (77)	51 %	61 %	72 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	73 % (8)	61 % (48)	38 % (8)	23 % (9)	49 % (73)	49 %	39 %	28 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge								
Aufschlüsselung nach Fehlerart								
Nicht quantifizierbare Fehler	25 % (2)	31 % (15)	37 % (3)	33 % (3)	32 % (23)	38 %	33 %	33 %
Quantifizierbare Fehler	75 % (6)	69 % (33)	63 % (5)	67 % (6)	68 % (50)	62 %	67 %	61 %
Förderfähigkeit	100 % (6)	100 % (33)	100 % (5)	100 % (6)	100 % (50)	98 %	97 %	52 %
Tatsächliches Vorhandensein	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	6 %	7 %
Genauigkeit	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	3 %	38 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER								
Wahrscheinlichste Fehlerquote						3,9 %		
Obere Fehlergrenze						6,0 %		
Untere Fehlergrenze						1,8 %		
⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt. ⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.								

ANHANG 8.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM THEMENKREIS FORSCHUNG UND ANDERE INTERNE POLITIKBEREICHE

Bewertung der geprüften Systeme

Betroffenes System	Ex-ante-Dokumentenprüfungen	Prüfungsbescheinigung	Ex-post-Finanzprüfungen	Gesamtbewertung
Forschungsrahmenprogramme (RP)	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	n. z. ⁽¹⁾	Bedingt wirksam

Betroffenes System	Endgültige Abrechnung	Gesamtbewertung
Programm für lebenslanges Lernen	Wirksam	Wirksam

⁽¹⁾ Siehe Ziffer 8.35.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DEN THEMENKREIS FORSCHUNG UND ANDERE INTERNE POLITIKBEREICHE

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2010	<p>Der Hof unterbreitet der Kommission folgende Empfehlungen</p> <p>— in Bezug auf die Forschungsrahmenprogramme:</p> <p>Empfehlung 1:</p> <p>i) die dank der vorbildlichen Vorgehensweise der GD Informationsgesellschaft und Medien im Zusammenhang mit deren risikoorientierter Ex-post-Prüfungsmethode gesammelten Erfahrungen zu nutzen, um ihre Ex-ante-Kontrollen durch Ermittlung von Zahlungen mit relativ hohem Risikoprofil zu verbessern, und</p> <p>Empfehlung 2:</p> <p>ii) zur Erhöhung der Zuverlässigkeit der Prüfungsbescheinigungen ihre Maßnahmen zu intensivieren, insbesondere durch aktive Unterrichtung der Prüfer, wenn nicht förderfähige Kosten nicht aufgedeckt wurden, damit sich die unabhängigen Prüfer noch besser mit den Förderfähigkeitsregeln vertraut machen. (Ziffer 6.51)</p> <p>Empfehlung 3:</p> <p>— in Bezug auf das Programm für lebenslanges Lernen den Schwerpunkt weiterhin auf die Umsetzung der Primärkontrollen legen. Insbesondere sollte darauf geachtet werden, dass die nationalen Agenturen zumindest die von der Kommission vorgegebene Mindestzahl an Akten prüfen und dass alle Kontrollen ordnungsgemäß dokumentiert werden. (Ziffer 6.51)</p>		X					
		X						

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2009	<p>Der Hof fordert die Kommission auf, sich weiter um eine strikte Anwendung wirksamer Kontrollsysteme zu bemühen. In Anbetracht der geltenden Rechtsvorschriften sollte die Kommission</p> <p>Empfehlung 4:</p> <p>a) sicherstellen, dass unabhängige Prüfer, die fehlerhafte Kostenaufstellungen bescheinigt haben, auf die Erstattungskriterien für gemeldete Kosten hingewiesen werden, damit die Zuverlässigkeit der von ihnen ausgestellten Prüfungsbescheinigungen erhöht wird;</p> <p>Empfehlung 5:</p> <p>b) die Funktionsweise des Systems für die Bescheinigung der Kostenberechnungsmethoden der Zuwendungsempfänger überprüfen und die Zuwendungsempfänger ermutigen, ihre Kostenberechnungsmethoden zur Ex-ante-Bescheinigung vorzulegen;</p> <p>Empfehlung 6:</p> <p>c) den Rückstand bei der Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge verringern und wenn nötig Sanktionen verhängen. (Ziffern 5.49 und 8.32)</p> <p>Empfehlung 7:</p> <p>Der Hof empfiehlt der Kommission, die Kontrollen der Abrechnungen weiter auszubauen, damit Fehler aufgedeckt und berichtigt werden sowie das erneute Auftreten bereits früher ermittelter Fehler verhindert wird. (Ziffer 7.20)</p>		X					
		X				X		

KAPITEL 9

Verwaltungs- und sonstige Ausgaben

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	9.1-9.7
Besondere Merkmale des Themenkreises	9.4-9.5
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	9.6-9.7
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	9.8
Wirksamkeit der Systeme	9.9
Bemerkungen zu einzelnen Organen und Einrichtungen	9.10-9.16
Parlament	9.11-9.12
Europäischer Rat und Rat	9.13-9.14
Rechnungshof	9.15
Sonstige Organe und Einrichtungen	9.16
Schlussfolgerung und Empfehlungen	9.17-9.19
Schlussfolgerung für 2012	9.17
Empfehlungen	9.18-9.19
Anhang 9.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Themenkreis Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	
Anhang 9.2 — Ergebnisse der Prüfung von Systemen für Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	
Anhang 9.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen zu Verwaltungs- und sonstigen Ausgaben	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

9.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zu den Verwaltungs- und sonstigen Ausgaben der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union. Die Kerndaten zu den betreffenden Organen und Einrichtungen sowie den Ausgaben im Haushaltsjahr 2012 sind **Tabelle 9.1** zu entnehmen.

Tabelle 9.1 — Verwaltungs- und sonstige Ausgaben — Kerndaten 2012

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	Kommission	6 456	zentral direkt
	Europäisches Parlament	1 623	zentral direkt
	Europäischer Auswärtiger Dienst	731	zentral direkt
	Rat	524	zentral direkt
	Gerichtshof	343	zentral direkt
	Rechnungshof	136	zentral direkt
	Wirtschafts- und Sozialausschuss	127	zentral direkt
	Ausschuss der Regionen	96	zentral direkt
	Europäischer Bürgerbeauftragter	9	zentral direkt
	Europäischer Datenschutzbeauftragter	7	zentral direkt
Zahlungen des Jahres insgesamt		10 052	
– Vorschüsse ⁽¹⁾		264	
+ abgerechnete Vorschüsse ⁽¹⁾		197	
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt		9 985	
Mittelbindungen des Jahres insgesamt		10 366	

⁽¹⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Kapitel 1, Ziffern 1.6-1.7).
Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2012 der Europäischen Union.

9.2. Dieses Kapitel deckt auch Ausgaben ab, die im Gesamthaushaltsplan zwar als operative Ausgaben ausgewiesen sind, in den meisten Fällen aber nicht die Umsetzung von Maßnahmen, sondern die Gewährleistung des Verwaltungsbetriebs der Kommission zum Zweck haben.

9.3. Der Hof behandelt die EU-Agenturen und sonstigen Einrichtungen sowie die Europäischen Schulen in gesonderten Berichten ⁽¹⁾. Die Finanzprüfung bei der Europäischen Zentralbank fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich des Hofes.

⁽¹⁾ Der besondere Jahresbericht des Hofes über die Europäischen Schulen ist an den Obersten Rat der Europäischen Schulen mit Kopie an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission gerichtet. Die besonderen Jahresberichte des Hofes über Agenturen und sonstige Einrichtungen werden im Amtsblatt veröffentlicht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale des Themenkreises

9.4. Die Verwaltungs- und sonstigen Ausgaben umfassen Ausgaben für Personal (Gehälter, Zulagen und Versorgungsbezüge), welche 60 % der Gesamtausgaben in diesem Bereich ausmachen, sowie für Gebäude, Ausstattung, Energie, Kommunikation und Informationstechnologie.

9.5. Nach Auffassung des Hofes handelt es sich bei diesem Themenkreis insgesamt um einen risikoarmen Bereich. Die Hauptrisiken bei den Verwaltungs- und sonstigen Ausgaben betreffen Verstöße gegen Vergabeverfahren sowie gegen Verfahren für die Ausführung von Verträgen, die Einstellung von Personal und die Berechnung von Dienstbezügen und Zulagen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

9.6. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Im Fall der Prüfung des Themenkreises Verwaltungs- und sonstige Ausgaben ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- Es wurde eine Stichprobe von 151 Zahlungsvorgängen gemäß der Definition in Ziffer 6 von **Anhang 1.1** untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge, welche die Organe und Einrichtungen innerhalb des Themenkreises durchgeführt haben, repräsentativ ist. Im Jahr 2012 umfasste die Stichprobe 91 Zahlungen von Gehältern, Versorgungsbezügen und zugehörigen Zulagen sowie 60 Zahlungen für Aufträge im Zusammenhang mit Gebäuden und andere Ausgaben.
- Im Zuge der Bewertung der Systeme wurde die Übereinstimmung der von den einzelnen Organen und Einrichtungen angewandten Überwachungs- und Kontrollsysteme ⁽²⁾ mit den Vorschriften der Haushaltsordnung geprüft. Außerdem prüfte der Hof Verfahren zur Einstellung von Zeit- und Vertragsbediensteten sowie Vergabeverfahren im Europäischen Parlament und im Rat.
- Die Jährlichen Tätigkeitsberichte von vier Generaldirektionen und Ämtern der Kommission ⁽³⁾, die in erster Linie für Verwaltungsausgaben zuständig sind, wurden analysiert.

⁽²⁾ Ex-ante- und Ex-post-Überprüfungen, interne Revision, Aufzeichnung von Ausnahmen sowie Normen für die interne Kontrolle.

⁽³⁾ Generaldirektion Humanressourcen und Sicherheit, Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche, Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik in Brüssel und Generaldirektion Informatik.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.7. Der Rechnungshof wird von einer externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft⁽⁴⁾ geprüft, die einen Prüfungsbericht zum Jahresabschluss des Haushaltsjahrs vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2012 und einen Assurance-Bericht über die ordnungsgemäße Verwendung der Ressourcen des Hofes sowie die während des Haushaltsjahrs vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2012 vorhandenen Kontrollverfahren erstellt hat (siehe Ziffer 9.15).

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

9.8. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 9.1** zusammengefasst. Von den 151 vom Hof geprüften Vorgängen war einer fehlerbehaftet. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 0 %⁽⁵⁾.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

9.9. Die Ergebnisse der Prüfung von Überwachungs- und Kontrollsystemen durch den Hof sind in **Anhang 9.2** zusammengefasst.

BEMERKUNGEN ZU EINZELNEN ORGANEN UND EINRICHTUNGEN

9.10. Die im Folgenden dargelegten spezifischen Bemerkungen sind nach Organ bzw. Einrichtung der Europäischen Union gegliedert und stellen die Gesamtbeurteilungen in den Ziffern 9.8 und 9.9 nicht infrage. Sie sind zwar nicht für die Verwaltungsausgaben insgesamt wesentlich, wohl aber im Zusammenhang des jeweiligen betroffenen Organs bzw. der jeweiligen betroffenen Einrichtung von Bedeutung.

Parlament**Einstellung von Zeit- und Vertragsbediensteten**

9.11. Im Rahmen der Prüfung von 15 Einstellungsverfahren wurden keine Fehler oder Mängel festgestellt.

⁽⁴⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁵⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit 0 % beträgt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Auftragsvergabe

9.12. Im Zuge der Prüfung wurden 18 Vergabeverfahren untersucht. Insgesamt wurden keine schwerwiegenden Fehler oder Mängel aufgedeckt. Es wurden allerdings Schwachstellen aufgrund von Verwaltungsfehlern festgestellt, die in einem Fall die Verwaltung und Dokumentation des Vergabeverfahrens und in einem weiteren Fall die Anwendung eines Vergabekriteriums betrafen.

Europäischer Rat und Rat**Einstellung von Zeit- und Vertragsbediensteten**

9.13. Im Rahmen der Prüfung von 15 Einstellungsverfahren wurden keine Fehler oder Mängel festgestellt.

Auftragsvergabe

9.14. Im Zuge der Prüfung wurden 15 Vergabeverfahren untersucht. Insgesamt wurden keine schwerwiegenden Fehler oder Mängel aufgedeckt. Es wurde allerdings eine Schwachstelle aufgrund von Fehlern in der Konzeption des Verfahrens festgestellt, in einem Fall in der Durchführung eines Verhandlungsverfahrens und in einem weiteren Fall in der Anwendung eines Auswahlkriteriums.

Rechnungshof

9.15. Im Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers ⁽⁶⁾ heißt es, dass nach Auffassung der Prüfer „der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage des Europäischen Rechnungshofs zum 31. Dezember 2012 sowie der Ertragslage und der Cashflows für das an diesem Stichtag endende Jahr“ vermittelt.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

9.12. Das Parlament hat die Bemerkungen des Rechnungshof in diesen Einzelfällen zur Kenntnis genommen, für die Behandlung künftiger Verfahren wurden adäquate Anweisungen erteilt. Zur Frage des Zuschlagskriteriums weist das Parlament darauf hin, dass das Verfahren einen Auftrag von niedrigem Wert betraf, der an den Bieter vergeben wurden, der den niedrigsten Preis bot.

⁽⁶⁾ Siehe den in Ziffer 9.7 erwähnten Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers zum Jahresabschluss.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Sonstige Organe und Einrichtungen

9.16. Bei der Prüfung der Kommission, des Gerichtshofs der Europäischen Union, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen, des Europäischen Bürgerbeauftragten, des Europäischen Datenschutzbeauftragten und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) wurden bezüglich der geprüften Themen keine signifikanten Mängel ermittelt. Im Rahmen der Prüfung wurde allerdings festgestellt, dass bei der Kommission und beim EAD weiterhin Schwachstellen in der Verwaltung von Sozialleistungen bestehen.

ANTWORT DER KOMMISSION

9.16. Die Mitarbeiter haben dem PMO jede Änderung ihrer Familiensituation und der Vergütungen, die sie aus anderen Quellen erhalten, zu melden. Zur Verringerung der Schwachstellen hinsichtlich der mangelnden Reaktivität einiger Mitarbeiter bzw. ihrer Vergesslichkeit hat das PMO - soweit möglich - Erinnerungen, Kontrollen und IT-Lösungen eingeführt, z. B.:

- Ex-post-Kontrollen,
- automatische Aktualisierung der von anderen Quellen erhaltenen Vergütungen im IT-System: 90 % der Mitarbeiter sind bereits erfasst, die Mitarbeiter der übrigen Länder dürften bis Ende 2014 erfasst sein,
- Kontrollen im Rahmen der bestehenden Verfahren (Einstellung bzw. Ausscheiden aus dem Dienst),
- Entwicklung der geplanten Front-Office-Module von SYSPER2 (dürfte bis Ende 2013 abgeschlossen sein).

ANTWORT DES EAD

9.16. Der Europäische Auswärtige Dienst weist auf Folgendes hin:

- Das PMO hat sein APP-Modul („von anderer Seite erhaltene Zulagen“) mit Erfolg an den Bediensteten am Hauptsitz und in den Delegationen getestet.
- Seit Anfang 2013 bezieht das PMO im Prinzip die Bediensteten am Hauptsitz und in den Delegationen systematisch in die automatischen Aktualisierungen ein.
- Dieses Verfahren wurde mehrfach auf das Personal mit belgischer Staatsbürgerschaft angewandt.
- Das Modul wird schrittweise auf andere Staatsangehörigkeiten ausgedehnt: im Mai 2013 auf Irland und in den folgenden Monaten auf Frankreich, die Niederlande und Finnland.
- Schweden, Österreich, Rumänien und Ungarn sind für 2014 vorgesehen.
- Außerdem wird der EAD seine Bediensteten im September in einer Mitteilung daran erinnern, dass sie verpflichtet sind, ihre Erklärungen zu aktualisieren.

BEMERKUNGEN DES HOFES

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2012**

9.17. In diesem Themenkreis

- führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 0 % beläuft;
- hat der Hof zwar einige Fehler und Mängel bemerkt (siehe Ziffern 9.11-9.16), doch ist davon auszugehen, dass die untersuchten Überwachungs- und Kontrollsysteme die in den ersten Zahlungsanträgen vorhandene Fehlerquote wahrscheinlich auf ein vertretbares Maß verringern. Diese Systeme werden daher als wirksam bewertet.

Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die akzeptierten Ausgaben nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

Empfehlungen

9.18. **Anhang 9.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2009 und 2010 legte der Hof neun Empfehlungen vor. Vier dieser Empfehlungen wurden in diesem Jahr gemäß dem Rotationsprinzip des Hofes nicht erneut untersucht. Die betroffenen Organe setzten eine Empfehlung vollständig, zwei Empfehlungen weitgehend und zwei Empfehlungen teilweise um.

9.19. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2012 empfiehlt der Hof, dass das Parlament, der Europäische Rat und der Rat (siehe Ziffern 9.12 und 9.14) durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren verbessern.

ANTWORT DER KOMMISSION

9.18. Siehe Antwort auf Ziffer 9.16.

ANTWORTEN DES RATES

9.19. Der Rat und der Europäische Rat verfügen über einen soliden zentralisierten Rechtsrahmen für das Auftragswesen, der kürzlich an die neue Haushaltsordnung und die Anwendungsbestimmungen zu dieser Haushaltsordnung angepasst worden ist und mit der Gestaltung neuer Muster für Verträge und Ausschreibungen sowie der Entwicklung spezifischer Schulungskurse für die Definition und Anwendung der Auswahl- und Zuschlagskriterien verstärkt werden soll.

ANHANG 9.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS VERWALTUNGS- UND SONSTIGE AUSGABEN

	2012				2011	2010	2009
	Ausgaben für das Personal	Ausgaben für Gebäude	Sonstige Ausgaben (Energie, Kommunikation, Informationstechnologie usw.)	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE							
Vorgänge insgesamt	91	17	43	151	56	58	57
ERGEBNISSE DER PRÜFUNG ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die							
nicht fehlerbehaftet waren	100 % (91)	100 % (17)	98 % (42)	99 % (150)	93 %	93 %	93 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	1 % (1)	7 %	7 %	7 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER							
Wahrscheinlichste Fehlerquote				0 %			

⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt. Die Ergebnisse der Prüfungen spiegeln den Anteil jedes Segments innerhalb des Themenkreises wider.

⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

ANHANG 9.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN FÜR VERWALTUNGS- UND SONSTIGE AUSGABEN

Bewertung der geprüften Systeme

Betroffenes System	Europäisches Parlament	Europäischer Rat und Rat	Sonstige Organe und Einrichtungen	Gesamtbewertung
Einstellung, Gehälter und Versorgungsbezüge	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam
Auftragsvergabe	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN ZU VERWALTUNGS- UND SONSTIGEN AUSGABEN

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof				Antwort des Organs bzw. der Einrichtung	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2010	Parlament <i>Einstellung von Zeit- und Vertragsbediensteten</i> Das Parlament sollte gewährleisten, dass die getroffenen Einstellungsentscheidungen anhand einer angemessenen Dokumentation begründet werden.	Die eingehende Untersuchung einer Stichprobe von Einstellungen von Zeit- und Vertragsbediensteten (siehe Ziffer 9.11) gab keinen Anlass zu Bemerkungen.					
	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss <i>Einstellung von Zeit- und Vertragsbediensteten</i> Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sollte gewährleisten, dass die in den Stellenausschreibungen aufgeführten Zulassungskriterien berücksichtigt werden.			Der Hof hat festgestellt, dass der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss infolge dieser Empfehlung Maßnahmen zur Konsolidierung und Stärkung der Einstellungsregelungen umgesetzt hat. Gemäß dem Rotationsprinzip für die eingehende Untersuchung interner Kontrollsysteme bei den Organen werden in den kommenden Jahren Prüfungsarbeiten im Einstellungsbereich durchgeführt werden.			
	Parlament <i>Auftragsvergabe</i> Das Parlament sollte sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten über geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung verfügen, um die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren zu verbessern.			Die eingehende Untersuchung einer Stichprobe von Auftragsvergabeverfahren (siehe Ziffer 9.12) zeigte, dass weiterhin Fehler in der Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Auftragsvergabeverfahren bestehen.			
	Kommission (*) <i>Auftragsvergabe</i> Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten über geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung verfügen, um die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren zu verbessern.						

(*) Gemäß dem Rotationsprinzip für die eingehende Untersuchung interner Kontrollsysteme bei den Organen wird in den kommenden Jahren die Weiterverfolgung dieser Empfehlungen durchgeführt werden.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort des Organs bzw. der Einrichtung
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise			
2010	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (*) <i>Auftragsvergabe</i> Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sollte sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten über geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung verfügen, um die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren zu verbessern.						
	Ausschuss der Regionen (*) <i>Auftragsvergabe</i> Der Ausschuss der Regionen sollte sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten über geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung verfügen, um die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren zu verbessern.						
2009	Parlament <i>Zahlung von Sozialleistungen an Bedienstete</i> Die Bediensteten sollten dazu aufgefordert werden, in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation vorzulegen. Außerdem sollte das Parlament ein System zur zeitnahen Überwachung und Überprüfung dieser Dokumente einrichten.		Wie in Anhang 9.3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011 erwähnt, hat das Parlament Maßnahmen zur Minderung des Risikos umgesetzt. Im Zuge der Prüfung des Hofes wurden keine weiteren Schwachstellen aufgezeigt. Allerdings besteht weiterhin das Risiko, dass Zahlungen nicht in korrekter Höhe oder rechtsgrundlos geleistet werden, da das bestehende System auf Erklärungen von Bediensteten beruht.				Die für das Haushaltsjahr 2012 ergriffenen Maßnahmen ermöglichen erneut eine Verbesserung der Antwortquote im Rahmen der jährlichen elektronischen Bestätigung/Aktualisierung der personenbezogenen Daten der Bediensteten. Die Erklärungen der Bediensteten werden gegebenenfalls durch adäquate Belege ergänzt.
	Kommission - GD Außenbeziehungen <i>Zahlung von Sozialleistungen und Zulagen an Bedienstete</i> Die Bediensteten sollten dazu aufgefordert werden, in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zum Nachweis ihrer persönlichen Situation bei den Dienststellen der Kommission vorzulegen. Außerdem sollte die GD Außenbeziehungen ein System zur zeitnahen Überwachung und Überprüfung dieser Dokumente einrichten.			Wie in Anhang 9.3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011 erwähnt, hat der Europäische Auswärtige Dienst in Zusammenarbeit mit dem Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO) der Kommission Maßnahmen zur Minderung des Risikos umgesetzt. Im Rahmen der Prüfung des Hofes wurde allerdings aufgezeigt, dass weiterhin Schwachstellen bestehen (siehe Ziffer 9.16).			

(*) Gemäß dem Rotationsprinzip für die eingehende Untersuchung interner Kontrollsysteme bei den Organen wird in den kommenden Jahren die Weiterverfolgung dieser Empfehlungen durchgeführt werden.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof				Antwort des Organs bzw. der Einrichtung	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2009	<p>Europäischer Datenschutzbeauftragter <i>Zahlung von Sozialleistungen an Bedienstete</i> Die Bediensteten sollten dazu aufgefordert werden, in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zum Nachweis ihrer persönlichen Situation vorzulegen. Der Europäische Datenschutzbeauftragte sollte im Hinblick auf diese Problematik sein System zur zeitnahen Überwachung und Überprüfung dieser Unterlagen verbessern.</p>		<p>Wie in Anhang 9.3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011 erwähnt, hat der Europäische Datenschutzbeauftragte in Zusammenarbeit mit dem Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO) der Kommission Maßnahmen zur Minderung des Risikos umgesetzt. Im Zuge der Prüfung des Hofes wurden keine weiteren Schwachstellen aufgezeigt. Allerdings besteht weiterhin das Risiko, dass Zahlungen nicht in korrekter Höhe oder rechtsgrundlos geleistet werden, da das bestehende System auf Erklärungen von Bediensteten beruht.</p>			<p><i>Der EDSB nimmt die Ergebnisse der Analyse des Hofes aufmerksam zur Kenntnis und wird sein System zur zeitnahen Überwachung und Überprüfung weiter verbessern.</i></p>	

KAPITEL 10

EU-Haushalt und Ergebniserbringung

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	10.1-10.4
Teil 1 — Die Berichterstattung über die politischen Erfolge in den Jährlichen Tätigkeitsberichten hat sich weiterentwickelt, ist aber weiterhin von begrenztem Nutzen	10.5-10.19
Einleitung	10.5-10.6
Die Berichterstattung über die politischen Erfolge muss verbessert werden	10.7-10.16
Das Leistungsmanagement und die diesbezügliche Berichterstattung haben sich weiterentwickelt, und es wurden Korrekturmaßnahmen in die Wege geleitet, doch ist es noch zu früh, um deren Ergebnisse zu bewerten	10.17-10.19
Teil 2 — Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse	10.20-10.24
Teil 3 — Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Hofes	10.25-10.44
Einleitung	10.25-10.27
Bei den Ausgabenprogrammen werden nicht durchgehend SMART-Ziele und damit verbundene geeignete Leistungsindikatoren verwendet	10.28-10.31
Mängel in Bezug auf die Relevanz, Zuverlässigkeit und Zeitnähe der Leistungsdaten	10.32-10.36
In mehreren Fällen war die Nachhaltigkeit der EU-Projekte gefährdet	10.37-10.44
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	10.45-10.51
Schlussfolgerungen	10.45-10.49
Empfehlungen	10.50-10.51
Anhang 10.1 — Vom Rechnungshof im Jahr 2012 angenommene Sonderberichte	
Anhang 10.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen zum Thema EU-Haushalt und Ergebniserbringung	

EINLEITUNG

10.1. In diesem Kapitel, das drei Teile umfasst, liegt der Schwerpunkt auf der Wirtschaftlichkeit. Der erste Teil enthält die Bemerkungen des Hofes zu den Managementplänen (MP) und Jährlichen Tätigkeitsberichten (JTB) einiger Generaldirektoren der Kommission. Der zweite Teil betrifft den zweiten und dritten Evaluierungsbericht der Kommission ⁽¹⁾, und im dritten Teil wird auf einige der wichtigsten Themen und Lehren für die Zukunft eingegangen, die sich aus den im Jahr 2012 vom Hof ausgearbeiteten Sonderberichten zu Fragen der Wirtschaftlichkeit ergeben ⁽²⁾.

10.2. Die Bewertung der Leistung erfolgt nach Maßgabe der Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit) ⁽³⁾. Es ist von entscheidender Bedeutung, die Leistung während der gesamten Dauer einer öffentlichen Intervention zu messen, und zwar bezogen auf Input (für die Programmdurchführung erforderliche finanzielle, personelle, materielle, organisatorische oder regulative Mittel), Output (was im Rahmen des Programms erreicht werden soll), Ergebnisse (unmittelbare durch das Programm verursachte Veränderungen bei den direkt Beteiligten oder den direkten Empfängern) und Auswirkungen (längerfristige gesellschaftliche Veränderungen, die auf die EU-Maßnahme zurückzuführen sind).

10.1. Die Kommission schenkt der Leistungsmessung und -berichterstattung zunehmend mehr Beachtung. Die Erstellung von Leistungsberichten ist als Entwicklungsprozess zu sehen. Die Mitteilung „Managementbilanz der Kommission 2012 — Synthesebericht“ (COM(2013) 334 final vom 5.6.2013) führt eine Reihe von Initiativen auf, die das Leistungsmanagement innerhalb der Kommission weiter festigen sollen. Die stetige Entwicklung hin zu einer Leistungskultur wird ihre volle Wirkung erst in einigen Jahren entfalten, was zum Teil damit zusammenhängt, dass neue Statistik- und andere Tools entwickelt werden müssen.

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 318 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse vor.

⁽²⁾ Die Sonderberichte des Hofes betreffen sowohl aus dem EU-Gesamthaushaltsplan als auch im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds finanzierte Maßnahmen. Sie sind abrufbar auf der Website des Hofes (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Artikel 27 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ersetzt durch Artikel 30 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates, die am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

10.3. In vielen Bereichen des EU-Haushalts gelten komplexe Rechtsrahmen und liegt der Schwerpunkt nicht genug auf der Leistung. Wenngleich im Zusammenhang mit den Vorschlägen für die neuen Verordnungen zum Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) und zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 behauptet wird, diese seien ergebnisorientiert, so sind sie doch grundsätzlich nach wie vor inputorientiert (ausgabenorientiert), weswegen der Schwerpunkt eher auf der Einhaltung von Rechtsvorschriften als auf der Erbringung von Leistungen liegt⁽⁴⁾. Beispielsweise ist für die ländliche Entwicklung in der entsprechenden Verordnung eine Reihe disparater und weitreichender Ziele festgehalten, wobei aber weder die erwarteten Ergebnisse und Auswirkungen noch die relevanten Indikatoren angeführt werden⁽⁵⁾.

10.3. Die neuen Verordnungen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik gewährleisten auch für die zweite Säule einen stärker leistungsorientierten Ansatz:

- Der Verordnungsentwurf für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums enthält zwar keine quantitativen Ziele auf EU-Ebene, schreibt jedoch vor, dass alle Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums auf die Erfüllung quantitativer Ziele ausgerichtet sein müssen, die sich streng an den Zielvorgaben in der Verordnung orientieren. Die Indikatoren, die zur Definition dieser Ziele zu verwenden sind, werden im Durchführungsrechtsakt festgelegt.
- Darüber hinaus gilt für wichtige geplante Outputs gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen ein Leistungsrahmen.

Die Ergebnisorientierung ist auch ein wesentliches Merkmal der vorgeschlagenen Verordnungen für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Einige Aspekte der anspruchsvollen und innovativen Vorschläge sind:

- eine bessere Interventionslogik, die die von der Union festgelegten Ziele mit verbindlichen und präzisen Zielvorgaben der Mitgliedstaaten verknüpft,
- erstmalige interventionsspezifische Ex-ante-Konditionalitäten zur Erhöhung der Wirksamkeit der Investitionen,
- deutlich erweiterte makroökonomische Konditionalitäten,
- ein neu gestaltetes Evaluierungskonzept, das sich auf die Planung, die Pflicht zur Evaluierung der Wirkungen jedes einzelnen Programmteils und den Einsatz neuer Methoden gründet,
- ein verbindlicher Leistungsrahmen einschließlich leistungsgebundener Reserve.

⁽⁴⁾ Stellungnahme Nr. 7/2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, Ziffer 6 (ABL C 47 vom 17.2.2012) sowie Stellungnahme Nr. 1/2012 zu einigen Vorschlägen für Verordnungen in Bezug auf die Gemeinsame Agrarpolitik für den Zeitraum 2014-2020, Ziffer 8 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁾ Stellungnahme Nr. 1/2012, Ziffer 8.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.4. Bei großen Teilen des EU-Haushalts, insbesondere beim Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und bei den Fonds der Kohäsionspolitik (GSR), werden die innerhalb der Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens (MFF) ⁽⁶⁾ zulässigen maximalen Ausgabenbeträge in jährliche Mittelzuweisungen für die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt. Wie der Hof bereits in der Vergangenheit hervorgehoben hat, ist es eine Herausforderung, mit einer Regelung, bei der die Mittel im Vorfeld auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden ⁽⁷⁾ und die Inanspruchnahme dieser Mittel ein implizites Ziel darstellt, qualitativ gute Ergebnisse zu erreichen ⁽⁸⁾.

ANTWORT DER KOMMISSION

10.4. Die neuen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums werden unter dem Aspekt der Erfüllung quantitativer Ziele (die mit den Zielvorgaben der Verordnung in Verbindung stehen) konzipiert. Die Mittelzuweisung für die verschiedenen Maßnahmen erfolgt gemäß den jeweiligen Zielen, so dass zwischen den gesetzten Zielen und den dafür vorgesehenen Mitteln kein Ungleichgewicht herrscht. Die Kommission wird ferner eine leistungsgebundene Reserve einbehalten, die erst zu einem späteren Zeitpunkt der Programmdurchführung freigegeben wird, wenn die Verwaltungsbehörden nachweisen können, dass die Programme die vorgegebenen Etappenziele erreicht haben. Das vorrangige Ziel der Erfüllung der Zielvorgaben wird dadurch nachdrücklich unterstützt.

Die Mittelzuweisung nach Mitgliedstaaten ist zum Zweck der Programmplanung und insbesondere der Vorabquantifizierung der Ziele erforderlich, die ansonsten nicht möglich wäre. Die Mittel sollten auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten anstehenden Bedürfnisse abgestimmt sein.

⁽⁶⁾ Im vom Europäischen Rat vorgelegten und vom Europäischen Parlament gebilligten gegenwärtigen mehrjährigen Finanzrahmen (MFF 2007-2013) werden die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen festgelegt. Diese Ausgabenkategorien entsprechen den sechs Rubriken des MFF (z. B. „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ (Rubrik 1 A) oder „Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“ (Rubrik 1 B)).

⁽⁷⁾ Auf der Grundlage vom Rat festgelegter Kriterien nimmt die Kommission eine Aufteilung nach Mitgliedstaaten vor (nationale Finanzrahmen), z. B. für die Entwicklung des ländlichen Raums (Entscheidung 2009/545/EG der Kommission vom 7. Juli 2009 zur Festlegung der jährlichen Aufteilung des Betrags gemäß Artikel 69 Absatz 2a der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums auf die Mitgliedstaaten und zur Änderung der Entscheidung 2006/636/EG der Kommission (ABL. L 181 vom 14.7.2009, S. 49) oder für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Entscheidung 2006/593/EG der Kommission vom 4. August 2006 über die indikative Aufteilung der Verpflichtungsermächtigungen für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ nach Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2007-2013 (ABL. L 243 vom 6.9.2006, S. 32)).

⁽⁸⁾ Stellungnahme Nr. 7/2011, Ziffer 4.

TEIL 1 — DIE BERICHTERSTATTUNG ÜBER DIE POLITISCHEN ERFOLGE IN DEN JÄHRLICHEN TÄTIGKEITSBERICHTEN HAT SICH WEITERENTWICKELT, IST ABER WEITERHIN VON BEGRENZTEM NUTZEN

Einleitung

10.5. Die bei der Ausführung des EU-Haushalts zur Anwendung kommenden verschiedenen Arten der Mittelverwaltung⁽⁹⁾ und die unterschiedlichen Aufgaben der Generaldirektionen haben zur Folge, dass der Kommission unterschiedliche Rollen und Zuständigkeiten zukommen. Die Kommission sollte diesen Faktoren — neben anderen — Rechnung tragen, wenn sie in ihren MP Leistungsziele und Indikatoren festlegt und in ihren JTB diesbezüglich Bericht erstattet.

10.6. Der Hof analysierte die im Zusammenhang mit den MP und JTB bestehenden Anforderungen an die Berichterstattung sowie die damit verbundenen Prozesse, einschließlich der zur Verfügung gestellten Orientierungshilfen. Er prüfte die MP und JTB (Teil 1) für das Jahr 2012 der Generaldirektion Wettbewerb (GD COMP), der Generaldirektion Mobilität und Verkehr (GD MOVE) sowie der Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei (GD MARE). Dabei ging er insbesondere der Frage nach, ob die JTB nützliche Informationen darüber liefern, welchen Beitrag die Generaldirektionen innerhalb des Jahres zu den politischen Erfolgen geleistet haben⁽¹⁰⁾. Grundlage dieser Analyse waren die Anforderungen, die in der Haushaltsordnung, den Kommissionsnormen für die interne Kontrolle und den vom Generalsekretariat der Kommission und der Generaldirektion Haushalt (GD BUDG) herausgegebenen Anweisungen für die Ausarbeitung der MP und JTB festgelegt sind.

10.5. Die Kommissionsdienststellen wurden gebeten, in ihren Managementplänen unter Angabe der erwarteten Wirkungen und Ergebnisse Zielvorgaben festzulegen. Diese Vorgaben beziehen sich gewöhnlich auf gesellschaftliche Probleme, die auf unterschiedliche Weise, etwa durch finanzielle Unterstützung, den Erlass von Rechtsvorschriften oder die Rechtsdurchsetzung, behoben werden sollen.

Derzeit wird über Wege der Transparenzerhöhung nachgedacht, etwa indem in den Managementplänen die Zuständigkeiten der Kommission im Rahmen ihrer operativen Tätigkeiten besser beschrieben werden.

⁽⁹⁾ Die 2012 geltende Haushaltsordnung sah fünf Arten der Mittelverwaltung vor (zentral direkt, zentral indirekt, geteilt (Mitgliedstaaten), dezentral (Drittländer) und gemeinsam). Die seit 1. Januar 2013 geltende Haushaltsordnung sieht hauptsächlich drei Arten der Mittelverwaltung vor (direkt, indirekt und geteilt).

⁽¹⁰⁾ In Kapitel 8 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010 analysierte der Hof die JTB der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI), der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) und der GD Forschung und Innovation (GD RTD). In Kapitel 10 seines Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011 analysierte er die JTB von EuropeAid sowie erneut die JTB der GD AGRI und der GD REGIO. Die in diesem Jahr vorgebrachten Bemerkungen decken sich weitgehend mit denen der Jahresberichte 2010 und 2011.

Die Berichterstattung über die politischen Erfolge muss verbessert werden

10.7. Gemäß der Haushaltsordnung muss die Kommission dem der Haushaltsbehörde vorzulegenden Entwurf des Haushaltsplans Tätigkeitsübersichten beifügen⁽¹¹⁾. Diese Tätigkeitsübersichten sollen für die verschiedenen Tätigkeiten sogenannte SMART-Ziele⁽¹²⁾ vorsehen (mindestens ein Ziel pro Tätigkeit). Die Zielerreichung soll anhand von Indikatoren gemessen werden. Die in den Tätigkeitsübersichten aufgeführten Ziele und Indikatoren werden von den Generaldirektoren größtenteils direkt in ihre MP als Ziele übernommen.

10.8. Die Generaldirektoren sollen dann in Teil 1 ihrer JTB über die erzielten Ergebnisse Bericht erstatten sowie darüber, inwieweit diese Ergebnisse die angestrebten Auswirkungen hatten. Kommissionsweit betrachtet enthielten alle MP zusammengekommen rund 1 000 Ziele und etwa 3 000 Indikatoren⁽¹³⁾.

10.9. Aufgrund seiner Analyse der MP und JTB der GD COMP, GD MOVE und GD MARE ermittelte der Hof die folgenden Hauptprobleme in Bezug auf die Berichterstattung über die innerhalb des Jahres erzielten politischen Erfolge:

- a) Direkt aus übergeordneten politischen Dokumenten oder Legislativdokumenten übernommene Ziele sind häufig nicht zielgerichtet genug, um auf der Ebene der MP und JTB von Nutzen zu sein.
- b) Nur bei acht von 52 Zielen waren alle SMART-Kriterien erfüllt.
- c) Die Indikatoren für die Leistungsüberwachung müssen verbessert werden.
- d) Die Evaluierungen waren keine nützliche Quelle für Nachweise zur Untermauerung der in den JTB erfolgten Berichterstattung über die politischen Erfolge.

10.9. Die Kommission ist der Ansicht, dass in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte bei der Berichterstattung über die politischen Erfolge gemacht wurden und dass insbesondere die jährlichen Tätigkeitsberichte ihrer Generaldirektionen eine Menge nützlicher Informationen über die erzielten Ergebnisse und ihre gesellschaftlichen Auswirkungen enthalten.

a) Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 10.10.

b) Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 10.12.

d) Verschiedene Evaluierungen haben als wichtige Informationsquelle zur Verwirklichung der in den jährlichen Tätigkeitsberichten vermeldeten politischen Ergebnisse beigetragen. Gleichwohl dienen nicht alle Evaluierungen den Zwecken des jährlichen Tätigkeitsberichts, da sie beispielsweise einen anderen Zeitraum abdecken als das Jahr, auf den sich der jährliche Tätigkeitsbericht bezieht.

⁽¹¹⁾ Artikel 38 Absatz 3 Buchstabe e der Haushaltsordnung.

⁽¹²⁾ Ein SMART-Ziel erfüllt folgende Kriterien: konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen.

⁽¹³⁾ Die Kommission hat vorgeschlagen, (ab dem Haushaltsverfahren für das Haushaltsjahr 2014) Programmübersichten (*programme statements*) einzuführen, um die Anzahl der Ziele und Indikatoren zu reduzieren.

Direkt aus übergeordneten politischen Dokumenten oder Legislativdokumenten übernommene Ziele sind häufig nicht zielgerichtet genug, um auf der Ebene der JTB und MP von Nutzen zu sein

10.10. Die Instruktionen der Kommission für die Ausarbeitung der Managementpläne 2012 sehen vor, dass die Generaldirektionen allgemeine Ziele, die mit Wirkungsindikatoren (langfristig) verbunden sind, und spezifische Ziele, die mit Ergebnisindikatoren (kurz-/mittelfristig) verbunden sind, definieren. Die in den MP und JTB verwendeten Ziele stammen häufig direkt aus Rechtstexten oder übergeordneten politischen Dokumenten. Die drei geprüften Generaldirektionen begründeten diese Vorgehensweise mit dem verbindlichen Charakter der betreffenden Dokumente. Auch wenn die in diesen Dokumenten aufgeführten Ziele insbesondere als Grundlage bei der Formulierung allgemeiner Ziele herangezogen werden sollen, so darf nicht außer Acht gelassen werden, dass diese Ziele in einem politischen Kontext verfasst wurden und häufig nicht zielgerichtet genug sind, um auf der GD-Ebene von Nutzen zu sein (siehe z. B. Kasten 10.1). Überdies wurde zwischen den allgemeinen und den spezifischen Zielen keine klare Verknüpfung hergestellt (GD COMP und GD MARE). Der Interne Auditdienst (IAS) gelangte kürzlich zu einer ähnlichen Schlussfolgerung, indem er darauf hinwies, dass einige JTB nicht genügend Informationen über die Verknüpfung zwischen den allgemeinen und spezifischen Zielen in den Managementplänen enthalten.

Kasten 10.1 — GD COMP — Das politische Ziel war auf GD-Ebene nicht zielgerichtet genug

Die GD COMP nennt als allgemeines Ziel die Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit und überwacht dessen Erreichung anhand des realen BIP-Wachstums, der Beschäftigungsquote der Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren und des in Forschung und Entwicklung investierten Prozentsatzes des EU-BIP.

Indem die GD COMP ein übergeordnetes politisches Ziel sowie allgemeine Zielvorgaben der Kommission als Wirkungsindikatoren verwendet, hat sie keine Möglichkeit nachzuweisen, welchen Beitrag sie selbst zum Erreichen dieser politischen Ziele geleistet hat.

10.10. *Gemäß den Anweisungen für die Ausarbeitung der Managementpläne müssen die allgemeinen Ziele mit den politischen Zielen der Kommission dadurch in Einklang gebracht werden, dass sie in den Managementplänen vertieft werden. Grund ist die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass sich die Kommissionsdienststellen der Umsetzung der politischen Ziele und der Hauptprioritäten der Kommission widmen. Die Ziele sollten vornehmlich auf Wirkungen und Ergebnisse konzentriert sein, auch wenn diese gewöhnlich nur zum Teil auf die Maßnahmen der Kommissionsdienststellen zurückgehen.*

Die Ziele, die dazu dienen, die Rechenschaftspflicht der Kommission gegenüber der Öffentlichkeit zu gewährleisten, sind vornehmlich auf Wirkungen und Ergebnisse konzentriert, auch wenn diese gewöhnlich nur zum Teil auf die Maßnahmen der Kommissionsdienststellen zurückgehen, da sie auch durch externe Faktoren beeinflusst sind.

Die Kommission wird prüfen, ob die Anweisungen für die Ausarbeitung der Managementpläne geändert werden müssen, um die Verknüpfung zwischen den allgemeinen und den spezifischen Zielen besser darzustellen. Siehe auch die Antwort der Kommission zu Kasten 10.1.

Kasten 10.1 — GD COMP — Die politischen Ziele stellen keine aussagekräftigen Ziele auf GD-Ebene dar

Die Kommission weiß um die Problematik der Methode, den Faktor Wettbewerb als Nachweis spezifischer quantitativer Wirkungsindikatoren zu verwenden, anstatt allgemeinere Indikatoren wie das BIP-Wachstum oder den Beitrag, den die Wettbewerbspolitik zur Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ leistet, zu benutzen. Die Verbindung zwischen diesem allgemeinen Ziel und den Durchsetzungsmaßnahmen und politischen Initiativen der Kommission ist auf den Seiten 4 und 5 des jährlichen Tätigkeitsberichts 2012 erläutert.

Die GD COMP nennt als allgemeines Ziel die Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit, um ihre Maßnahmen gemäß den internen Leitlinien der Kommission auf angemessene Art mit den Maßnahmen der Kommission in Übereinstimmung zu bringen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.11. In den MP wird nicht klar erläutert, wie die geplanten Tätigkeiten auf den einzelnen Managementebenen — unter Berücksichtigung der Ressourcenzuweisung und der festgestellten Risiken — zur Verwirklichung der Ziele beitragen sollen. Dies schränkt den Nutzen der Berichterstattung über die politischen Erfolge in Teil 1 der JTB ein. Auch wenn die Ziele für den Politikbereich, in dem die jeweilige GD tätig ist, unter Umständen relevant sind, so sind sie nicht zielgerichtet genug, um ihr Erreichen im Zeitverlauf (beispielsweise anhand von Etappenzielen) überwachen zu können.

Nur bei acht von 52 Zielen waren alle SMART-Kriterien erfüllt

10.12. Die Ziele der einzelnen GD sollen genau festgelegt und bei Bedarf aktualisiert werden. Sie sollen so formuliert sein, dass ihre Verwirklichung überwacht werden kann, d. h., es soll sich um SMART-Ziele handeln. Von den 52 vom Hof geprüften Zielen erfüllten jedoch nur acht alle SMART-Kriterien (Kasten 10.2 enthält ein Beispiel für ein solches Ziel). Die geprüften Ziele waren zwar für den jeweiligen Politikbereich, in dem die Generaldirektionen tätig waren, relevant, häufig jedoch nicht konkret, messbar und terminiert genug, um ihre Überwachung zu ermöglichen.

Kasten 10.2 — Ziele der GD MOVE

Ein den SMART-Kriterien entsprechendes Ziel

Ein Ziel der GD MOVE ist die Verwirklichung des zentralen Verkehrsnetzes bis 2030. Dieses Ziel ist konkret, mit einem Datum versehen und sachgerecht. Die Messbarkeit dieses Ziels wird durch quantifizierte Angaben im MP und JTB gewährleistet (z. B. Beseitigung von fünf Engpässen auf zentralen Verkehrsachsen bis zum Jahr 2017).

Ein nicht den SMART-Kriterien entsprechendes Ziel

Ein von der GD MOVE in ihrem MP 2012 festgelegtes Ziel ist die Förderung der modernen innerstädtischen Mobilität. Dieses Ziel entspricht nicht dem SMART-Ansatz, da es weder konkret (d. h. mit Angaben darüber, was geändert werden soll) noch messbar oder mit einem Datum versehen ist.

ANTWORT DER KOMMISSION

10.11. Die Kommission überlegt, wie die Beziehung zwischen der Tätigkeit der Dienststellen und den beabsichtigten Ergebnissen und Wirkungen in den Managementplänen besser dargestellt werden könnte. Die Kommission ist der Meinung, dass die Einhaltung der SMART-Kriterien ausreicht, um die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele auf angemessene Weise zu überwachen. Hinzu kommt, dass sich die Wirkungen und Ergebnisse häufig nur über mehrere Jahre hinweg messen lassen.

10.12. Bei der Bewertung, ob die SMART-Kriterien eingehalten werden, sollten die Angaben im Managementplan in ihrer Gesamtheit analysiert werden.

Die Kommission ist sich im Klaren darüber, dass die Leistungsberichterstattung auf die tatsächlichen Bedürfnisse der beteiligten Akteure konzentriert und flexibel genug sein sollte, um die unterschiedlichen Tätigkeitsarten der Dienststellen zu reflektieren.

Kasten 10.2 — Ziele der GD MOVE

Ein nicht den SMART-Kriterien entsprechendes Ziel

Das Ziel der innerstädtischen Mobilität gilt als erfüllt, wenn die Zahl der Städte, die dem CIVITAS-Forum beitreten, bis 2015 auf 250 bis 270 ansteigt. Dem Leser stehen also alle erforderlichen Angaben zur Verfügung, und das Ziel kann in der Praxis als spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und mit einem Zeitrahmen versehen, also als „SMART“, angesehen werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

10.13. Etappenziele ermöglichen es zu überprüfen, ob die Entwicklungen im Hinblick auf das Erreichen eines langfristigen Ziels wie geplant voranschreiten. Langfristige Ziele sollen mit mittelfristigen oder jährlichen Etappenzielen verbunden sein. Die GD MARE formulierte in ihrem MP 2012 zwei Etappenziele, die bereits im Jahr 2011 erreicht wurden. Andere von der GD MARE vorgegebene Etappenziele waren im Hinblick auf die übergeordneten Ziele nicht unbedingt relevant. Die GD MOVE legte in ihrem MP 2012 für mit langfristigen Zukunftsvorgaben (2020 und 2050) verbundene Ziele vier Etappenziele fest. Allerdings wurden im JTB 2012 zu einer dieser Zukunftsvorgaben, die mit einem Etappenziel für 2012 verbunden war, ohne Nennung von Gründen keine Angaben gemacht.

Die Indikatoren für die Leistungsüberwachung müssen verbessert werden

10.14. Die Wahl der Indikatoren sollte auf Aspekten wie Relevanz, Messbarkeit und Verfügbarkeit zeitnaher und zuverlässiger Leistungsdaten beruhen. Die Indikatoren sollten nach Möglichkeit im Einklang mit den RACER-Kriterien⁽¹⁴⁾ aufgestellt werden. Indikatoren, die Ergebnisse messen, auf welche die Generaldirektionen nur begrenzten Einfluss haben, sollten durch andere Indikatoren, welche die Tätigkeiten der Generaldirektionen direkt messen, ergänzt werden.

10.15. Alle drei Generaldirektionen legten mindestens einen Leistungsindikator pro Ziel fest, der dem Management dabei helfen soll, die Fortschritte zu überwachen und zu bewerten und darüber Bericht zu erstatten. Eine Überprüfung von 15 Indikatoren (fünf pro GD) hat gezeigt, dass acht dieser Indikatoren sämtlichen RACER-Kriterien ausreichend entsprachen. Darüber hinaus ermittelte der Hof folgende Schwachstellen (siehe Kasten 10.3):

- a) Indikatoren, auf welche die Generaldirektionen keinen Einfluss haben (GD MARE, GD MOVE);
- b) Indikatoren, die keine relevanten Informationen liefern (GD COMP) oder nicht mit quantifizierten Zielvorgaben verbunden sind (GD MARE und GD COMP), oder Indikatoren, die mit quantifizierten Vorgaben verbunden sind, die sich aber nicht messen lassen (GD MARE);
- c) mit Zielvorgaben verbundene Indikatoren, bei denen es keine klare Verknüpfung zwischen dem Indikator und der Zielvorgabe gibt oder bei denen die Zielvorgabe nicht aussagekräftig ist (GD MARE und GD MOVE).

10.13. Meilensteine ermöglichen lediglich die Messung, wie weit die ergriffenen Maßnahmen auf dem Weg zur Erreichung eines langfristigen Ziels vorangeschritten sind. Sie geben darüber Aufschluss, ob die Umsetzung wie geplant voranschreitet.

Was die GD MOVE anbelangt, so wurden im Managementplan 2012 ein langfristiges Ziel (bis zum Jahr 2020) und ein Meilenstein für das Jahr 2010 für den Ergebnisindikator „Anteil erneuerbarer Energien im Verkehrssektor“ gesetzt. Allerdings wurden die Rechtsvorschriften, auf die sich der Meilenstein gründete, mit Wirkung vom 1. Januar 2012 aufgehoben, so dass im jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 keine Berichterstattung mehr über den entsprechenden Indikator erfolgte. Die Kommission räumt ein, dass mit einer diesbezüglichen Erläuterung im jährlichen Tätigkeitsbericht hätte klargestellt werden können, warum der Stand des Meilensteins für 2010 zwar im Managementplan 2012, nicht jedoch im jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 berücksichtigt wird.

10.14. Die Indikatoren sollten für die Ziele, auf die sie sich beziehen, relevant sein. Bei wirkungs- oder ergebnisorientierten Zielen sind Indikatoren, die nur das direkte Ergebnis der GD messen, zu restriktiv, um die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele angemessen überwachen zu können. Die Kommission ist der Ansicht, dass die alleinige Verwendung von Indikatoren, die ein direktes Ergebnis einer GD messen, zu restriktiv wäre und die Gesamttätigkeit der GD nicht angemessen erfassen würde.

10.15. Die Kommission ist der Ansicht, dass die dargelegten Indikatoren generell nützliche Informationen über die Fortschritte im Bereich der Umsetzung der allgemeinen politischen Ziele der Kommission sowie der Leistungsüberwachung liefern.

- a) Die Kommission ist der Ansicht, dass die Indikatoren wichtige Informationen für die Kommunikation mit externen Akteuren und für die allgemeine Ausrichtung der politischen Initiativen und Beschlüsse der Kommission liefern. Die direkte Wirkung einer politischen Initiative auf die Verwirklichung eines Ziels lässt sich häufig nur auf mittlere oder lange Sicht bewerten.
- b) Siehe Antwort zu Kasten 10.3.
- c) Die Kommission hält die dargelegten Indikatoren für nützlich. Sie räumt jedoch ein, dass in Bezug auf die genannten spezifischen Indikatoren genauer erläutert werden sollte, wann die Zielvorgaben erreicht sind, und wird versuchen, dies in Zukunft umzusetzen (siehe auch die Antwort zu Kasten 10.3).

⁽¹⁴⁾ Zutreffend, akzeptiert, glaubwürdig, einfach und stabil; Norm der Kommission für die interne Kontrolle — Ziele und Leistungsindikatoren (ICS 5).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 10.3 — Beispiele für Indikatoren

GD MARE — Indikatoren, auf welche die GD keinen Einfluss hat

Auf bestimmte Indikatoren hat die GD MARE keinen Einfluss, da sie von den Ergebnissen internationaler Handelsverhandlungen abhängen. Die GD MARE weist darauf hin, dass der Abschluss dieser Verhandlungen außerhalb ihrer Kontrolle liegt.

GD COMP — Keine relevanten Informationen

Ein spezifisches Ziel ist die wirksame Ermittlung, Bestrafung, Abschreckung und Abhilfe in Bezug auf besonders wettbewerbschädliche Praktiken durch Unternehmen, bei denen es nicht um Kartelle handelt. Das Erreichen dieses Ziels wird anhand eines Ergebnisindikators gemessen: Benchmark für die (erkennbaren) Vorteile für die Kunden, die sich aus den Kommissionsbeschlüssen zum Verbot wettbewerbswidriger Praktiken durch Unternehmen, bei denen es sich nicht um Kartelle handelt, sowie aus Kommissionsbeschlüssen ergeben, mit denen von Unternehmen angebotene Verpflichtungszusagen für bindend erklärt werden. Dieser Indikator wird anhand einer Berechnungsmethode der GD COMP definiert, die darauf abzielt, geschätzte Vorteile für die Kunden zu quantifizieren. Die GD COMP weist jedoch selbst darauf hin, dass dieser Indikator nicht die Fortschritte im Hinblick auf das Erreichen des Ziels misst. Infolgedessen ist das Ziel nicht mit einem Indikator verbunden.

GD MOVE — Schwierigkeiten bei der Darstellung und Auslegung der Ergebnisse

Für das allgemeine Ziel Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur und deren intelligente Finanzierung hat die GD MOVE unter anderem folgenden Wirkung Indikator festgelegt: Verringerung der (durchschnittlichen) Reisezeit bei 30 vorrangigen TEN-V-Vorhaben aufgrund von aus EU-Mitteln finanzierten Verbesserungen bei der Infrastruktur, wobei die Zielvorgabe minus 20 % bis 2020 (im Vergleich zu 2011) lautet. Die Auswirkungen für die Bürger werden anhand quantitativer Angaben zur verringerten Reisezeit gemessen. Die Art und Weise, in der die aktuellsten verfügbaren Informationen im JTB 2012 dargestellt werden, ist jedoch nicht klar verständlich. So wird der aktuelle Stand bei diesem Indikator folgendermaßen beschrieben: St. Pölten-Wien: 40 Minuten; Unterinntal: 15 Minuten; Barcelona-Frankreich: 1 Stunde 40 Minuten. Es ist unklar, ob es sich bei diesen Zeitangaben um die im Jahr 2012 bereits erreichte durchschnittliche Reisezeit handelt oder um die bis 2020 angestrebte Verkürzung der durchschnittlichen Reisezeit. Zudem werden keine Angaben darüber gemacht, inwieweit das angestrebte Ziel einer Verringerung um 20 % erreicht wurde. Außerdem werden nur drei von 30 Werten angegeben. Ohne zusätzliche Erläuterungen lässt sich nicht feststellen, ob die anhand des Indikators gemessene Zielerreichung der Planung entspricht.

ANTWORT DER KOMMISSION

Kasten 10.3 — Beispiele für Indikatoren

GD MARE — Indikatoren, auf welche die GD keinen Einfluss hat

Der Indikator zu internationalen Handelsverhandlungen gemäß ABB 1102 besitzt für die Messung der Fortschritte auf dieses spezifische Ziel hin Relevanz, da er das Ergebnis der Tätigkeit der GD anzeigt.

Der Hinweis der GD MARE wurde im Einklang mit Teil 4 der Anweisungen der zentralen Dienststellen für die Ausarbeitung des Managementplans 2012 aufgenommen.

GD COMP — Keine relevanten Informationen

Die Kommission räumt ein, dass die GD COMP derzeit nicht über einen Indikator für ihre Tätigkeit im Bereich wettbewerbschädlicher Praktiken durch Unternehmen verfügt, bei denen es sich nicht um Kartelle handelt. Die Gründe dafür liegen in der Komplexität des Berechnungsverfahrens, da solche Fälle stark von den homogenen Fällen etwa im Bereich horizontaler Zusammenschlüsse oder von Kartellen abweichen, die weniger komplexe Berechnungen erfordern, und im Ressourceneinsatz, die solch komplexere Berechnungen erfordern (Kosten-Nutzen-Verhältnis).

GD MOVE — Indikator „Verringerung der Reisezeit“

Die Kommission hält den Indikator „Verringerung der Reisezeit“ für äußerst relevant und sehr nützlich, um zu bewerten, ob das Ziel der Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur erreicht wurde. Sie räumt jedoch ein, dass die Fortschritte bei der Verringerung der Reisezeit bei 30 vorrangigen TEN-V-Vorhaben hätten genauer erläutert werden können, und wird versuchen, dies künftig zu tun.

Auf den Strecken der drei aufgeführten vorrangigen Vorhaben wurde die Reisezeit im Jahr 2012 durch von der EU kofinanzierte Maßnahmen um 20 % bis 60 % verkürzt. Da bis 2020 Maßnahmen zu weiteren Abschnitten folgen werden, erwartet die Kommission, dass die einzelnen Ziele für sämtliche Strecken dieser vorrangigen Vorhaben erreicht werden, ebenso wie die Ziele anderer vorrangiger Vorhaben.

Die Evaluierungen waren keine nützliche Quelle für Nachweise zur Untermauerung der Berichterstattung über die politischen Erfolge in den JTB

10.16. Gemäß den Instruktionen der Kommission sollen die Evaluierungen und die in diesem Kontext durchgeführten Studien Informationen über die Ergebnisse und Auswirkungen liefern. Die JTB 2012 aller drei Generaldirektionen enthielten in Teil 1 Informationen zu den Evaluierungen, allerdings handelte es sich dabei nur um knappe Hinweise oder Fußnoten. Für jede der drei geprüften Generaldirektionen untersuchte der Hof fünf im Jahr 2012 oder davor abgeschlossene Evaluierungen. Dabei wurde deutlich, dass diese Evaluierungen nur begrenzt als Quelle für Informationen über die Ergebnisse und Auswirkungen herangezogen werden können. Dies lag in erster Linie daran, dass bei den Evaluierungen der Schwerpunkt eher auf operativen Fragen als auf der Leistung lag oder daran, dass die Kommission Zweifel an der Qualität der von den Behörden der Mitgliedstaaten übermittelten Informationen hatte.

Das Leistungsmanagement und die diesbezügliche Berichterstattung haben sich weiterentwickelt, und es wurden Korrekturmaßnahmen in die Wege geleitet, doch ist es noch zu früh, um deren Ergebnisse zu bewerten

10.17. Das Generalsekretariat und die GD BUDG spielen eine entscheidende Rolle bei der Bereitstellung jährlicher Anweisungen zur Struktur und zum Inhalt der JTB. Außerdem nehmen sie die Funktion eines zentralen Qualitätsmanagements (Unterstützung und Begleitung) für die von den einzelnen Generaldirektionen ausgearbeiteten JTB wahr. Im Jahr 2012 fanden im Rahmen der Qualitätskontrolle erstmals Diskussionen zu den Entwürfen von Teil 1 der JTB aller Generaldirektionen mit dem Generalsekretariat und der GD BUDG statt.

10.16. Die Kommission nimmt die Feststellung des Rechnungshofs, dass sich die von diesem geprüften Evaluierungen mehr auf operative Aspekte als auf erzielte Ergebnisse bezogen, zur Kenntnis. Sie teilt die Auffassung, dass Evaluierungen Aufschlüsse über Ergebnisse und Auswirkungen liefern sollten, und erkennt an, dass der Evaluierungsschwerpunkt je nach Stand der Umsetzung des evaluierten Programms unterschiedlich sein kann. Die Kommission verweist auf den Evaluierungsbericht nach Artikel 318 AEUV, in dem zu sämtlichen Haushaltslinien des MFR Ergebnisse vorgestellt werden, die sich sowohl auf operative Aspekte der Frühphase der Programmumsetzung als auch auf die Auswirkungen, die Wirksamkeit und den auf EU-Ebene erzielten Zusatznutzen der Programme in einer späteren Phase der Umsetzung beziehen.

Die Kommission wird künftig verstärkt darauf achten, dass in ihren Evaluierungen leistungsbezogene Aspekte behandelt werden und in den jährlichen Tätigkeitsberichten entsprechend darüber Bericht erstattet wird. Sie verweist auf vorliegende Evaluierungen, in denen bereits nützliche Informationen über politische Ergebnisse gegeben werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass sie in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte bei der Berichterstattung über politische Ergebnisse erzielt hat, und dass die jährlichen Tätigkeitsberichte ihrer Generaldirektionen viele nützliche Informationen über politische Ziele sowie über erreichte Ergebnisse und deren Auswirkungen auf die Gesellschaft enthalten.

Für den nächsten MFR entwickelt die Kommission zurzeit einen stärkeren und kohärenteren Überwachungs-, Evaluierungs- und Berichterstattungsrahmen für EU-Finanzierungsprogramme. Der für das Jahr 2012 vorgelegte Bericht nach Artikel 318 AEUV enthält einen Aktionsplan. Die Kommission erinnert daran, dass die Informationen und Bewertungen, die die Kommission in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten vorlegen können, ebenso wie ihre gesamte Berichterstattung zum nächsten MFR weitgehend von den sich auf die Leistungsmessung beziehenden Bestimmungen der vom Europäischen Parlament und vom Rat anzunehmende Rechtsakte zur Unterstützung der neuen Finanzierungsprogramme abhängen werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.18. Der interne Auditdienst (IAS) gelangte im Anschluss an seine Prüfung des Prozesses zur Ausarbeitung der JTB zu der Schlussfolgerung, dass bei diesem Prozess der Schwerpunkt auf der Recht- und Ordnungsmäßigkeit liege, während der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit im Zusammenhang mit den politischen Erfolgen nicht genügend Beachtung geschenkt werde. Als Reaktion auf diese Prüfung hat die Kommission im März 2013 einen Aktionsplan ausgearbeitet, um die wichtigsten Feststellungen anzugehen und eine Überarbeitung der Instruktionen in die Wege zu leiten.

10.19. Im Kontext der Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen hat die Kommission einen gemeinsamen Leistungsrahmen für die Kommission und die nationalen Behörden vorgeschlagen, der auf gemeinsam vereinbarten Output- und Ergebnisindikatoren beruht.

TEIL 2 — EVALUIERUNGSBERICHT ZU DEN FINANZEN DER UNION AUF DER GRUNDLAGE DER ERZIELTEN ERGEBNISSE

10.20. Im November 2012 veröffentlichte die Kommission ihren zweiten und im Juni 2013 ihren dritten Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse⁽¹⁵⁾. Gemäß dem Vertrag ist die Kommission zur Vorlage eines solchen Berichts verpflichtet, der zu den Nachweisen gehört, auf deren Grundlage das Parlament der Kommission jedes Jahr Entlastung in Bezug auf den Haushaltsplan erteilt⁽¹⁶⁾.

10.21. In seinen Bemerkungen zum zweiten Evaluierungsbericht⁽¹⁷⁾ stellte der Hof fest, dass die größere Reichweite eine Verbesserung gegenüber dem ersten Evaluierungsbericht darstellte. Zudem hielt der Hof fest, dass der Bericht gewisse Anhaltspunkte im Hinblick auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Programme lieferte. Allerdings enthielt der Evaluierungsbericht keine ausreichenden, relevanten und zuverlässigen Nachweise darüber, was mit den EU-Politiken erreicht wurde, und war daher für die Zwecke, für die er im Rahmen des Entlastungsverfahrens bestimmt ist, ungeeignet.

10.22. Der dritte Evaluierungsbericht weist gegenüber dem ersten und zweiten Evaluierungsbericht Verbesserungen auf, da mehr Informationsquellen herangezogen werden als nur die Evaluierungen, wie insbesondere die Sonderberichte des Hofes und die Empfehlungen des Internen Auditdienstes der Kommission. Außerdem werden darin einige verbesserungswürdige Bereiche ermittelt. Der Hof begrüßt diese Entwicklungen. Dennoch ist der Bericht noch nicht vollständig für die angestrebten Zwecke geeignet.

⁽¹⁵⁾ Zweiter Evaluierungsbericht, COM(2012) 675 final; dritter Evaluierungsbericht, COM(2013) 461 final.

⁽¹⁶⁾ Artikel 318 und 319 AEUV.

⁽¹⁷⁾ Schreiben des Präsidenten des Hofes an den Präsidenten der Kommission: „Antwort des Europäischen Rechnungshofs auf den zweiten Evaluierungsbericht der Kommission gemäß Artikel 318“, 21.12.2012 (<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/Otherauditdocuments>).

ANTWORT DER KOMMISSION

10.18. Die Kommission wird die Anweisungen für die Ausarbeitung der jährlichen Tätigkeitsberichte überarbeiten. Dabei wird dafür gesorgt, dass der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit im Zusammenhang mit den politischen Erfolgen Beachtung geschenkt wird.

10.21. Die Kommission bekräftigt erneut, dass sie die Absicht hat, den Bericht in Rücksprache mit der Entlastungsbehörde weiter zu verbessern.

Die Kommission bekräftigt zudem, dass dies nur im Rahmen des neuen Leistungsrahmens möglich sein wird, der sich auf die Rechtsgrundlagen für den nächsten MFR gründen wird.

Die bisherigen Bemerkungen des Rechnungshofs sind bei der Erstellung des diesjährigen Evaluierungsberichts soweit berücksichtigt worden, wie es im bestehenden Rahmen des MFR 2007-2013 möglich ist. Der diesjährige Bericht wurde am 26. Juni 2013 angenommen.

10.22. Die Kommission begrüßt die positiven Bemerkungen des Rechnungshofs zur Entwicklung des Evaluierungsberichts. Gleichwohl ist die Kommission der Auffassung, dass der Evaluierungsbericht erst zu einem späten Zeitpunkt des MFR, wenn die ersten Auswirkungen der Programme sichtbar werden, hinreichende, stichhaltige und zuverlässige — und somit vom Rechnungshof als brauchbar für das Entlastungsverfahren anzusehende — Informationen über die Ergebnisse der EU-Politik liefern können.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

10.23. Der Hof stellt fest, dass sich die Kommission verpflichtet hat, im Jahr 2014 einen neuen Rahmen für die Leistungsberichterstattung vorzulegen und nimmt die Initiativen zur Kenntnis, die bereits unternommen wurden, um die Leistungsberichterstattung in den Kommissionsdienststellen zu verbessern. Darüber hinaus plant die Kommission

- a) die Leistungsberichterstattung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten ihrer Generaldirektionen zu verbessern,
- b) die jährlichen Managementpläne und die jährlichen Tätigkeitsberichte stärker mit dem Evaluierungsbericht gemäß Artikel 318 zu verknüpfen,
- c) den Evaluierungsbericht gleichzeitig mit dem Synthesebericht anzunehmen.

10.24. Schließlich ist festzuhalten, dass der dritte Evaluierungsbericht durch einen Aktionsplan zur Weiterentwicklung des Evaluierungsberichts gemäß Artikel 318 ergänzt wird. Der Hof erkennt diesen positiven Schritt an. Allerdings ist nicht klar, wie diese Aktionen in der Praxis aussehen werden. Insbesondere werden weder individuelle Zuständigkeiten noch Fristen für den Abschluss der betreffenden Aktionen genannt. Der Hof wird beobachten, inwieweit es der Kommission gelingt, den Aktionsplan umzusetzen und die im Hinblick auf künftige Evaluierungsberichte angekündigten Verbesserungen vorzunehmen und darüber Bericht erstatten.

TEIL 3 — ERGEBNISSE DER WIRTSCHAFTLICHKEITSPRÜFUNGEN DES HOFES

Einleitung

10.25. In den Sonderberichten des Hofes wird die Frage untersucht, ob die Ausgaben der Europäischen Union nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung ausgeführt werden (siehe Ziffer 10.2). Bei der Auswahl der Themen seiner Sonderberichte (die spezifische Haushaltsbereiche oder Managementfragen betreffen) verfolgt der Hof das Ziel, eine maximale Wirkung zu erreichen, wobei er sich auf verschiedene Kriterien, wie Höhe der betroffenen Einnahmen oder Ausgaben (Wesentlichkeit), Risiken für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und Ausmaß des Interesses der betroffenen Kreise, stützt. Im Jahr 2012 hat der Hof 25 Sonderberichte angenommen⁽¹⁸⁾, die in **Anhang 10.1** aufgeführt werden.

10.26. In diesem Teil geht der Hof der Frage nach, welche Lehren aus seinen Sonderberichten 2012 gezogen werden können. Dabei legt er den Schwerpunkt auf drei Themen, die im Hinblick auf das Erreichen der mit der nächsten Generation von Ausgabenprogrammen angestrebten Ergebnisse und Auswirkungen wichtig sind: SMART-Ziele und geeignete Indikatoren für die Programme, zuverlässige und zeitnahe Daten zur Leistung der Programme sowie Nachhaltigkeit der aus EU-Mitteln finanzierten Projekte.

10.23. Die Kommission wird ihre Dienststellen bezüglich der neuen Generation von Finanzierungsprogrammen, die im Rahmen des MFR 2014-2020 durchgeführt werden, anweisen, dem Leistungsrahmen dieser Programme in ihren Managementplänen für 2014 Rechnung zu tragen. Somit wird in den jährlichen Tätigkeitsberichten, die im März 2015 vorgelegt werden sollen, über die Leistungen Bericht erstattet werden können. Zusätzlich werden die jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen enger mit dem Evaluierungsbericht nach Artikel 318 AEUV verknüpft werden.

10.24. Die Kommission begrüßt, dass der Rechnungshof den Aktionsplan als einen positiven Schritt verbucht. Sie erinnert daran, dass im diesjährigen Bericht darauf hingewiesen wird, dass der Aktionsplan so lange nur vorläufigen Charakter besitzt, bis die Rechtsakte, auf deren Grundlage die Finanzierungsprogramme im nächsten MFR unterstützt werden sollen, angenommen wurden. Dies ist auch der Grund dafür, dass bisher keine spezifischen individuellen Verantwortlichkeiten und Fertigstellungstermine festgelegt wurden.

⁽¹⁸⁾ Angenommen heißt zur Veröffentlichung freigegeben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.27. Diese Themen werden in unterschiedlichem Ausmaß auch in anderen aktuellen Veröffentlichungen des Hofes behandelt⁽¹⁹⁾. Wie der Hof bereits in der Vergangenheit hervorgehoben hat, muss die Kommission, um feststellen zu können, ob mit den Ausgaben der Europäischen Union die erwünschten Ergebnisse und Auswirkungen erzielt werden, ihre Systeme der Berichterstattung und Rechenschaftslegung für den nächsten Programmplanungszeitraum überdenken und den Schwerpunkt nicht nur auf die Übereinstimmung mit den Vorschriften legen, sondern auch auf die erzielten Erfolge (Ergebnisse und Auswirkungen). Unverzichtbare Bestandteile eines solchen Systems der Berichterstattung und Rechenschaftslegung sind SMART-Ziele und geeignete Indikatoren sowie zuverlässige, zeitnahe Informationen.

Bei den Ausgabenprogrammen werden nicht durchgehend SMART-Ziele und damit verbundene geeignete Leistungsindikatoren verwendet

10.28. Die Haushaltsordnung sieht vor, dass für alle vom Haushaltsplan abgedeckten Tätigkeitsbereiche SMART-Ziele festgelegt werden, die mit Hilfe von Leistungsindikatoren kontrolliert werden⁽²⁰⁾. Dies würde es der Kommission und den Mitgliedstaaten erlauben, nicht nur am Ende, sondern auch an wichtigen Zwischenpunkten zu bewerten, ob die festgelegten Ziele verwirklicht wurden und die beabsichtigten Auswirkungen voraussichtlich erreicht werden.

⁽¹⁹⁾ Stellungnahme Nr. 4/2012 zum Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union, den die Kommission gemäß Artikel 318 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse vorlegt (<http://eca.europa.eu>). Siehe auch Stellungnahme Nr. 7/2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, sowie Stellungnahme Nr. 1/2012 zu einigen Vorschlägen für Verordnungen in Bezug auf die Gemeinsame Agrarpolitik für den Zeitraum 2014-2020, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 8.54 und Antwort des Europäischen Rechnungshofs auf den zweiten Evaluierungsbericht der Kommission gemäß Artikel 318.

⁽²⁰⁾ Artikel 30 Absatz 3 der Haushaltsordnung.

ANTWORT DER KOMMISSION

10.27. Die Kommission stimmt der Auffassung zu, dass ihre Managementsysteme geeignet sein sollten, die durch EU-Ausgaben erzielten Erfolge und Ergebnisse zu messen, und dass es geeignete Follow-up- und Kontrollsysteme geben sollte, um verlässliche Informationen für die Berichterstattung über die Ergebnisse zu erhalten.

Die Kommission arbeitet im Rahmen des bevorstehenden mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 an der Weiterentwicklung ihres internen Managementsystems. Im Mittelpunkt stehen dabei der EU-Mehrwert, die Effizienz und Wirksamkeit sowie die Gesamtwirkung ihrer Ausgabenprogramme auf Wirtschaft und Gesellschaft. Die Kommission wird, gestützt auf die vom Gesetzgeber für den nächsten Programmplanungszeitraum vorgegebenen Rahmen für Ziele, Indikatoren, Monitoring und Evaluierung, eine neue Leistungskultur entwerfen und dadurch eine klare Grundlage für die jährliche Leistungsberichterstattung durch die Kommission schaffen.

Die Kommission hat in ihre Vorschläge für die neuen, im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens durchzuführenden Programme bereits mehrere Elemente aufgenommen, die einen fähigeren Leistungsrahmen schaffen sollen, der in Bezug auf die Verwirklichung der allgemeinen Ziele der verschiedenen Finanzhilfeprogramme stärker auf Effizienz und Wirksamkeit ausgerichtet ist. Dieser Leistungsrahmen wird sich auch auf die vorhandenen internen Steuerungsinstrumente auswirken.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

10.29. In seinem Sonderbericht über die Integration von Drittstaatsangehörigen stellte der Hof fest, dass die Kommission aufgezeigt hat, dass es durchaus möglich ist, Indikatoren für den Output und die Wirkung geförderter Maßnahmen zu definieren⁽²¹⁾. Zwar waren die geprüften Behörden in den Mitgliedstaaten aufgefordert, quantifizierbare Outputs aufzuführen, doch wurden nur für rund die Hälfte der geprüften Maßnahmen messbare Zielvorgaben gemacht. Darüber hinaus betrafen die meisten Zielvorgaben lediglich die Zahl der Projekte oder Teilnehmer, anstatt auch spezifischere Aspekte der Projekte wie z. B. die Erfolgsquote beim Erwerb von Qualifikationen zu messen. Der Hof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass — wengleich die Kommission ausführliche Leitlinien zu Indikatoren zur Verfügung gestellt hat — vier der fünf geprüften Mitgliedstaaten erhebliche Mängel bei der Aufnahme der SMART-Ziele in ihre Programme, der Einrichtung angemessener IT-Systeme für die Datenerhebung und/oder der Berichterstattung über die Erreichung der Ziele aufwiesen. Infolgedessen waren Kommission und Mitgliedstaaten in ihrer Fähigkeit zur Überwachung und Steuerung der Programme behindert.

10.30. Im Sonderbericht über die Reform der gemeinsamen Marktorganisation für Wein wird hervorgehoben, dass trotz der ausführlichen Anforderungen an die Informationen und der umfangreichen Informationen, die die Kommission von den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Durchführung der einzelnen Maßnahmen erhält, die Überwachungsfunktion der Kommission, die auch eine Bewertung umfassen sollte, ob die Ziele der Reform erreicht werden, durch das Fehlen zentraler Leistungsindikatoren eingeschränkt war⁽²²⁾.

10.29. *Im Rahmen des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen macht sich die Kommission mehrere Instrumente zur Überwachung der Länderprogramme zunutze, etwa regelmäßige Kontakte mit den Mitgliedstaaten sowie Zwischen- und Abschlussberichte über die Programmdurchführung. Die Mitgliedstaaten haben ferner nationale Evaluierungsberichte für den Zeitraum 2007-2010 auf der Grundlage gemeinsamer Indikatoren vorgelegt, die von der Kommission festgelegt wurden und die mit den Indikatoren der Mitgliedstaaten auf Projektebene vereinbar sind. Diese gemeinsamen Indikatoren dürften aussagekräftige Ergebnisse auf nationaler und europäischer Ebene liefern. In ihrem Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds vom 15.11.2011 (KOM(2011) 751) hat die Kommission die Einführung gemeinsamer verbindlicher Indikatoren vorgeschlagen, um die Länderprogramme effizient bewerten und verwalten zu können. Sie werden derzeit mit den teilnehmenden Mitgliedstaaten erörtert, insbesondere unter dem Aspekt, dass sie zahlenmäßig begrenzt sowie „SMART“ und realitätsbezogen sein und zuverlässige Daten liefern sollten.*

10.30. *Die Frage, ob die Weinmarktreform aus dem Jahr 2008 ihr Ziel erreicht hat, wird von der Kommission anhand folgender Kriterien bewertet:*

- (1) *Regelmäßige Bewertung der Situation auf dem Weinmarkt*
 - a) *anhand zentraler in den Verordnungen (EG) Nr. 555/2008 und (EG) Nr. 436/2009 aufgeführter Indikatoren*
- (2) *Regelmäßige Bewertung der Umsetzung der Weinpolitik durch die Mitgliedstaaten, etwa durch folgende Maßnahmen:*
 - a) *Durchführung einer Studie über die Umsetzung der Reform im Jahr 2012, die eine eingehende und ausführliche Analyse zu verschiedenen Aspekten der gemeinsamen Marktorganisation für Wein erbrachte*
 - b) *Was die Länderprogramme angeht, kam es 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 555/2008 und zur Annahme von zwei Leitlinien durch die GD AGRI, die verdeutlichen sollen, wie die Maßnahmen auf nationaler Ebene umzusetzen sind. In den Leitlinien werden den Mitgliedstaaten zentrale Indikatoren zur Verwendung empfohlen (z. B. Auswahlkriterien, Bewertungskriterien, Wirkungsindikatoren usw.). Es sind dieselben Indikatoren, die die GD AGRI zur Evaluierung ihrer Maßnahmen verwendet.*

⁽²¹⁾ Sonderbericht Nr. 22/2012 „Tragen der Europäische Integrationsfonds und der Europäische Flüchtlingsfonds wirksam zur Integration von Drittstaatsangehörigen bei?“, Ziffern 20, 24, 25 und 79.

⁽²²⁾ Sonderbericht Nr. 7/2012 „Reform der gemeinsamen Marktorganisation für Wein: bisher erzielte Fortschritte“, Ziffern 50 und 57.

10.31. Im Sonderbericht des Hofes über aus dem EFRE kofinanzierte Finanzinstrumente wird unterstrichen, dass die für den EFRE eingerichteten Standardüberwachungsinstrumente der Kohäsionspolitik unangemessen oder nicht auf Finanzinstrumente zugeschnitten sind. Sofern angemessene Überwachungs- und Informationssysteme vorhanden waren, waren diese kaum dafür geeignet, über die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Bereich der Fonds zu informieren und die Einhaltung dieses Grundsatzes zu überwachen ⁽²³⁾.

Mängel in Bezug auf die Relevanz, Zuverlässigkeit und Zeitnähe der Leistungsdaten

10.32. Die Messung und Bewertung der Zielerreichung ist jedoch nur sinnvoll, wenn sie auf relevanten, zuverlässigen und zeitnahen Informationen beruht. Bei der Schaffung eines soliden Leistungsmanagement- und Berichterstattungssystems muss die Kommission besonders auf die Zuverlässigkeit und Zeitnähe der von ihr selbst generierten oder von Mitgliedstaaten und anderen Akteuren gelieferten Leistungsdaten achten. Einige im Jahr 2012 veröffentlichten Sonderberichte des Hofes enthalten Beispiele für die mangelnde Qualität von Daten, die in den folgenden Absätzen aufgegriffen werden.

(3) Breitere Bewertung weinmarktrelevanter Fragen

- a) Die im Jahresverlauf 2012 erhobenen Daten wurden von der GD AGRI auch für die Erstellung des Berichts 2012 für den Rat und das Parlament verwendet, und zwar zusammen mit weiteren Indikatoren der Mitgliedstaaten mit Bezug zu den nationalen Stützungsprogrammen und zur Rodungsregelung.
- b) Die GD AGRI startet derzeit ein Projekt zur Neubewertung der Wettbewerbsfähigkeit von EU-Weinen, das bis Ende 2014 abgeschlossen sein soll. In der geplanten Ausschreibung sind eindeutige Indikatoren für das bevorstehende Projekt festgelegt.
- c) Die GD AGRI führt zudem eine Evaluierung in Bezug auf den Mehrwert geschützter Ursprungsbezeichnungen und geschützter geografischer Angaben durch. Auch hier werden noch eindeutige Indikatoren festgelegt.

10.31. Im Rahmen der Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates im Dezember 2011 wurden die Mitgliedstaaten zur förmlichen Berichterstattung über Finanzierungsinstrumente verpflichtet. Die Kommission erstellte 2012 auf dieser Grundlage einen zusammenfassenden Bericht, während die Kommissionsdienststellen für die Verwaltungsbehörden einen detaillierten Leitfaden über die Berichterstattung schufen. Darüber hinaus veröffentlichte die Kommission im Februar 2012 eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Thema Finanzierungsinstrumente im Bereich der Kohäsionspolitik und nahm mit Hilfe des Expertennetzwerks für Evaluierung eine Bewertung der Verwendung von EFRE-Mitteln zur Unterstützung von Finanzinstrumenten vor. Die Anforderungen an die Berichterstattung werden im nächsten Programmplanungszeitraum weiter konsolidiert.

10.32. In Bezug auf Programme mit direkter Verwaltung sollte die Kommission gemäß ihrer Legislativvorschläge für die nächsten Finanzhilfeprogramme in der Lage sein, zeitnahe und zuverlässige Informationen für die Leistungsberichterstattung sicherzustellen.

Bei Programmen mit indirekter Verwaltung ist die Kommission darauf angewiesen, dass die Mitgliedstaaten sowie andere Akteure gewillt und in der Lage sind, geeignete, zeitnahe, zuverlässige und vergleichbare Daten bereitzustellen. Beim derzeitigen Rechtsrahmen ist dies nicht für alle Programme auf zusammenfassende Weise möglich.

⁽²³⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 2/2012 „Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“, Ziffern 82 und 121.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

10.33. Bei seiner Prüfung zur „Ausrichtung der Beihilfen für die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe auf bestimmte Ziele“ stellte der Hof fest, dass der als Instrument für die Mitgliedstaaten und die Kommission gedachte gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen keine relevanten Daten für die Überwachung der Ergebnisse lieferte, die mit den eingesetzten Mitteln erreicht wurden. Die festgelegten Indikatoren erlaubten es nicht, die im Hinblick auf das Erreichen der EU-Prioritäten erzielten Fortschritte zu überwachen. Die Daten waren von geringer Zuverlässigkeit und ermöglichten keinen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten (und/oder Regionen) ⁽²⁴⁾. In einem anderen Bericht stellte der Hof signifikante Schwachstellen bei der Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten fest, was dazu führte, dass die Kommission nicht in allen Fällen bewerten konnte, ob die Ziele der EU-Abfallpolitik von den Mitgliedstaaten tatsächlich erreicht wurden. Die Kommission kontrollierte zwar die Kohärenz der erhaltenen Zahlen, nahm aber keine Bewertung ihrer Zuverlässigkeit vor ⁽²⁵⁾.

10.34. Mängel in den Berichterstattungssystemen können auch die Zuverlässigkeit der Informationen beeinträchtigen. Die Prüfung des Gemeinsamen Relex-Informationssystems (CRIS) — das von der Kommission zur Unterstützung der finanziellen und operativen Aspekte der Verwaltung von Maßnahmen im Außenbereich eingerichtete Informationssystem — machte Probleme bei der Integrität der CRIS-Daten deutlich. So stellte der Hof fest, dass bei Einträgen Angaben fehlten, ungültig oder nicht aktuell waren. Dadurch wurden die Zuverlässigkeit sowie die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Systems als Managementinstrument beeinträchtigt ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Sonderbericht Nr. 8/2012 „Ausrichtung der Beihilfen für die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe auf bestimmte Ziele“, Ziffer 70.

⁽²⁵⁾ Sonderbericht Nr. 20/2012 „Gewährleistet die Förderung von Infrastrukturprojekten für die Siedlungsabfallwirtschaft im Rahmen von Strukturmaßnahmen eine wirksame Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Erreichen der Ziele der EU-Abfallpolitik“, Ziffer 73.

⁽²⁶⁾ Sonderbericht Nr. 5/2012 „Das gemeinsame Relex-Informationssystem (CRIS)“, Ziffer 79.

Für Programme mit geteilter Mittelverwaltung hat die Kommission dem Gesetzgeber verschiedene zentrale Anforderungen an die Systemkonzeption vorgeschlagen, um im Rahmen der künftigen, nach 2013 geltenden Verordnungen Informationen über die Ergebnisse zu erhalten. Die Verantwortung dafür, dass die betreffenden Systeme vollständige und genaue Angaben zu den Ergebnissen liefern, liegt nach der Kompetenzverteilung im Bereich der geteilten Verwaltung bei den Mitgliedstaaten.

10.33. Die Kommission ist der Ansicht, dass der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen ein relevantes und integriertes System von Indikatoren darstellt, das gemeinsam von der Kommission und den Mitgliedstaaten erarbeitet wurde, um die Ziele der genannten Maßnahme zu erfassen. Es ist das erste Mal, dass ein umfassendes, wenn auch komplexes Begleitungs- und Bewertungssystem für die ländliche Entwicklung auf EU-Ebene eingeführt wurde. In dem System sind alle Maßnahmen vereint, die bei der Bewertung, ob die EU-Prioritäten angemessen in Angriff genommen werden, betrachtet werden sollten.

Maßnahme 121 sollte im Kontext des Ziels der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bewertet werden. Die derzeitigen „Learning by Doing“-Erfahrungen zeigen, dass es schwierig ist, Ergebnisindikatoren in diesem Bereich zu definieren. Die Kommission, die Mitgliedstaaten und die verschiedenen Akteure haben viel Arbeit in die kontinuierliche Verbesserung der Methodik, Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit investiert. Diese Erfahrungen werden auch in das künftige Begleitungs- und Bewertungssystem eingehen.

10.34. Es sind Bemühungen im Gange, die aufgeführten Mängel zu beseitigen, allerdings fehlen im CRIS weder finanzielle noch andere wesentliche Angaben. Zusätzlich zu den bei der CRIS-Prüfung erwähnten Fortschritten im Bereich der Datenqualität (Ernennung von Dateneigentümern, Einsetzung eines Datenqualitätsteams und Einrichtung eines Datenqualitätsmanagements) wurden kürzlich folgende Projekte auf den Weg gebracht:

- Rationalisierung der geografischen Codes,
- Verbesserung der CRIS-Nutzerschnittstelle auf Grundlage der Auswertung von Kodierungsfehlern,
- verschiedene Bereinigungsmaßnahmen infolge der Prüfungsergebnisse, Überwachungsverfahren und Berichte.

Diese Projekte sind Teil eines neu definierten Masterplans im Bereich der Datenqualität, der Maßnahmen wie Datenbereinigung, Verbesserung des Informationssystems, Überwachung und Kontrolle, Nutzendokumentation und Schulungen umfasst.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.35. Die Prüfung von Direktbeihilfen für Mutterkühe sowie Mutterschafe und Ziegen zeigte ebenfalls, dass die Überwachung der Leistungsindikatoren in den meisten Mitgliedstaaten unzureichend war, da kein Ad-hoc-Leistungsüberwachungssystem zur Messung der Ergebnisse und Wirkungen der geprüften Regelungen eingerichtet worden war und die Begriffe „Erzeugung“ und „Versorgung der Verarbeitungsindustrie“ von jedem Mitgliedstaat anders ausgelegt wurden. Zusätzlich wurde die Überwachung durch die Kommission dadurch behindert, dass es kein angemessenes Instrument gab, das einen globalen Überblick über die aus verschiedenen Quellen verfügbaren Beihilfen liefern würde. Überdies konnten wegen der schnellen Abfolge der jüngsten GAP-Reformen nicht immer rechtzeitig präzise quantitative Beurteilungen vorgelegt werden ⁽²⁷⁾.

10.36. Bei der Berichterstattung über die Leistungsdaten war Zeitnähe ein Thema, wie die Mängel bei der Erhebung und Aufzeichnung der Begleitdaten für aus dem Europäischen Sozialfonds getätigte Ausgaben für ältere Arbeitnehmer deutlich gemacht haben. Der fehlende Zugang zu zuverlässigen, überprüfbaren und zeitnahen Leistungsdaten und Bewertungen zu den verschiedenen Maßnahmen erschwerte es, zu Schlussfolgerungen für die aktuelle und künftige Entscheidungsfindung zu gelangen ⁽²⁸⁾.

ANTWORT DER KOMMISSION

10.35. Der Gesetzgeber ist der Meinung, dass die genannten Begriffe besser auf nationaler Ebene definiert werden können.

Die Kommission hat einen Gesamtüberblick über die Situation in der EU, was die verschiedenen gekoppelten Stützungsmaßnahmen in den Tiersektoren angeht. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Kommission in periodischen Abständen über die Zahl der Tiere und die Beträge der gekoppelten Zahlungen für Mutterkühe, Schafe und Ziegen sowie die gekoppelten Zahlungen gemäß Artikel 68 wie auch gemäß den ergänzenden nationalen Direktzahlungen, die in den 2004 und 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten eingerichtet wurden, zu unterrichten. Bezüglich der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen der Programme ist die Kommission der Ansicht, dass dies eher eine Frage der Evaluierung denn der Überwachung ist.

Bei der Entscheidungsfindung über die anstehende Reform gründet die Kommission ihre Vorschläge auf eine Folgenabschätzung, die sich auf verschiedene Informationsquellen, quantitative Analysen sowie qualitative und quantitative Daten aus Schriftquellen und öffentlichen Konsultationen stützt. Eine dieser Informationsquellen sind Evaluierungsberichte.

Zukunftsblickend sieht der Vorschlag der Kommission für die Gemeinsame Agrarpolitik bis 2020 die Einrichtung eines gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens mit dem Ziel vor, die Erfolge der Gemeinsamen Agrarpolitik, einschließlich der Maßnahmen der ersten und der zweiten Säule, zu messen.

10.36. Der derzeitige Rechtsrahmen für den ESF schreibt vor, dass Daten auf Ebene der Prioritätsachsen und nicht auf der weit präziseren Ebene der Zielgruppen zu erheben sind. Die vorgeschlagene Linie wäre nur schwer umzusetzen (etwa da die meisten Projekte de facto auf viele unterschiedliche Zielgruppen ausgerichtet sind). Außerdem würde sie den Mitgliedstaaten und Mittlempfängern hohe Lasten aufbürden und beträchtliche Kosten verursachen.

Informationen über die Ergebnisse und insbesondere die Wirkungen lassen sich durch Evaluierungen gewinnen. Die Evaluierung der Unterstützung lebenslangen Lernens durch den ESF, die im Juli 2012 abgeschlossen wurde, war beispielsweise unter anderem auf ältere Arbeitnehmer fokussiert. Die Kommission glaubt, dass die Daten, die aus solchen Evaluierungen resultieren, unerlässlich sind und Schlussfolgerungen über die Wirksamkeit von ESF-Interventionen erlauben.

Gleichwohl gesteht die Kommission zu, dass Verbesserungen möglich sind. Aus diesem Grund versucht sie, mit dem neuen Legislativpaket eine Reihe von Schwachstellen, die bei den Überwachungs- und Evaluierungsmodalitäten festgestellt wurden, im bevorstehenden Programmplanungszeitraum 2014-2020 zu beheben.

⁽²⁷⁾ Sonderbericht Nr. 11/2012 „Direktbeihilfen für Mutterkühe sowie Mutterschafe und Ziegen im Rahmen der partiellen Durchführung der Betriebsprämienregelung“, Ziffern 63 und 64.

⁽²⁸⁾ Sonderbericht Nr. 25/2012 „Gibt es Instrumente zur Überwachung der Wirksamkeit der aus dem Europäischen Sozialfonds getätigten Ausgaben für ältere Arbeitnehmer“, Ziffer 61.

In mehreren Fällen war die Nachhaltigkeit der EU-Projekte gefährdet

10.37. Eine öffentliche Intervention sollte idealerweise nachhaltig sein, d. h., der Schwerpunkt sollte nicht nur auf dem kurzfristigen Output liegen, sondern es sollten auch dann noch Ergebnisse erbracht und Auswirkungen erzielt werden, wenn die externe Finanzierung beendet wurde. Nachhaltigkeit sollte daher bei der Gestaltung eines Programms und/oder Projekts ein wichtiger Faktor sein. Dabei sollten Fragen wie finanzielle Nachhaltigkeit, technische Nachhaltigkeit und institutionelle Kapazitäten sowie deren Verflechtung beachtet werden.

10.38. In acht Berichten des Jahres 2012 war Nachhaltigkeit ein Thema. Fünf dieser acht Berichte betrafen Unterstützung für nicht zur EU gehörende Länder und Gebiete. Bei den anderen drei Berichten ging es um Nachhaltigkeit von im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierten Projekten, was ein Hinweis darauf ist, dass dieses Thema auch außerhalb des Bereichs der Entwicklungshilfe relevant ist. In sechs der acht Berichte wurde das Risiko hervorgehoben, dass die Projekte eingestellt werden und die Vorteile nicht mehr bestehen könnten, wenn die Unterstützung nicht fortgesetzt wird⁽²⁹⁾.

10.39. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung sind in erster Linie die Behörden der Mitgliedstaaten für die Auswahl von Projekten, die finanziell nachhaltig sind, zuständig. Die vom Hof durchgeführte Prüfung der von der EU gewährten Unterstützung im Hinblick auf die Umsetzung der Hygienevorschriften in Schlachthöfen hat gezeigt, dass ein Ziel die Nachhaltigkeit der Projekte war, da die finanzierten Projekte nach Abschluss der Investition während eines Mindestzeitraums von fünf Jahren auf dem angestrebten Tätigkeitsniveau weiterlaufen sollten. Bei der Prüfung wurden aber in jedem der fünf geprüften Mitgliedstaaten Fälle aufgedeckt, in denen entweder die Wirtschaftstätigkeit nicht während des Mindestzeitraums von fünf Jahren aufrechterhalten oder das angestrebte Tätigkeitsniveau nicht erreicht wurde. Dadurch wurden die Auswirkungen der Mittel zur Unterstützung von Schlachthöfen bei der Einhaltung der Hygienevorschriften abgeschwächt⁽³⁰⁾.

10.39. Die Auswirkungen der finanzierten Investitionen auf die Einhaltung der neuen Hygienevorschriften waren Gegenstand von Ex-post-Evaluierungen der SAPARD-Programme in acht der 2004 beigetretenen begünstigten Ländern. Im zusammenfassenden Bericht zu diesen von unabhängigen Gutachtern durchgeführten Evaluierungen heißt es in Kapitel 4.2.1 über die Einhaltung der bestehenden EU-Standards und -Rechtsvorschriften, dass die größte Wirkung in den Bereichen Hygiene, Gesundheits- und Veterinärbedingungen und Umwelt erzielt wurde. Der veröffentlichte Bericht ist unter folgender Adresse abrufbar:

http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/index_de.htm

⁽²⁹⁾ Sonderberichte Nr. 1/2012 „Wirksamkeit der Entwicklungshilfe der Europäischen Union für Ernährungssicherheit in afrikanischen Ländern südlich der Sahara“, Nr. 6/2012 „Hilfsmaßnahmen der Europäischen Union für die türkisch-zyprische Gemeinschaft“, Nr. 8/2012 „Ausrichtung der Beihilfen für die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe auf bestimmte Ziele“, Nr. 13/2012 „Entwicklungshilfe der Europäischen Union im Bereich Trinkwasser- und grundlegende Sanitärversorgung im Subsahara-Raum“, Nr. 14/2012 „Umsetzung der EU-Hygienevorschriften in den Schlachthöfen der Länder, die der EU seit 2004 beigetreten sind“, Nr. 17/2012 „Beitrag des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zu einem nachhaltigen Straßennetz in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara“, Nr. 18/2012 „Rechtsstaatlichkeitshilfe der Europäischen Union für das Kosovo“ und Nr. 23/2012 „Wurde die Revitalisierung von Industrie- und Militärbranchen im Rahmen von EU-Strukturmaßnahmen erfolgreich gefördert?“.

⁽³⁰⁾ Sonderbericht Nr. 14/2012, Ziffern 48 und 49.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.40. Die Prüfung des Hofes der Entwicklungshilfe im Bereich Trinkwasser und grundlegende Sanitärversorgung im Subsahara-Raum ergab, dass die geprüften Projekte aus technischer Sicht nachhaltig waren: Im Allgemeinen wurde der Verwendung von Standardtechnologien und vor Ort verfügbaren Materialien der Vorzug gegeben. Bei den meisten Projekten werden Ergebnisse und Nutzen aber nur dann mittel- und langfristig von Bestand sein, wenn es gelingt, nicht auf Abgaben gestützte Einnahmen zu sichern. Trotz umfassender Managementverfahren ließ die Kommission für die Nachhaltigkeit wichtige Aspekte außer Acht ⁽³¹⁾.

10.41. Im Zuge der Prüfung der Revitalisierung von Brachflächen zeigte sich, dass alle vom Hof geprüften Projekte einige der Schlüsselmerkmale hatten, die als bewährte Vorgehensweisen im Hinblick auf die Gewährleistung von Nachhaltigkeit und langfristiger Wirkung betrachtet werden ⁽³²⁾. Beispielsweise waren einige Flächen strategisch günstig gelegen und hatten Anschluss an trimodale Verkehrsnetze (Straßen-, Schienen- und Wasserwege), und alle Flächen verfügten über angemessene Anbindung an Infrastrukturen in den Bereichen Verkehr, Wasser- und Abwasserversorgung, Informations- und Kommunikationstechnologie.

10.42. Auch wenn die Interventionen finanziell und technisch nachhaltig sind, sind die Ergebnisse unter Umständen nicht nachhaltig, wenn die Begünstigten nicht eingebunden werden und Eigenverantwortung übernehmen oder wenn die institutionellen Kapazitäten nicht ausreichen.

10.43. Sowohl aus dem Instrument für Heranführungshilfe als auch im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gewährt die EU dem Kosovo Unterstützung für die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit. Dass die kosovarischen Behörden die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit politisch unterstützen, ist eine entscheidende Vorbedingung für die Nachhaltigkeit der Ergebnisse. Ob sich aber die nationalen Behörden für die Rechtsstaatlichkeit einsetzen, ist eine offene Frage. Allgemein ist die Nachhaltigkeit der durch die Hilfe erzielten Ergebnisse durch einen Mangel an politischem Willen, die unzureichende finanzielle Leistungsfähigkeit und den begrenzten Einfluss der Zivilgesellschaft bedroht ⁽³³⁾.

ANTWORT DER KOMMISSION

10.40. Um institutionelle Nachhaltigkeit zu erzielen, unterstützt die Kommission umfangreiche Kapazitätserweiterungen und Schulungsmaßnahmen, die Wassernutzergemeinschaften und lokale Behörden in die Lage versetzen sollen, als Besitzer, Verwalter und Betreiber der Anlagen zu fungieren, gelegentlich mit Unterstützung der Privatwirtschaft. Darüber hinaus engagiert sich die Kommission im Rahmen von Sektorreformprogrammen auf Länderebene, um die Entwicklung geeigneter Sektormaßnahmen und eines institutionellen Rahmens zu unterstützen, bei dem dezentrale Strukturen aufgebaut werden, um den lokalen Akteuren langfristig zu helfen.

Damit die Wasserwirtschaft eine finanziell nachhaltige Grundlage erhält, ist ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Abgaben, Transfers und Steuern nötig. Die meisten Länder können die Betriebskosten nicht allein durch Abgaben finanzieren. Dies gilt in Europa und mehr noch in den Ländern südlich der Sahara, in denen die Projekte zumeist auf die am stärksten benachteiligten Gruppen mit nur beschränkter Zahlungsfähigkeit ausgerichtet sind. Die Kommission unterstützt daher die Entwicklung von Sozialtarifen und sorgt gleichzeitig durch den sektoralen Dialog mit den begünstigten Ländern für finanzielle Nachhaltigkeit im gesamten Sektor.

10.41. Die Kommission begrüßt die Analyse des Rechnungshofs.

10.43. Die Kommission und der EAD teilen die Bewertung des Rechnungshofs. Sie versuchen, die festgestellten Schwächen, wie vom Rechnungshof empfohlen, durch einen verstärkten politischen Dialog, etwa mit der Zivilgesellschaft, sowie durch eine bessere Koordinierung und Synchronisierung der europapolitischen Ziele, Instrumente und Unterstützungsmaßnahmen zu beseitigen. Dies dürfte dazu beitragen, die Effizienz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der EU-Maßnahmen zu erhöhen.

⁽³¹⁾ Sonderbericht Nr. 13/2012, Ziffern III and 61.

⁽³²⁾ Sonderbericht Nr. 23/2012, Ziffer 32.

⁽³³⁾ Sonderbericht Nr. 18/2012, Ziffern 62 und 102.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

10.44. Auch bei der Prüfung der Hilfsmaßnahmen der Europäischen Union für die türkisch-zyprische Gemeinschaft wurde offenbar, dass die Nachhaltigkeit der Projekte wegen der begrenzten Verwaltungskapazitäten, der verspäteten Verabschiedung der einschlägigen Vorschriften sowie der Ungewissheit bezüglich der künftigen Finanzierung infrage steht ⁽³⁴⁾.

10.44. Die Kommission hat Maßnahmen in das Programm 2012 und den Programmmentwurf 2013 aufgenommen, um den Abschluss und die Nachhaltigkeit bestehender Projekte zu gewährleisten. Dazu zählen fortgesetzte Schulungs- und Unterstützungsmaßnahmen zur Einrichtung von Betriebs- und Verwaltungssystemen sowie ergänzende Investitionen, die sicherstellen sollen, dass die türkisch-zyprische Gemeinschaft für die Übernahme und den Betrieb neuer Anlagen angemessen ausgestattet ist. Neuinvestitionen werden mit äußerster Vorsicht angegangen und in einigen Bereichen bis zur Ergreifung von Effizienzmaßnahmen durch die türkisch-zyprische Gemeinschaft ausgesetzt.

Durch die verspätete Verabschiedung der einschlägigen Vorschriften und Gesetzestexte durch die türkisch-zyprische Gemeinschaft sieht der Rechnungshof die Nachhaltigkeit gefährdet. In solchen Fällen hält die Kommission die türkisch-zyprische Gemeinschaft zur Fortführung ihrer Arbeit an und leistet in einschlägigen Bereichen Unterstützung.

Um die Ungewissheit bezüglich der künftigen Finanzierung zu beseitigen, hat die Kommission im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 einen auf mehrere Jahre angelegten Vorschlag vorgelegt. Dies dürfte für ein stabileres Finanzierungsniveau für Vorhaben im Rahmen der Unterstützungsverordnung sorgen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

10.45. [In vielen Bereichen des EU-Haushalts gelten komplexe Rechtsrahmen und liegt der Schwerpunkt nicht genug auf der Leistung. Es besteht die Gefahr, dass die Vorschläge für die neuen Verordnungen zum Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) und zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 grundsätzlich nach wie vor inputorientiert (ausgabenorientiert) sind, weswegen der Schwerpunkt eher auf der Einhaltung von Rechtsvorschriften als auf der Erbringung von Leistungen liegt (siehe Ziffern 10.3-10.4).

10.45. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass der geltende legislative Rahmen komplex und nicht genügend auf den Leistungsaspekt ausgerichtet ist. Deshalb hat sich die Kommission nach Kräften darum bemüht, dass ihre Vorschläge für die neue Generation von Programmen des MFR 2014-2020 einen starken Leistungsrahmen enthalten, der sich auf eine klare Definition von SMART-Zielen gründet und auf geeignete Indikatoren zurückgreift, welche eine Berichterstattung sowohl über die Outputs als auch über die Ergebnisse und Auswirkungen von Ausgabenprogrammen ermöglichen. Die Kommission hofft sehr, dass im laufenden Legislativverfahren zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat zur endgültigen Annahme der Rechtsgrundlagen an diesem Rahmen festgehalten wird.

Die neuen GAP-Verordnungen enthalten wichtige neue Elemente zur Sicherstellung eines stärker ergebnisorientierten Ansatzes (siehe Antwort zu Punkt 10.3):

- Mit den neuen Direktzahlungen sollen spezifische Bedürfnisse gedeckt und Ziele in Angriff genommen werden (umweltpolitische Ziele, junge Landwirte, Gebiete mit naturgegebenen Einschränkungen usw.).
- Der Entwurf der ELER-Verordnung sieht vor, dass jedes Programm für ländliche Entwicklung auf die Verwirklichung quantifizierter, eng mit den Zielen der Verordnung verbundener Ziele ausgerichtet sein muss. Wenn ein Programm für ländliche Entwicklung die vorgegebenen Meilensteine nicht erreicht, wird die betreffende leistungsgebundene Reserve nicht freigegeben (siehe Antwort zu Punkt 10.4).

⁽³⁴⁾ Sonderbericht Nr. 6/2012, Ziffern 45, 47 und 60.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.46. Im Kontext der Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen hat die Kommission einen gemeinsamen Leistungsrahmen für die Kommission und die nationalen Behörden auf der Grundlage gemeinsam vereinbarter Output- und Ergebnisindikatoren vorgeschlagen. Ein wichtiger Faktor für künftige Erfolge in diesem Bereich ist jedoch die erfolgreiche Umsetzung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten (siehe Ziffer 10.19).

10.47. Die Analyse der JTB der drei Generaldirektionen führt zu der Schlussfolgerung, dass sich die Berichterstattung über die politischen Erfolge in den JTB weiterentwickelt hat, aber weiterhin von begrenztem Nutzen ist. Der Hof hat festgestellt, dass die Hauptprobleme Schwachstellen bei den Zielen und Indikatoren betreffen (siehe Ziffern 10.9-10.16). Die diesjährigen Bemerkungen decken sich mit denen, die der Hof in den einschlägigen Kapiteln der Jahresberichte zu den beiden letzten Haushaltsjahren vorgebracht hat.

10.48. Der Evaluierungsbericht gemäß Artikel 318 ist nach wie vor in Entwicklung und genügt noch nicht den im Rahmen des Entlastungsverfahrens beabsichtigten Zwecken. Der Hof erkennt die von der Kommission eingegangene Verpflichtung an, die Leistungskultur innerhalb der Kommission weiter zu stärken und ein tragfähiges und zuverlässiges System des Leistungsmanagements und der Leistungsberichterstattung zu fördern. In diesem Zusammenhang wird die Kommission 2014 ein neues Rahmenwerk für die Leistungsberichterstattung für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen vorlegen. Außerdem hat die Kommission Initiativen ergriffen, um die Leistungsberichterstattung ihrer Dienststellen für den Rest des laufenden Programmplanungszeitraums zu stärken und zu stärken (siehe Ziffern 10.20-10.24).

ANTWORT DER KOMMISSION

Auch in den vorgeschlagenen Verordnungen zum Europäischen Struktur- bzw. Investitionsfonds ist ein ergebnisorientiertes Vorgehen als zentraler Aspekt festgeschrieben worden. Die anspruchsvollen und innovativen Vorschläge sehen insbesondere Folgendes vor:

- *eine bessere Interventionslogik, die die von der Union festgelegten Ziele mit verbindlichen und präzisen Zielvorgaben der Mitgliedstaaten verknüpft,*
- *erstmalige interventionsspezifische Ex-ante-Konditionalitäten zur Erhöhung der Wirksamkeit der Investitionen,*
- *deutlich erweiterte makroökonomische Konditionalitäten,*
- *ein neu gestaltetes Evaluierungskonzept, das sich auf die Planung, die Pflicht zur Evaluierung der Wirkungen jedes einzelnen Programms und den Einsatz neuer Methoden gründet,*
- *ein verbindlicher Leistungsrahmen einschließlich leistungsgebundener Reserve.*

10.46. *Die Kommission weist darauf hin, dass bei allen Programmen, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung durchgeführt werden, die Verantwortung für die Umsetzung des gemeinsamen Leistungsrahmens in erster Linie bei den Mitgliedstaaten liegt, die ja für die tägliche Verwaltung der Programme, für deren Überwachung und für die Berichterstattung über die Ergebnisse zuständig sind.*

10.47. *Die Kommission ist der Ansicht, dass in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte bei der Berichterstattung über die politischen Erfolge gemacht wurden und dass insbesondere die jährlichen Tätigkeitsberichte ihrer Generaldirektionen eine Menge nützlicher Informationen über die politischen Ziele sowie die erzielten Ergebnisse und ihre gesellschaftlichen Auswirkungen enthalten. Die dargelegten Indikatoren liefern generell nützliche Informationen über die Fortschritte im Bereich der Umsetzung der allgemeinen politischen Ziele der Kommission sowie der Leistungsüberwachung.*

10.48. *Die Kommission räumt ein, dass der Bericht ein ständig in der Weiterentwicklung befindlicher Prozess ist, der jedes Jahr schwerpunktmäßig darauf abstellt, Verbesserungsmöglichkeiten für das folgende Jahr aufzuzeigen. Sie bezweifelt allerdings, dass der Bericht im Rahmen des Entlastungsverfahrens bereits zu einem früheren Zeitpunkt als in der Spätphase des MFR als zuverlässiger Nachweis für den Erfolg der EU-Politik dienen kann.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

10.49. Wie bereits in früheren Jahren hat der Hof bei seinen Wirtschaftlichkeitsprüfungen, deren Ergebnisse in den Sonderberichten 2012 veröffentlicht wurden, Schwachstellen in der Gesamtheit des Managementzyklus festgestellt. In Bezug auf die drei in diesem Jahr untersuchten Bereiche deckte der Hof folgende Schwachstellen bei zentralen Elementen des Leistungsmanagement- und Berichterstattungssystems auf: Bei den Ausgabenprogrammen werden nicht durchgehend SMART-Ziele und geeignete Indikatoren verwendet, Qualität und Zeitnähe der Leistungsdaten sind mangelhaft, und die Nachhaltigkeit der aus EU-Mitteln finanzierten Projekte ist häufig nicht gewährleistet. Diese Probleme müssen angegangen werden, wenn die angestrebten Ergebnisse und Auswirkungen bei der nächsten Generation von Ausgabenprogrammen erreicht werden sollen (siehe Ziffern 10.25-10.44).

Empfehlungen

10.50. **Anhang 10.2** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. Im Jahresbericht 2010 (Kapitel 8) legte der Hof sechs Empfehlungen vor. Alle sechs Empfehlungen wurden teilweise umgesetzt. Diese Bewertung der Fortschritte basiert auf folgenden Elementen:

- a) den auf zentraler Ebene vorgenommenen Verbesserungen der Orientierungshilfen und des Qualitätsmanagements (beispielsweise verbesserte Instruktionen für die Ausarbeitung der MP 2013 und verbesserte Qualitätskontrolle bei Teil 1 der JTB 2012),
- b) den erheblichen Schwachstellen, die die geprüften JTB nach wie vor aufweisen,
- c) den in den Sonderberichten des Hofes aufgezeigten Schwachstellen.

10.50.

- b) Die Kommission ist weiter bemüht, die jährlichen Tätigkeitsberichte zu verbessern. Diese sollen künftig
 - weitere Elemente im Bereich des Leistungsmanagements enthalten: die Festlegung von Zielen, Leistungsindikatoren und entsprechenden Zielvorgaben auf Ebene der einzelnen Programme,
 - die Berichterstattung darüber vertiefen, wie die finanziellen und personellen Ressourcen zur Erfüllung der vom Kollegium vorgegebenen politischen Ziele eingesetzt wurden und wie durch die Maßnahmen ein Mehrwert auf EU-Ebene entstanden ist,
 - das interne Peer-Review-Verfahren zu den jährlichen Tätigkeitsberichten stärken, unter anderem dadurch, dass Leistungsdaten stärker in den Mittelpunkt gerückt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.51. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2012 empfiehlt der Hof Folgendes:

- **Empfehlung 1:** Die Kommission und der Gesetzgeber sollten sicherstellen, dass im nächsten Programmplanungszeitraum (2014-2020) der Schwerpunkt auf der Leistung liegt. Voraussetzung dafür ist die Festlegung einer begrenzten Anzahl von mit relevanten Indikatoren verbundenen, ausreichend spezifischen Zielen sowie von angestrebten Ergebnissen und Auswirkungen in den sektorspezifischen Verordnungen oder in anderer verbindlicher Form.

- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte sicherstellen, dass es eine klare Verknüpfung zwischen den Tätigkeiten der Generaldirektionen und den Zielvorgaben gibt. Bei der Ermittlung dieser Ziele sollte jede GD der jeweiligen Art der Mittelverwaltung sowie gegebenenfalls ihrer Rolle und den ihr obliegenden Zuständigkeiten Rechnung tragen.

ANTWORT DER KOMMISSION

10.51.

Die Vorschläge der Kommission für im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens durchzuführende Programme sind auf die Umsetzung zentraler politischer Prioritäten und das Thema Leistung fokussiert. Sie enthalten Aspekte eines verbesserten Leistungsrahmens, und zwar in Form von Vorgaben zu Zielen und Indikatoren, Überwachungsmodalitäten sowie Anforderungen an die Evaluierung und Berichterstattung. Allerdings sind nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der Rat und das Europäische Parlament letzten Endes für den Erlass der Basisrechtsakte zuständig.

Die Kommission arbeitet in einem politischen Umfeld. Die von ihr verfolgten politischen Ziele sind daher multikausal und häufig durch das externe Umfeld beeinflusst, in dem die Kommissionsdienststellen operieren.

Für die Festlegung der Ziele sind in erster Linie politische Konzepte und nicht, wie vom Rechnungshof konstatiert, die Art der Mittelverwaltung entscheidend.

Außerdem enthalten die Vorschläge der Kommission für die nächste Programmgeneration Angaben dazu, was die Programme zur Verwirklichung der politischen Ziele der Union zu leisten haben.

ANHANG 10.1

VOM RECHNUNGSHOF IM JAHR 2012 ANGENOMMENE SONDERBERICHTE ⁽¹⁾

- Nr. 1/2012 „Wirksamkeit der Entwicklungshilfe der EU für Ernährungssicherheit in afrikanischen Ländern südlich der Sahara“;
- Nr. 2/2012 „Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“;
- Nr. 3/2012 „Strukturfonds: Hat die Kommission wirksam auf in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten aufgedeckte Mängel reagiert?“;
- Nr. 4/2012 „Einsatz von Struktur- und Kohäsionsfonds zur Kofinanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Seehäfen: Eine wirksame Investition?“;
- Nr. 5/2012 „Das gemeinsame Relex-Informationssystem (CRIS)“;
- Nr. 6/2012 „Hilfsmaßnahmen der Europäischen Union für die türkisch-zyprische Gemeinschaft“;
- Nr. 7/2012 „Reform der gemeinsamen Marktorganisation für Wein: bisher erzielte Fortschritte“;
- Nr. 8/2012 „Ausrichtung der Beihilfen für die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe auf bestimmte Ziele“;
- Nr. 9/2012 „Prüfung des Kontrollsystems, das die Produktion, die Verarbeitung, den Vertrieb und die Einfuhr von ökologischen/biologischen Erzeugnissen regelt“;
- Nr. 10/2012 „Wirksamkeit der Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Personals bei der Europäischen Kommission“;
- Nr. 11/2012 „Direktbeihilfen für Mutterkühe sowie Mutterschafe und Ziegen im Rahmen der partiellen Durchführung der Betriebsprämienregelung“;
- Nr. 12/2012 „Wurden die Verfahren zur Erstellung zuverlässiger und glaubwürdiger europäischer Statistiken von der Kommission und Eurostat verbessert?“;
- Nr. 13/2012 „Entwicklungshilfe der Europäischen Union im Bereich Trinkwasser- und grundlegende Sanitärversorgung im Subsahara-Raum“;
- Nr. 14/2012 „Umsetzung der EU-Hygienevorschriften in den Schlachthöfen der Länder, die der EU seit 2004 beigetreten sind“;
- Nr. 15/2012 „Behandlung von Interessenkonflikten in ausgewählten EU-Agenturen“;
- Nr. 16/2012 „Wirksamkeit der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung als Übergangssystem zur Stützung von Betriebsinhabern in den neuen Mitgliedstaaten“;
- Nr. 17/2012 „Beitrag des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zu einem nachhaltigen Straßennetz in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara“;
- Nr. 18/2012 „Rechtsstaatlichkeitshilfe der Europäischen Union für das Kosovo“;
- Nr. 19/2012 „Bericht 2001 über die Weiterverfolgung der Sonderberichte des Europäischen Rechnungshofs“;
- Nr. 20/2012 „Gewährleistet die Förderung von Infrastrukturprojekten für die Siedlungsabfallwirtschaft im Rahmen von Strukturmaßnahmen eine wirksame Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Erreichen der Ziele der EU-Abfallpolitik?“;
- Nr. 21/2012 „Kostenwirksamkeit von im Rahmen der Kohäsionspolitik getätigten Investitionen in die Energieeffizienz“;
- Nr. 22/2012 „Tragen der Europäische Integrationsfonds und der Europäische Flüchtlingsfonds wirksam zur Integration von Drittstaatsangehörigen bei?“;
- Nr. 23/2012 „Wurde die Revitalisierung von Industrie- und Militärbranchen im Rahmen von EU-Strukturmaßnahmen erfolgreich gefördert?“;
- Nr. 24/2012 „Reaktion des Solidaritätsfonds der Europäischen Union auf das Erdbeben in den Abruzzen im Jahr 2009: Relevanz und Kosten der Maßnahmen“;
- Nr. 25/2012 „Gibt es Instrumente zur Überwachung der Wirksamkeit der aus dem Europäischen Sozialfonds getätigten Ausgaben für ältere Arbeitnehmer?“.

⁽¹⁾ Die Sonderberichte des EuRH können auf der Website des Hofes abgerufen werden unter:
<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN ZUM THEMA EU-HAUSHALT UND ERGEBNISERBRINGUNG

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2010	Empfehlung 1: In den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen sollte der Schwerpunkt noch mehr auf die Leistung gelegt werden, indem insbesondere die Divergenzen zwischen den Zielvorgaben und den erreichten Ergebnissen analysiert werden und über die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der EU-Ausgaben Bericht erstattet wird (siehe Ziffer 8.53).			X			Seit 2012 müssen die Dienststellen in Teil 3 der jährlichen Tätigkeitsberichte Schlüsselindikatoren für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit) im Bereich der EU-Finanzierung aufnehmen und jährlich über die Ergebnisse dieser Indikatoren Bericht erstatten. Die Indikatoren können beispielsweise auf die Qualität der Ergebnisse der Projektauswahlverfahren (Prozentsatz der beanstandeten Entscheidungen), die Statistiken über die Zeit bis zur Auszahlung der Mittel oder die während des Vergabeprozesses erzielten finanziellen Einsparungen gegründet werden.	
	Empfehlung 2: Die Kommissionsdienststellen sollten für die Mehrjahresziele geeignete Etappenziele festlegen, damit die Fortschritte angemessen bewertet werden können (siehe Ziffer 8.54).			X			Für Output-, Ergebnis- und gegebenenfalls Wirkungsindikatoren könnten in der Tat Etappenziele definiert werden (z. B. mindestens Überprüfung der Entwicklung). Beim Output können im Bereich der Mehrjahresziele zumindest auf Programmebene Etappenziele festgelegt werden. Die Kommission hat im Rahmen ihrer Vorbereitungen auf den nächsten Finanzrahmen darüber hinaus in all ihre Legislativvorschläge zusätzliche Bestimmungen aufgenommen, nämlich die Festlegung allgemeiner und spezifischer Ziele und entsprechender Indikatoren, um die Qualität der Planungsphase zu verbessern.	
	Empfehlung 3: Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten im Kontext ihrer jeweiligen Zuständigkeiten im Rahmen der geteilten Verwaltung einvernehmlich kohärente Leistungsindikatoren festlegen und die Zuverlässigkeit der Informationen zu den Zielvorgaben und erzielten Ergebnissen gewährleisten (siehe Ziffer 8.56).			X			Die Kommission ist derzeit mit der Umsetzung der empfohlenen Schritte befasst und arbeitet bereits mit den Mitgliedstaaten an dem Prozess. Die Empfehlung wird noch vor Beginn des nächsten Programmplanungszeitraums umgesetzt.	
	Empfehlung 4: Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten bei der Planung von EU-Ausgabenprogrammen verstärkt darauf achten, SMART-Ziele festzulegen, aber auch darauf, während der Durchführung möglicherweise auftretende Risiken zu ermitteln und einzudämmen (siehe Ziffer 8.57).			X			Die Kommission ist stets um die Festlegung von SMART-Zielen bemüht. Die Erfüllung einiger SMART-Kriterien wird vielleicht erst deutlich, nachdem sie zusammen mit den entsprechenden Indikatoren oder anderen in den Managementplänen enthaltenen Informationen analysiert wurden. Die Kommission hat besondere Bemühungen unternommen, etwa die Erstellung eines Leitfadens zur Festlegung von Zielen und Indikatoren als Anhang zu den Anweisungen.	

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2010	<p>Empfehlung 5: Die Rechenschaftspflicht des Managements sollte eine Berichterstattung über das Erreichte umfassen, bei der eine Verknüpfung zwischen den im Managementplan angestrebten und den im Jährlichen Tätigkeitsbericht ausgewiesenen Ergebnissen hergestellt wird (siehe Ziffer 8.58).</p> <p>Empfehlung 6: Die Kommission sollte im Kontext der geteilten Verwaltung zusammen mit den Mitgliedstaaten Kontroll- und Überwachungssysteme konzipieren und anwenden, die es erlauben, vollständige und genaue Informationen über die Ergebnisse zu erhalten (siehe Ziffer 8.58).</p>			X			<p>Die Anweisungen für die Ausarbeitung der Managementpläne und der jährlichen Tätigkeitsberichte wurden aktualisiert, um die Verknüpfung zwischen den Erwartungen bezüglich der Ziele und den Ergebnissen zu verbessern und etwaige Abweichungen zu erläutern (siehe die „Gap-Analyse“). Die Anweisungen für die Managementpläne 2013 schreiben vor, dass bei Festlegung der allgemeinen Ziele (siehe Teil 3, „aktuelle Situation“) und der spezifischen Ziele (siehe Teil 4, „jüngste bekannte Ergebnisse“) ein Ausgangswert verwendet wird.</p> <p>Während des Peer-Review-Verfahrens zu den jährlichen Tätigkeitsberichten 2012 wurde jeder Gruppe von Generaldirektionen von den zentralen Dienststellen eine Tabelle vorgelegt, die dazu diente, die Vergleichbarkeit zwischen den in den Managementplänen 2012 dargelegten Zielen und Indikatoren aufzuzeigen.</p> <p>Für Programme mit geteilter Verwaltung hat die Kommission dem Gesetzgeber verschiedene Schlüsselanforderungen an die Systemkonzeption vorgeschlagen, um im Rahmen der nach 2013 geltenden Verordnungen Informationen über die Ergebnisse zu erhalten. Die Verantwortung für den Betrieb dieser Systeme, die vollständige und genaue Informationen über die Ergebnisse liefern sollen, liegt nach der Kompetenzverteilung im Bereich der geteilten Verwaltung bei den Mitgliedstaaten. Siehe zum Beispiel Dokument COM(2011) 615 vom 14.3.2012 (Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Strukturfonds), insbesondere Artikel 9, „Thematische Ziele“, Artikel 47 zum Thema Evaluierungen sowie Anhang 1, „Methode zur Festlegung des Leistungsrahmens“.</p>	