

Schnellanalyse
(Rapid Case Review)
Noch abzuwickelnde
Mittelbindungen im
EU-Haushalt – eine
nähere Betrachtung

April 2019

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-VII
Einleitung	01-21
Was sind RAL?	04-08
Grundlage für Mittelbindungen	09-11
Rechnungsführung für die RAL	12-15
Entwicklung der RAL	16-21
Welche Faktoren haben Auswirkungen auf die RAL?	22-78
Lücke zwischen den Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen innerhalb eines MFR	24-29
Schleppende Durchführung der Programme im Rahmen der MFR	30-33
Der besondere Fall der ESI-Fonds	34-69
RAL in anderen Haushaltsbereichen	70-75
Maßnahmen im Außenbereich	70-72
Sonstige Programme	73-75
"Potenziell außergewöhnliche RAL"	76-78
Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten	79-85
Schlussfolgerung und Ausblick	86-106
Die Geschichte wiederholt sich	87-93
Risiken für zukünftige Haushalte	94-101
Wie können die RAL verringert werden?	102-106

Anhänge

Anhang I — RAL nach den wichtigsten Programmen – 2014 bis 2017 (in Millionen Euro)

Anhang II — Kumulierte Auszahlungsquoten und RAL Ende 2017 für den MFR 2014-2020 nach Mitgliedstaat

Team des Hofes

Zusammenfassung

I Noch abzuwickelnde Mittelbindungen, d. h. Beträge, die zwar gebunden, aber noch nicht ausgezahlt wurden, standen regelmäßig im Zentrum der Aufmerksamkeit zahlreicher Interessenträger des EU-Haushalts. Dies ist auf den Gesamtumfang dieser Mittelbindungen und den kontinuierlichen Anstieg ihres Werts zurückzuführen.

II Der Europäische Rechnungshof verfolgt die Entwicklung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Rahmen seiner jährlichen Prüfung der EU-Jahresrechnung. Der Schwerpunkt dieser Analyse liegt auf der Höhe der noch abzuwickelnden Mittelbindungen Ende 2017, dem letzten Jahr, für das unsere jährliche Prüfung abgeschlossen ist. Es geht uns hierbei nicht darum, Sicherheit hinsichtlich der Höhe dieses Betrags zu liefern, sondern die wichtigsten Faktoren zu analysieren, die hierfür verantwortlich sind. Die vorliegende Analyse beruht auf einer Untersuchung einschlägiger Dokumente, einer Auswertung der in den Systemen und sonstigen Berichten der Kommission verfügbaren Daten, Gesprächen mit Bediensteten der Kommission und der näheren Betrachtung einer begrenzten Anzahl noch abzuwickelnder Mittelbindungen.

III Nach Jahren eines fast kontinuierlichen Anstiegs erreichte der Wert der noch abzuwickelnden Mittelbindungen Ende 2017 267 Milliarden Euro. Weitgehend geschuldet ist dies der Lücke zwischen den Mitteln für Verpflichtungen und den Mitteln für Zahlungen in Verbindung mit der Überschneidung der Mehrjährigen Finanzrahmen und der schleppenden Durchführung der EU-finanzierten Programme. Der Anstieg kann zum Teil auch auf den Volumenzuwachs des EU-Haushalts zurückgeführt werden, einschließlich der Notwendigkeit, sich an den Beitritt neuer Mitgliedstaaten anzupassen.

IV Die Vorschriften für die Ausgaben in den verschiedenen Haushaltsbereichen hatten erhebliche Auswirkungen auf die Zunahme der noch abzuwickelnden Mittelbindungen. Den größten Anteil daran hatten die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) mit 189,9 Milliarden Euro Ende 2017, die hauptsächlich entstanden sind durch

- o die Überschneidung zwischen den Zeiträumen, in denen die Programme im Rahmen der ESI-Fonds durchgeführt werden können;
- o die späte Annahme des Rechtsrahmens für die Programme im Rahmen der ESI-Fonds;

- die Verlängerung der Frist für die automatische Aufhebung von Mittelbindungen von zwei auf drei Jahre;
- Verzögerungen bedingt durch neue Verfahren und Anforderungen für Ausgaben zulasten der ESI-Fonds für den Zeitraum 2014-2020.

V Wir weisen auf die erheblichen Risiken hin, die der hohe Betrag an noch abzuwickelnden Mittelbindungen für den EU-Haushalt bergen kann. Dies kann dazu führen, dass Zahlungsanträge in Anbetracht unzureichender Mittel im Jahreshaushalt nicht rechtzeitig beglichen werden können, und erhöht die finanzielle Exposition des EU-Haushalts.

VI Die Höhe noch abzuwickelnder Mittelbindungen kann gesenkt werden, indem

- die Höhe ihrer Haushaltskomponenten (Mittelbindungen, Zahlungen und Aufhebungen) angepasst wird;
- die Faktoren für ihren Anstieg angegangen werden;
- die Haushaltsdisziplin sichergestellt und einfachere Vorschriften für die Verwendung der Haushaltsmittel ausgearbeitet werden.

VII Wir skizzieren mögliche Lösungsansätze, die wir im Rahmen früherer Prüfungsarbeiten erwogen haben. Dazu gehören beispielsweise

- die rechtzeitige Annahme des MFR 2021-2027 und der entsprechenden mehrjährigen Programme;
- einfachere Vorschriften für die Verwendung der Haushaltsmittel;
- solide Vorausschätzungen des Zahlungsbedarfs;
- die Sicherstellung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen.

Einleitung

01 Der kumulierte Wert noch abzuwickelnder Mittelbindungen (auch "RAL"¹) war Gegenstand von Diskussionen zahlreicher Interessenträger des EU-Haushalts. Der Hof nutzte seine Jahresberichte über Jahre hinweg, um seine Besorgnis über ihren Aufwärtstrend² zu äußern und der Kommission zu empfehlen, tätig zu werden, um ihr Ausmaß zu verringern. In der vorliegenden Schnellanalyse soll ein Einblick dazu geliefert werden, wie sich der Betrag der noch abzuwickelnden Mittelbindungen bis Ende 2017 entwickelt hat und was die wichtigsten Faktoren für diesen Trend sind. Wir weisen auf die erheblichen Risiken hin, die mit hohen RAL verbunden sind, und gehen abschließend auf einige unserer früheren Empfehlungen ein.

02 Diese Schnellanalyse ist kein Prüfungsbericht. Es handelt sich um eine Analyse, die überwiegend auf öffentlich zugänglichen Informationen beruht. Bei ihrer Ausarbeitung haben wir uns von den Fragen leiten lassen, die bei der Vorstellung unseres Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2017 am 4. Oktober 2018 vor dem Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments gestellt wurden. In die Analyse sind die im Rahmen unserer Jahresberichte und einer Reihe von Sonderberichten ausgeführten Prüfungsarbeiten eingeflossen. Zudem untersuchten wir die von der Kommission und anderen Gremien erstellten einschlägigen Dokumente und veranstalteten Treffen mit den Dienststellen der Kommission, deren Aufgabenbereiche in ganz besonderem Maße zu den RAL³ beitragen.

03 Im Rahmen der Erstellung seiner Jahresberichte prüft der Hof eine Stichprobe von Mittelbindungen, die sich aus den im geprüften Haushaltsjahr vorgenommenen Mittelbindungen und den noch abzuwickelnden Mittelbindungen aus vergangenen Jahren zusammensetzen. Der Hof hat auf die Ergebnisse seiner Prüfung von

¹ Abgeleitet vom französischen "*reste à liquider*".

² Siehe beispielsweise Ziffer 2.48 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2017; Ziffer 2.14 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016; Ziffer 2.40 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015; Ziffern 1.37-1.38 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011; Ziffern 3.8-3.11 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007; Ziffern 2.16-2.20 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2003.

³ Wir führten Besuche bei den Generaldirektionen durch, die für die Verwaltung des EU-Haushalts (GD BUDG), für die regionale und städtische Kohäsionspolitik (GD REGIO), für die Entwicklung des ländlichen Raums (GD AGRI), für Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR) und für Forschung und Innovation (GD RTD) zuständig sind.

Mittelbindungen im Rahmen des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2017 zurückgegriffen und diese durch eine zusätzliche Stichprobe von 30 noch abzuwickelnden Mittelbindungen ergänzt, um zu ermitteln, warum deren Abwicklung noch aussteht.

Was sind RAL?

04 Damit die Kommission rechtliche Verpflichtungen eingehen kann, um Finanzmittel bereitstellen zu können, muss sie über einen vom Europäischen Parlament und vom Rat genehmigten Haushalt verfügen. Der EU-Jahreshaushalt umfasst Mittel für Verpflichtungen, d. h. zur Mittelbindung im Laufe eines Jahres verfügbare Beträge, die aber nicht zwangsläufig in dem gleichen Jahr ausgezahlt werden, und Mittel für Zahlungen, d. h. tatsächlich für die Zahlung in einem gegebenen Jahr verfügbare Mittel.

05 Die RAL umfassen alle Mittelbindungen, die im laufenden Jahr und in vorherigen Jahren vorgenommen wurden, aber noch nicht zu Auszahlungen geführt haben oder annulliert ("aufgehoben") wurden. Sie stellen in den meisten Fällen eine zukünftige finanzielle Verpflichtung des EU-Haushalts dar.

06 Zwischen dem Beginn eines Programms⁴, bei dem die Mittel in der Regel vollständig oder in Jahrestanchen gebunden werden, und dem Zeitpunkt, zu dem Zahlungen geleistet werden, liegt in der Regel naturgemäß eine zeitliche Verzögerung. Je nach Art des Projekts können die Verfahren vor Beginn der Arbeiten einen Aufruf zur Interessenbekundung, die Prüfung von Anträgen auf EU-Finanzierung, Entscheidungen über die Bereitstellung von EU-Fördermitteln sowie Ausschreibungen und die Vergabe von Aufträgen umfassen. Sobald diese Schritte abgeschlossen sind und das Projekt durchgeführt wird, müssen die getätigten Ausgaben geltend gemacht, überprüft und bescheinigt werden, bevor der Kommission ein Zahlungsantrag übermittelt wird. Die Dauer dieser Verfahren ist je nach Projekt unterschiedlich und kann im Falle komplexer Infrastrukturprojekte mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

07 Da jedes Jahr Mittelbindungen vorgenommen werden, können diese während der Durchführung der Projekte mehrere Jahre lang ausstehen. Sie bilden während

⁴ In Bezug auf die Teilrubrik 1b des MFR sind die operationellen Programme detaillierte Pläne, in denen die Mitgliedstaaten darlegen, wie sie die Mittel aus dem EU-Haushalt ausgeben werden. Die Programme werden im Wege von Projekten umgesetzt, die von den Mitgliedstaaten ausgewählt und überwacht werden.

dieser Zeit sogenannte noch abzuwickelnde Mittelbindungen (RAL), deren Wert steigt, wenn neue Mittelbindungen vorgenommen werden, und abnimmt, wenn Zahlungen oder Aufhebungen erfolgen.

08 Nicht alle noch abzuwickelnden Mittelbindungen führen letzten Endes zu Zahlungen. Einige werden aus zahlreichen Gründen, die in den Vorschriften festgelegt sind, annulliert (aufgehoben). Diese Aufhebungen sorgen für eine Verringerung der RAL. Beispiele sind gebundene Beträge aus dem EU-Haushalt, die die Fristen überschreiten, bis zu denen Zahlungen vorgenommen werden können, oder der Überschuss, wenn die Gesamtzahlungen unter den vertraglichen Vereinbarungen liegen. Der Wert der Aufhebungen ist relativ gering und belief sich im Laufe der letzten 11 Jahre (2007-2017) auf 2,1 % der insgesamt vorgenommenen Mittelbindungen.

Grundlage für Mittelbindungen

09 Die typische Grundlage für Mittelbindungen unterscheidet sich je nach Haushaltsbereich. In **Table 1** sind Beispiele für die Grundlage für Mittelbindungen in den einzelnen Rubriken des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) der EU aufgeführt.

Tabelle 1 – Grundlage für Mittelbindungen

MFR-Rubrik	Grundlage für Mittelbindungen
Teilrubrik 1a Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	Verträge mit Forschern und Forschungseinrichtungen, Finanzierungsvereinbarungen für Infrastrukturprojekte, Organisationen, die Weltraumprogramme verwalten, nationale Agenturen, die Erasmus-Programme durchführen.
Teilrubrik 1b Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	Jahrestranchen, die im Finanzierungsplan der operationellen Programme für die geplanten Kohäsionsausgaben festgelegt sind.
Rubrik 2 Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	Jahrestranchen, die im Finanzierungsplan der operationellen Programme für die geplanten Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt sind. Fischereiabkommen zur Gewährung von Fangrechten, basierend auf Protokollen zwischen dem Rat und Drittländern.
Rubrik 3 Sicherheit und Unionsbürgerschaft	Verträge und Vereinbarungen mit Mitgliedstaaten oder anderen Dritten zur Förderung von Gesundheit, Kultur, Asyl, Gleichheit und Gerechtigkeit.
Rubrik 4 Europa in der Welt	Finanzierungsvereinbarungen, die mit Entwicklungspartnern für einen bestimmten Zeitraum geschlossen werden.
Rubrik 5 Verwaltung	Beschaffungsaufträge für Lieferungen und Dienstleistungen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

10 Einige Mittelbindungen, zum Beispiel diejenigen für Infrastrukturprojekte, können mehrere Jahre lang noch abzuwickeln sein. Im Jahr 2017 entsprachen die RAL mit einem Gesamtbetrag von insgesamt 267,3 Milliarden Euro im Durchschnitt 2,7 Jahren an Mittelbindungen mit einer Dauer von mehr als einem Jahr⁵. Dies variierte je nach MFR-Rubrik aufgrund der unterschiedlichen Art von Mittelbindungen und Projekten in den einzelnen Rubriken (*Tabelle 2*).

⁵ Berechnet als der Betrag der RAL zum Jahresende 2017 geteilt durch den Betrag der getrennten Mittel für Verpflichtungen des Haushalts 2017. Die getrennten Mittel für Verpflichtungen stellen Beträge dar, die in der Regel nicht im gleichen Jahr, sondern in der Zukunft gezahlt werden müssen.

Tabelle 2 – RAL in Jahren von Mittelbindungen mit einer Dauer von mehr als einem Jahr

MFR-Rubrik	RAL in Jahren von Mittelbindungen
1 Intelligentes und inklusives Wachstum	
1a Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	1,7 Jahre
1b Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	3,0 Jahre
2 Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	2,3 Jahre
3 Sicherheit und Unionsbürgerschaft	1,2 Jahre
4 Europa in der Welt	2,7 Jahre
5 Verwaltung	entfällt
Alle MFR-Rubriken	2,7 Jahre

Quelle: Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement für das Haushaltsjahr 2017 der Kommission.

11 Die meisten Rubriken umfassen Mittelbindungen, die im gleichen Jahr vorgenommen und bezahlt wurden, sowie Mittelbindungen, die auf zukünftige Jahre übertragen wurden. Der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) unter Rubrik 2 und die Rubrik 5 "Verwaltung" umfassen fast ausschließlich Mittelbindungen, die im gleichen Jahr ausgezahlt wurden und daher keine Auswirkungen auf die RAL haben. *Anhang I* enthält weitere Angaben zu den wichtigsten Programmen.

Rechnungsführung für die RAL

12 Die RAL werden in der "Konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union" sowohl in den Berichten zum Haushaltsvollzug als auch im Jahresabschluss ausgewiesen. Die Berichte zum Haushaltsvollzug zeigen den Gesamtbetrag der RAL, während sich der Gesamtbetrag der RAL von 267,3 Milliarden Euro in der konsolidierten Jahresrechnung Ende 2017⁶ auf Verbindlichkeiten (45,9 Milliarden Euro) und außerbilanzielle Posten (221,4 Milliarden Euro) aufteilt.

⁶ COM(2018) 521 – "Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union 2017".

13 Der in der Vermögensübersicht als Verbindlichkeit ausgewiesene Teil der RAL entspricht dem Betrag, der als Aufwand erfasst und ausgewiesen wird

- o entweder als fälliger Betrag für eingegangene, aber noch nicht beglichene Zahlungsanträge bzw. Rechnungen
- o oder als antizipative Passiva, die den Beträgen entsprechen, für die noch keine Zahlungsanträge eingegangen sind, die aber an den Fortschritt eines Programms oder Projekts geknüpft werden können.

14 Der als außerbilanzieller Posten⁷ ausgewiesene Teil der RAL stellt Mittelbindungen dar, die (noch) nicht an einen Ausgabenbetrag geknüpft werden können. Hierbei handelt es sich um Eventualverpflichtungen, die in künftigen Jahren entweder gezahlt oder aufgehoben werden.

15 Der Entwurf des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU sieht vor, dass das Vereinigte Königreich der Union für seinen Anteil an den zum 31. Dezember 2020 im EU-Haushalt⁸ ausstehenden Mittelbindungen⁹ haftet. Ansteigende RAL bedeuten daher einen höheren Betrag, der im Rahmen der finanziellen Regelung anfallen wird. Der Gesamtbeitrag des Vereinigten Königreichs erhöht sich dadurch aber nicht, da ansteigende RAL auch bedeuten, dass die im Zeitraum vor dem 31. Dezember 2020 geleisteten Beiträge um denselben Betrag geringer ausfallen.

Entwicklung der RAL

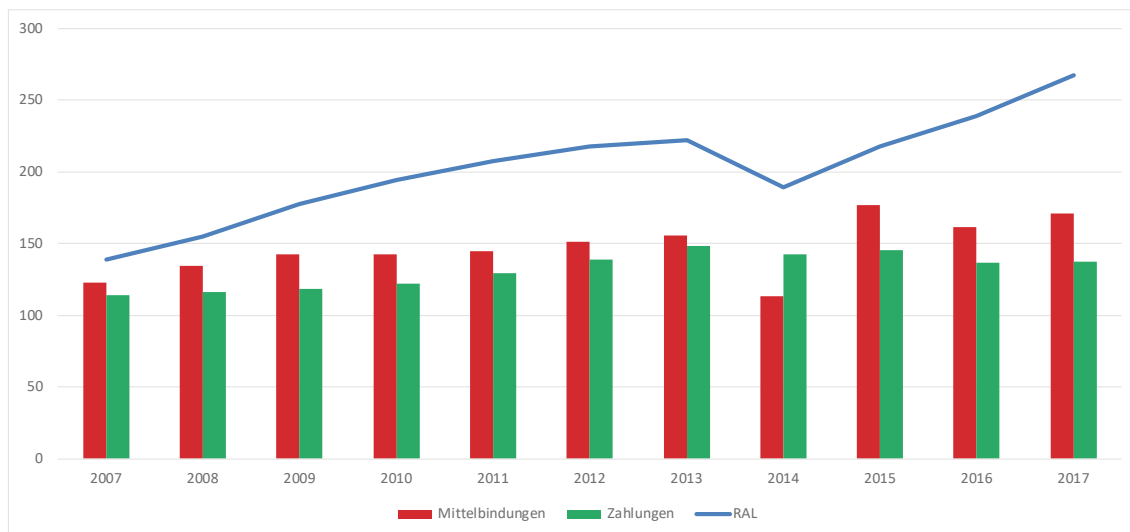
16 *Abbildung 1* zeigt, dass die RAL schrittweise angestiegen sind, wobei sich der Anstieg in den letzten Jahren deutlich beschleunigte. Sie stiegen von 138,7 Milliarden Euro Ende 2007 auf 267,3 Milliarden Euro Ende 2017 – ein Anstieg um 93 %. Es wird davon ausgegangen, dass sich dieser Anstieg in Zukunft fortsetzt (*Ziffer 91*).

⁷ Siehe Erläuterung 5.1 "Noch nicht als Aufwand erfasste noch abzuwickelnde Mittelbindungen" der konsolidierten Jahresrechnung der EU für das Haushaltsjahr 2017.

⁸ Und in den Haushalten der dezentralen Agenturen der Union.

⁹ Ferner heißt es, das Vereinigte Königreich müsse "für seinen Anteil an den Verpflichtungen, die 2021 zur Übertragung von Mitteln für Verpflichtungen aus dem Haushalt für 2020 eingegangen werden" aufkommen.

Abbildung 1 – Entwicklung der RAL (in Milliarden Euro)



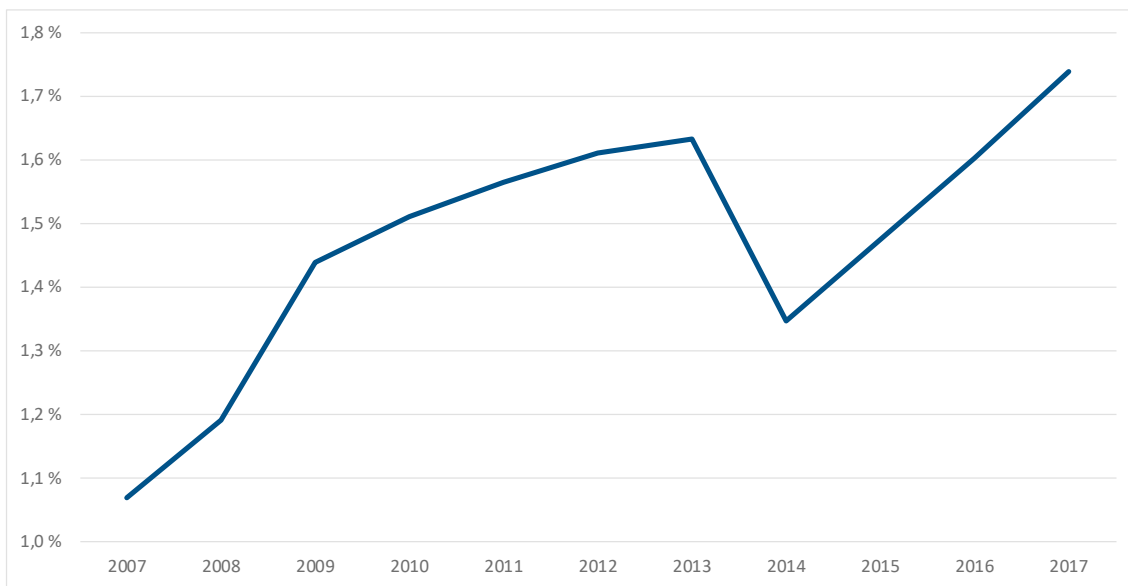
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Berichten über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement der Kommission.

17 Das Jahr 2017 war das vierte Jahr des MFR 2014-2020. Im Jahr 2017 entsprachen die RAL 25 % der Mittel für Verpflichtungen des MFR insgesamt. Im Jahr 2010, dem vierten Jahr des MFR 2007-2013, entsprachen die RAL lediglich 20 % der Mittel für Verpflichtungen insgesamt. Auch als Jahre von Mittelbindungen mit einer Dauer von mehr als einem Jahr ausgedrückt verzeichnen die RAL einen Anstieg von 2,4 Jahren (2010) auf 2,7 Jahre (2017).

18 RAL stellen einen Nominalwert dar. Zu ihrer Entwicklung gehört über die Jahre hinweg von Natur aus ein Inflationselement, das sich auf die den RAL zugrunde liegenden Mittelbindungen und die Zahlungen auswirkt. Die Auswirkungen der Inflation können beim Vergleich langer Zeiträume erheblich sein¹⁰. Zur Berücksichtigung der Auswirkungen der Inflation zeigen wir in [Abbildung 2](#), wie sich die RAL als Prozentsatz des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU entwickelt haben. Vergleicht man jeweils das vierte Jahr der entsprechenden MFR, so haben sich die RAL von 1,5 % des BNE im Jahr 2010 auf 1,7 % im Jahr 2017 erhöht.

¹⁰ Gemäß Artikel 6 Absatz 1 der MFR-Verordnung nimmt die Kommission auf der Grundlage eines festen Deflators von 2 % pro Jahr jedes Jahr Anpassungen des MFR vor, um die Auswirkungen der Inflation widerzuspiegeln.

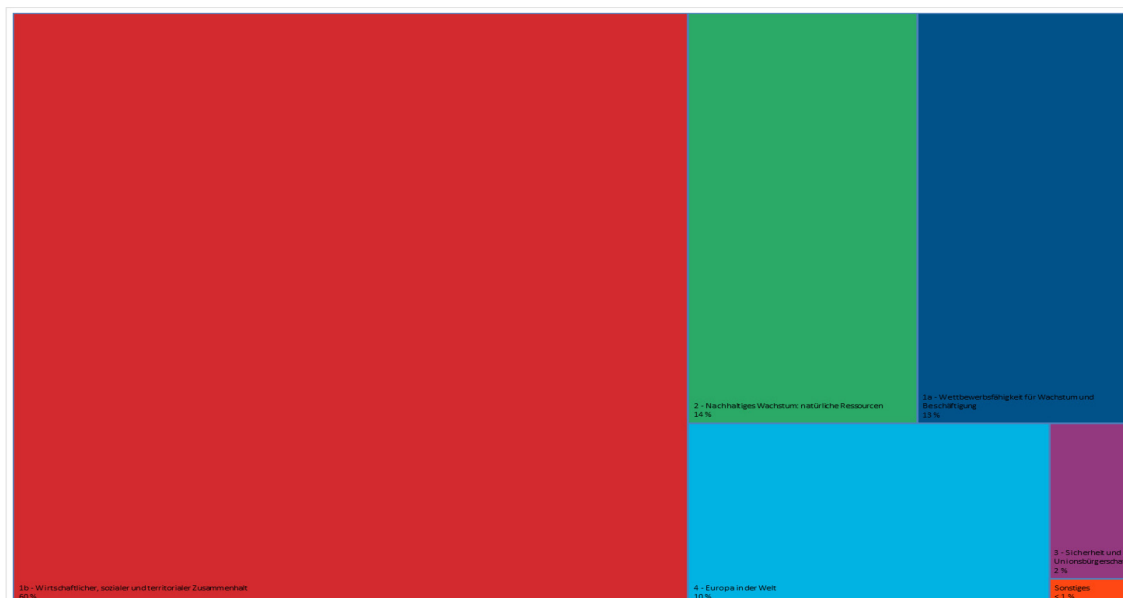
Abbildung 2 – Entwicklung der RAL als Prozentsatz des BNE der EU



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Berichten über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement der Kommission sowie von Daten der jährlichen makroökonomischen Datenbank der Kommission (AMECO).

19 Aus der Teilrubrik 1b ergab sich der Großteil der RAL in Höhe von insgesamt 267,3 Milliarden Euro Ende 2017, gefolgt von dem Teil der Rubrik 2, der durch Mittelbindungen mit einer Dauer von mehr als einem Jahr umgesetzt wurde, wie in **Abbildung 3** dargestellt.

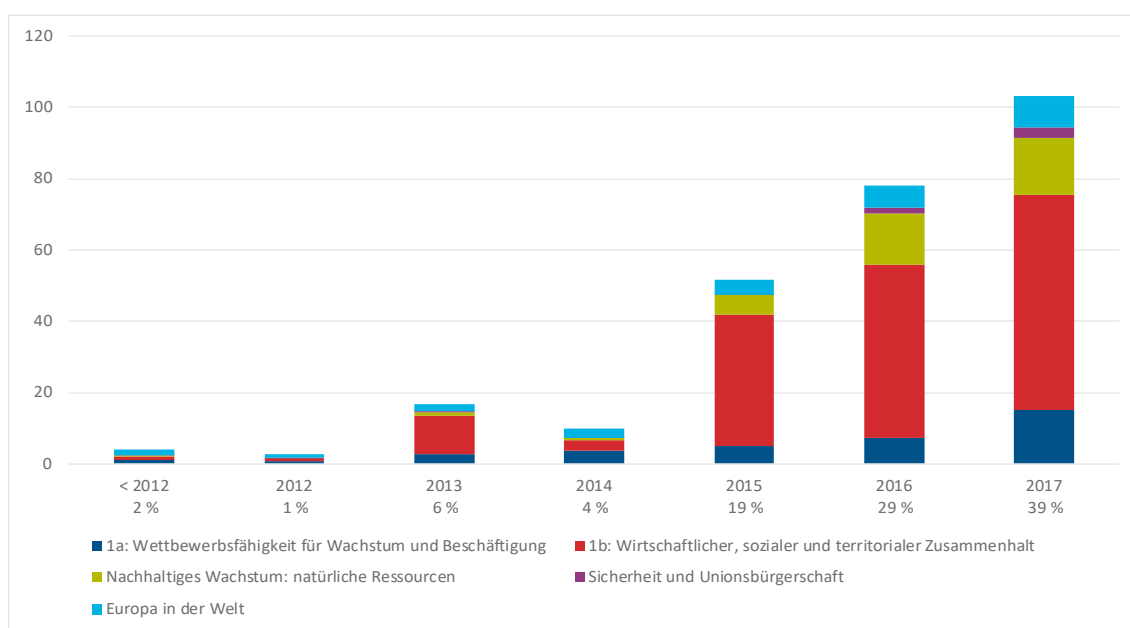
Abbildung 3 – RAL 2017 nach MFR-Rubrik



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union 2017.

20 Der größte Teil der RAL am Ende eines gegebenen Jahres bezieht sich auf die in den vorausgegangenen drei Jahren vorgenommenen Mittelbindungen. Dies spiegelt weitgehend die Ausgabenstruktur der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) wider, bei denen die Mitgliedstaaten Gefahr laufen, Mittel zu verlieren, wenn sie nicht innerhalb von drei Jahren Anträge auf Erstattung stellen (Ziffern 44-46). In **Abbildung 4**, der zu entnehmen ist, seit wann die Mittelbindungen in den RAL für 2017 bestehen, wird dies veranschaulicht: 87 % des Gesamtbetrags sind während der letzten drei Jahre entstanden.

Abbildung 4 – RAL 2017 nach Ursprungsjahr (in Milliarden Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union 2017.

21 Die EU-Erweiterung um 13 neue Mitgliedstaaten¹¹ in den Jahren 2004, 2007 und 2013 führte automatisch zu einer Aufstockung des EU-Haushalts und in der Folge zu einem Anstieg der RAL. Der MFR für den Zeitraum 2007-2013 war der erste, der für 27 Mitgliedstaaten galt (28 beim Beitritt Kroatiens im Jahr 2013). Die Mittel für Verpflichtungen stiegen von 752 Milliarden Euro für den MFR 2000-2006 auf 976 Milliarden Euro für den MFR 2007-2013 und auf 1 087 Milliarden Euro für den MFR 2014-2020. Das führte zu einer Zunahme der RAL. Die RAL der ESI-Fonds, die auf die neuen Mitgliedstaaten entfallen, beliefen sich auf 53,4 Milliarden Euro im Jahr 2010 und 93,7 Milliarden Euro im Jahr 2017.

¹¹ Die Tschechische Republik, Estland, Zypern, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakei traten der EU im Jahr 2004 bei, Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 und Kroatien im Jahr 2013.

Welche Faktoren haben Auswirkungen auf die RAL?

22 In den folgenden Abschnitten wird dargelegt, welche Auswirkungen verschiedene Faktoren auf die RAL haben. Zwar können die Auswirkungen der einzelnen Faktoren nicht genau bestimmt werden, doch stellen wir nach Möglichkeit Zahlen zur Verfügung, anhand deren nachvollzogen werden kann, wie jeder von ihnen zu den RAL beiträgt. Besonderes Augenmerk galt dabei dem derzeitigen MFR (2014-2020), da in diesem Zeitraum die meisten Mittelbindungen in den derzeitigen RAL vorgenommen wurden, sowie dem vorherigen MFR (2007-2013), da dieser es uns erlaubt, einen nahezu vollständigen MFR zu analysieren.

23 Einige der für die RAL ausschlaggebenden Faktoren wirken sich auf den Haushalt insgesamt aus (z. B. Lücke zwischen den Mitteln für Verpflichtungen und den Mitteln für Zahlungen, Umfang des MFR), während andere in spezifischen Ausgabenbereichen stärker zum Tragen kommen (z. B. Regeln für die automatische Aufhebung von Mittelbindungen). Da die ESI-Fonds mehr als zwei Drittel der RAL generieren, hat der Hof ihre Entwicklung und Ausgabenmuster genauer untersucht. In der Analyse werden auch die MFR-Rubriken 1a, 3 und 4 behandelt. Bei dem Teil der Rubrik 2, zu dem der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) gehört, und bei der gesamten Rubrik 5 "Verwaltung"¹² werden Mittel in dem Jahr ausgezahlt, in dem sie gebunden werden, sodass sie fast keine Auswirkungen auf die RAL haben. Wir haben sie daher nicht in diese Analyse einbezogen.

Lücke zwischen den Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen innerhalb eines MFR

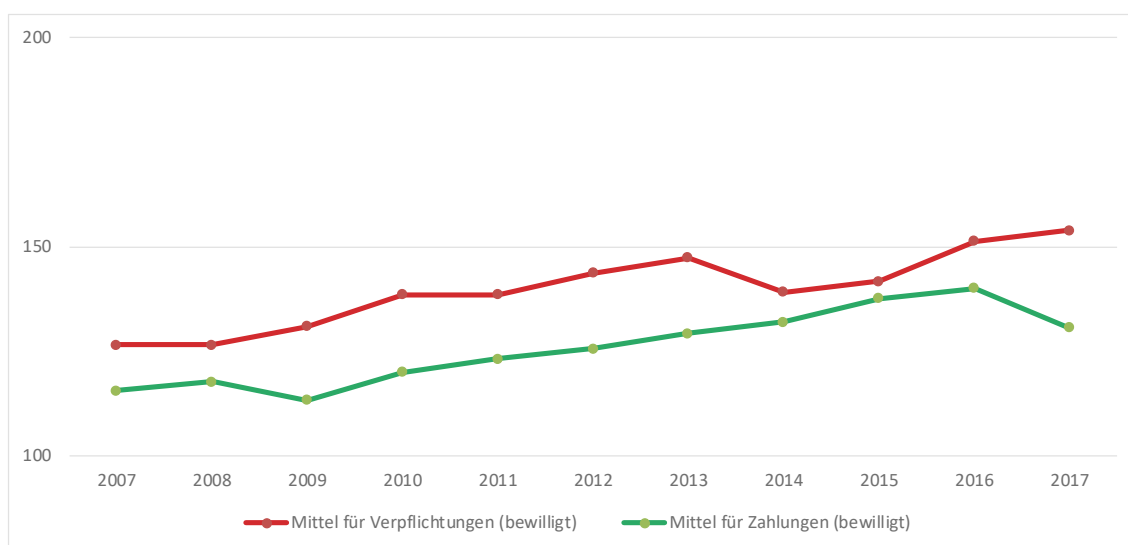
24 Der EU-Haushalt wird so aufgestellt, dass die für einen bestimmten MFR veranschlagten Mittel für Verpflichtungen nicht mit den veranschlagten Mitteln für Zahlungen übereinstimmen. Die Lücke zwischen beiden Werten entspricht den im Rahmen des MFR nicht ausgezahlten Mittelbindungen, die jedoch aus Mitteln für Zahlungen aus den künftigen MFR gezahlt oder aufgehoben werden müssen.

¹² Die RAL für Rubrik 5 "Verwaltung" beliefen sich Ende 2017 auf 867 Millionen Euro. Davon entfielen 508 Millionen Euro auf andere EU-Organe als die Kommission.

25 Diese offensichtliche Lücke fiel in den letzten MFR unterschiedlich aus. Mit dem MFR 2014-2020 wurde jedoch die größte Differenz zwischen den Obergrenzen für Mittel für Verpflichtungen und Mittel für Zahlungen¹³ von insgesamt 51,5 Milliarden Euro zu Preisen von 2011 eingeführt (die Differenz im MFR 2007-2013 belief sich auf 50 Milliarden Euro zu Preisen von 2011). Damals erklärte die Kommission, diese Differenz sei mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und den rechtlichen Anforderungen gerade noch vereinbar¹⁴.

26 *Abbildung 5* veranschaulicht die jährliche Lücke zwischen den bewilligten Mitteln für Verpflichtungen und für Zahlungen im EU-Haushalt für die Haushaltsjahre 2007 bis 2017 in Höhe von insgesamt 153,4 Milliarden Euro, durch die sich die RAL erhöhen.

Abbildung 5 – Jährliche Lücke zwischen den bewilligten Mitteln für Verpflichtungen und für Zahlungen (in Milliarden Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus Berichten über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement der Kommission.

¹³ Im MFR sind die jährlichen Höchstbeträge ("Obergrenzen") festgelegt, die die EU in dem Zeitraum ausgeben darf, ausgedrückt als Mittel für Verpflichtungen und Mittel für Zahlungen. Die Differenz ("Spielraum") zwischen den jährlichen Höchstbeträgen und den veranschlagten Mitteln kann im Falle eines unvorhergesehenen Bedarfs und bei Notfällen verwendet werden.

¹⁴ "Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Mid-term review/revision of the multiannual financial framework 2014-2020 – An EU budget focused on results", SWD(2016)299 final.

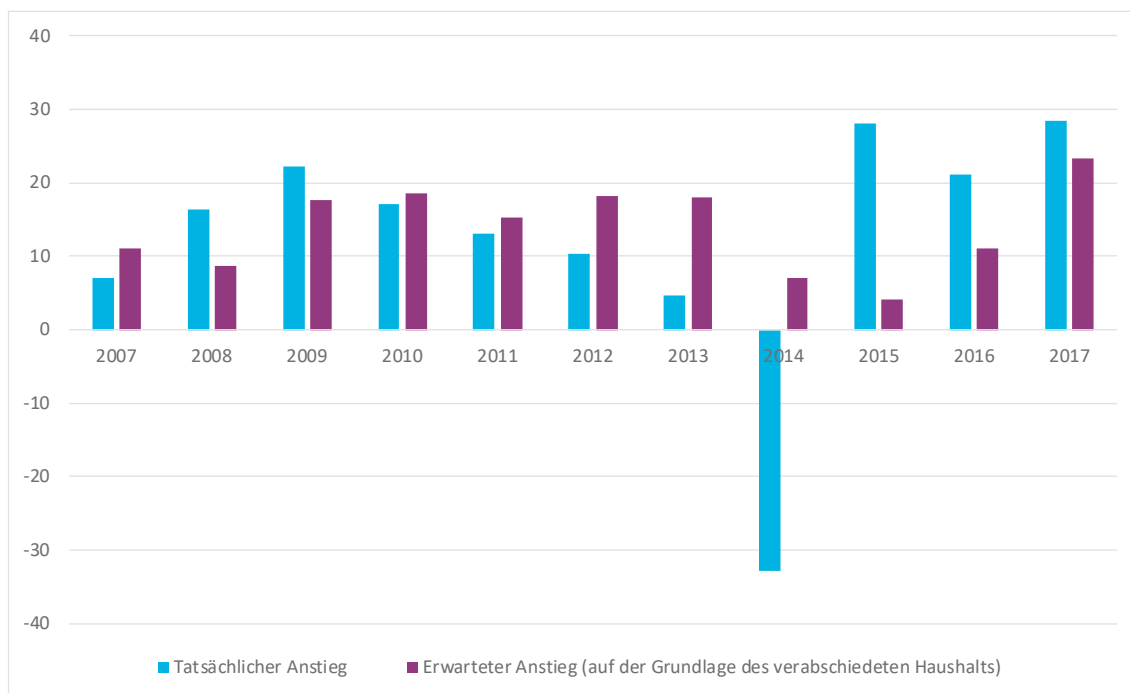
27 Dieser Faktor wird nach Ansicht der Kommission auch weiterhin einen Anstieg der RAL verursachen. Nach ihrem Dafürhalten ist davon auszugehen, dass die RAL ihren Aufwärtstrend fortsetzen werden, was auf die Lücke zwischen den Mitteln für Verpflichtungen und für Zahlungen zurückzuführen ist¹⁵.

28 In der folgenden *Abbildung 6* wird der jährliche Anstieg der RAL mit dem Anstieg verglichen, der ausgehend von der Höhe der im festgestellten Haushalt vorgesehenen Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen zu erwarten gewesen wäre. Der Anstieg in den Jahren 2012 und 2013, der geringer als erwartet ausfiel, lässt sich durch die Erhöhung der Mittel für Zahlungen erklären, mit der das Problem der unzureichenden Mittel für Zahlungen behoben wurde, während der Rückgang im Jahr 2014 eine Folge der Neuprogrammierung der Mittel für Verpflichtungen war (*Ziffer 61*).

29 Der tatsächliche Anstieg in den Jahren 2015-2017 fiel deutlich höher aus als erwartet, selbst bei Berücksichtigung der Neuprogrammierung von 2014. Dies ist vor allem auf Verzögerungen bei der Durchführung der Programme, vor allem im Rahmen von Teilrubrik 1b, zurückzuführen, die zu einem geringeren Zahlungsbedarf führten als geplant.

¹⁵ Siehe "Report on Budgetary and Financial Management of the European Commission – Financial year 2017", S. 37.

Abbildung 6 – Tatsächlicher Anstieg der RAL im Vergleich zum erwarteten Anstieg (in Milliarden Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus Berichten über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement der Kommission.

Schleppende Durchführung der Programme im Rahmen der MFR

30 Zwischen 2007 und 2010 fielen die Haushaltsausgaben erheblich geringer aus als bei Festlegung der jeweiligen MFR-Obergrenzen erwartet. Insbesondere beim Beginn neuer Kohäsionsprogramme gab es Verzögerungen. Da sich die Mitgliedstaaten stärker darauf konzentrierten, die Programme im Rahmen des MFR 2000-2006 fristgerecht abzuschließen, lag die Höhe der Mittel für Zahlungen in den Jahreshaushalten weit unter den jeweiligen Obergrenzen¹⁶. Gleichzeitig wurden die Mittel für Verpflichtungen jedoch jedes Jahr fast vollständig ausgeschöpft. Dies führte zu einem rasanten Anstieg der RAL von 131,7 Milliarden zu Beginn des MFR-Zeitraums (Ende 2006) auf 194,4 Milliarden Ende 2010.

31 Zwischen 2011 und 2013 wurde das Tempo der Programmdurchführung beschleunigt. Zu diesem Zeitpunkt führten die Auswirkungen der Finanzkrise 2007 jedoch zu einer schweren Rezession und einer Verschlechterung des öffentlichen Defizits und des Schuldenstands. Dadurch reichten die Mittel für Zahlungen nicht aus,

¹⁶ Siehe "European Union Public Finance – 5th edition", S. 96.

und es kam zu Verzögerungen bei Zahlungsanträgen im Wert von mehreren Milliarden Euro. Das führte dazu, dass die RAL bis Ende 2012 auf 217,8 Milliarden Euro anstiegen. Der Hof machte auf dieses Phänomen in seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2011 und 2012¹⁷ aufmerksam.

Kasten 1

Der "ungewöhnlich hohe" Zahlungsrückstand

Die Kommission stuft den Betrag der am Jahresende noch abzuwickelnden Zahlungsanträge (Zahlungsrückstand) als "gewöhnlich" und "ungewöhnlich hoch" ein. Der gewöhnliche Rückstand umfasst Zahlungsanträge, die zu spät eingegangen sind, um vor Jahresende noch bearbeitet zu werden, wohingegen der ungewöhnlich hohe Rückstand sich auf Anträge bezieht, denen aufgrund mangelnder Mittel für Zahlungen im Haushalt nicht nachgekommen werden kann.

Ende 2011 ist bei der Kommission eine große Anzahl an Zahlungsanträgen von den Mitgliedstaaten eingegangen, hauptsächlich für Mittel aus ESI-Fonds. Davon konnten Zahlungsanträge über 11 Milliarden Euro wegen unzureichender Mittel für Zahlungen im Haushalt für 2011 nicht beglichen werden. Diese wurden in den ersten Monaten des Jahres 2012 beglichen. Zu ähnlichen Entwicklungen kam es in den folgenden Jahren, wobei der Zahlungsrückstand 2014 einen Höchststand von 24,7 Milliarden Euro erreichte. Im Jahr 2015 haben sich das Parlament, der Rat und die Kommission in einer gemeinsamen Erklärung zu einem Zahlungsplan¹⁸ darauf geeinigt, den "ungewöhnlich hohen" Rückstand an ausstehenden Zahlungsanträgen bis Ende 2016 schrittweise abzubauen. Die ergriffenen Maßnahmen in Verbindung mit den Auswirkungen des verzögerten Beginns der Programme im Rahmen der ESI-Fonds 2014-2020 führten dazu, dass der ungewöhnlich hohe Rückstand bis Ende 2016 abgebaut wurde.

32 Der MFR 2014-2020 wurde am 2. Dezember 2013 angenommen. Infolgedessen wurden die meisten operationellen Programme im Rahmen der ESI-Fonds nicht im Jahr 2014 genehmigt, sodass Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 33 Milliarden Euro¹⁹ auf die kommenden Jahre übertragen werden mussten. Diese

¹⁷ Ziffern 1.34 und 1.38 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011; Ziffern 1.51-1.55 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

¹⁸ "Gemeinsame Erklärung zu einem Zahlungsplan 2015-2016", Ergebnisse der interinstitutionellen Sitzung über Zahlungen vom 26. Mai 2015.

¹⁹ Im Einklang mit Artikel 19 der MFR-Verordnung wurden aufgrund der späten Annahme der Programme unter geteilter Mittelverwaltung in den Rubriken 1b, 2 und 3 Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 21,1 Milliarden Euro von 2014 hauptsächlich auf das

Abnahme der Mittel für Verpflichtungen führte dazu, dass die RAL Ende 2014 vorübergehend auf 189,6 Milliarden Euro sanken.

33 Der erhebliche Zahlungsrückstand der Jahre 2013 und 2014 sowie die späte Annahme des Rechtsrahmens führten zu Verzögerungen bei der Einführung anderer Ausgabenprogramme im Rahmen der Rubriken 1a und 4²⁰ sowie zu einer einjährigen Verzögerung bei der Durchführung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der Rubrik 2. Diese Verzögerungen in Kombination mit anderen Faktoren, die nachfolgend analysiert werden, sorgten für einen beschleunigten Anstieg der RAL in den letzten Jahren.

Der besondere Fall der ESI-Fonds

34 Die ESI-Fonds haben den größten Anteil an den RAL. Im Rahmen des MFR 2014-2020 handelt es sich bei den ESI-Fonds um den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Sozialfonds (ESF) einschließlich der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (unter Teilrubrik 1b), sowie um den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) (unter Rubrik 2). Ende 2017 beliefen sich die noch abzuwickelnden Mittelbindungen aus den ESI-Fonds auf 189,9 Milliarden Euro (2016: 165,2 Milliarden Euro), was 71 % der RAL insgesamt entspricht. Dies ist zum einen auf den hohen Anteil dieser Mittel am gesamten Haushalt und zum anderen auf die besonderen Vorschriften für ihre Verwaltung zurückzuführen.

Überschneidungen der MFR um etwa sieben Jahre

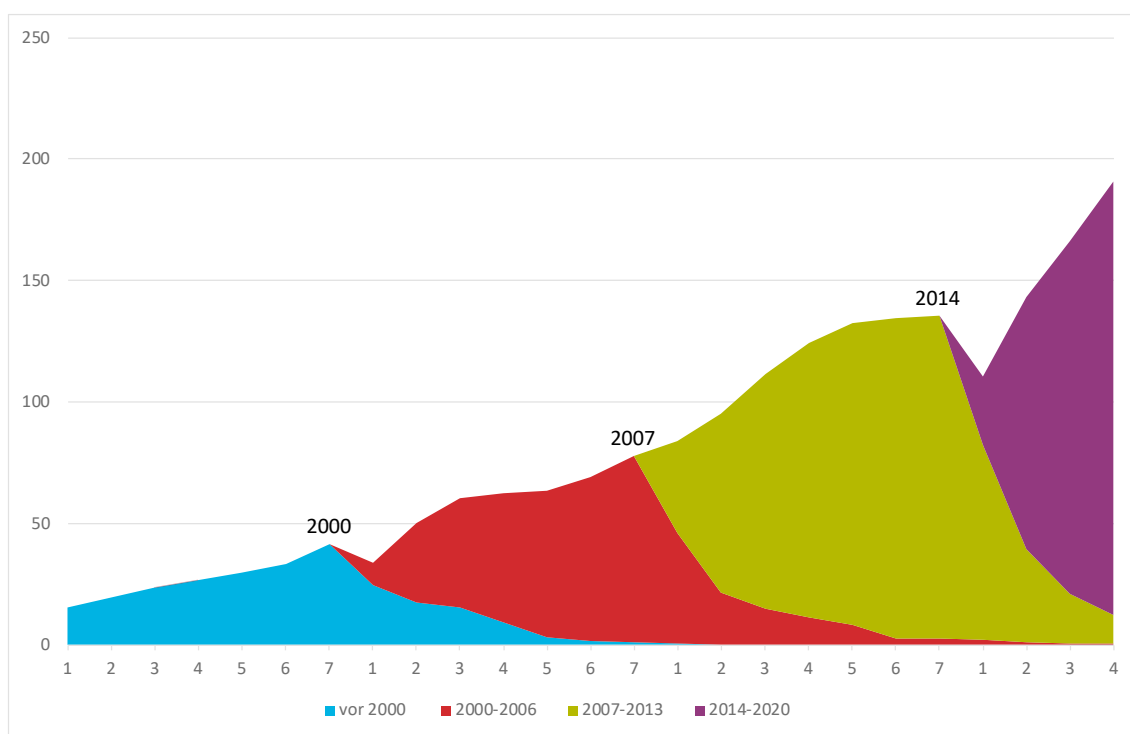
35 Aus [Abbildung 7](#) ist zu ersehen, inwieweit sich die Mittelbindungen und Zahlungen aus den verschiedenen MFR überschneiden. In den ersten Jahren eines MFR beziehen sich viele Zahlungen auf die Mittelbindungen aus dem vorherigen MFR. Wegen dieser Überschneidung konnte der Gesamtbetrag der RAL nicht verringert werden, da ab dem Zeitpunkt, zu dem mit der Zahlung der Mittelbindungen aus einem

Jahr 2015, aber auch auf 2016 und 2017 übertragen. Diese Neuprogrammierung stellt keine Änderung der zu jeweiligen Preisen ausgedrückten Obergrenze aller Mittelbindungen dar, spiegelt aber die Verzögerung bei der Durchführung dieser Programme wider. Zusätzlich wurde eine Mittelübertragung zwischen den Haushaltsjahren 2014 und 2015 vorgenommen, die Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 12 Milliarden Euro betraf.

²⁰ Siehe die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen "Elements for a payment plan to bring EU budget back onto a sustainable track" aus dem Jahr 2015.

MFR begonnen wurde, bereits Mittel im Rahmen des nächsten MFR gebunden wurden. Jede zusätzlich eingeräumte Frist zur Begründung der Ausgaben beim endgültigen Abschluss erhöhte die Überschneidung und damit die RAL.

Abbildung 7 – Entwicklung der RAL im Rahmen der ESI-Fonds in aufeinanderfolgenden MFR (in Milliarden Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus Berichten der Kommission ("Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017").

36 Wie zuvor erwähnt²¹, wurde den Mitgliedstaaten nach Ablauf der letzten drei MFR aufgrund der EU-Haushaltvorschriften mehr Zeit gewährt, um die ihnen zugewiesenen Mittel auszugeben. In den Zeiträumen 2000-2006 und 2007-2013 durften sie noch bis zu zwei Jahre nach Ablauf des MFR Ausgaben tätigen. Damit lief der Förderzeitraum für 2007-2013 bis zum 31. Dezember 2015 (statt Ende 2013). Darüber hinaus konnten die Mitgliedstaaten die endgültigen Abschlussunterlagen bis März 2017 für die Programme für Kohäsion und bis zum 30. Juni 2016 für Programme für die ländliche Entwicklung einreichen.

²¹ Siehe Ziffer 58 des Sonderberichts des Hofes Nr. 36/2016: "Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007-2013".

37 In den ersten Jahren des MFR 2014-2020 wurde mit der Durchführung einer großen Mehrheit der Programme nicht begonnen, da noch nicht ausgegebene Mittel aus dem vorangegangenen Zeitraum zur Verfügung standen und die Mitgliedstaaten sich auf den Abschluss der entsprechenden Programme konzentrierten. Diese Überschneidung der Förderzeiträume hat eindeutig einen Negativanreiz für die unverzügliche Einleitung der Programme des nachfolgenden Zeitraums geschaffen²².

38 Nach den Vorschriften für den MFR 2014-2020 bleiben die Ausgaben für weitere drei Jahre – statt zwei Jahre – nach Ablauf des MFR förderfähig. Die jährliche Annahme der Rechnungslegung durch die Mitgliedstaaten (**Ziffer 52**) für die Programme des Zeitraums 2014-2020 wird sich ab 1. Januar 2021 mit der Durchführung neuer Programme überschneiden. Der verlängerte Förderzeitraum für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums läuft bis Ende Juni 2024, für den Kohäsionsbereich bis 15. Februar 2025 (**Tabelle 3**).

Tabelle 3 – Kohäsion – Förderzeiträume und Fristen

MFR	Ende des MFR	Förderzeitraum	Einreichfrist für Abschlussunterlagen
2000-2006	31.12.2006	1.1.2000 – 31.12.2008	31.3.2010
2007-2013	31.12.2013	1.1.2007 – 31.12.2015	31.3.2017
2014-2020	31.12.2020	1.1.2014 – 31.12.2023	15.2.2025

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Rechtsakten.

39 Die Kommission ist der Ansicht, dass das Abschlussverfahren für den MFR 2014-2020 aufgrund der jährlichen Annahme der Rechnungslegung und der genaueren Untersuchung von Aspekten im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit einfacher sein wird. Im letzten Jahr sollte nur der Abschluss des bescheinigten Ausgabenblocks in Bezug auf das letzte Jahr der Rechnungslegung behandelt werden²³.

²² Siehe Ziffer 64 des Sonderberichts Nr. 36/2016.

²³ Sonderbericht Nr. 36/2016, Antwort der Kommission auf Ziffer 68.

Späte Annahme des Rechtsrahmens

40 Die Kommission legte ihren MFR-Vorschlag für den Zeitraum 2014-2020 im Juni 2011 vor. Der Rat und das Europäische Parlament nahmen den MFR im Dezember 2013 an. Die "Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen"²⁴ und die fondsspezifischen Verordnungen für fünf ESI-Fonds wurden vom Rat am 17. Dezember 2013 verabschiedet. Das Verfahren dauerte fünf Monate länger als für den Zeitraum 2007-2013, für den die Verordnungen im Juli 2006²⁵ angenommen wurden. Die sekundären Rechtsvorschriften für den MFR 2014-2020 (Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte) wurden erst im Januar 2016 vollständig angenommen.

41 Die Verzögerungen veranlassten den Rat, die Mittel für Verpflichtungen, die 2014 nicht in Anspruch genommen werden konnten, auf spätere Jahre zu übertragen²⁶. Der entsprechende Betrag belief sich auf 20,7 Milliarden Euro (36 % der gesamten Mittel für Verpflichtungen des Jahres 2014 im Rahmen der ESI-Fonds) ([Ziffer 61](#)).

Automatische Mittelbindungen und Aufhebungen

42 In Übereinstimmung mit den Vorschriften für die ESI-Fonds²⁷ nimmt die Kommission für jedes operationelle Programm während der sieben Jahre des MFR eine jährliche "automatische" Bindung von Haushaltsmitteln vor. Dieser gebundene Betrag basiert auf dem Finanzierungsplan für das Programm, der eine jährliche Aufschlüsselung des Programmbudgets enthält. Die einzige Bedingung für die Bindung der Mittel ist, dass die Kommission das Programm genehmigt haben muss. Daher besteht zum Zeitpunkt der Mittelbindung kein Zusammenhang mit dem tatsächlichen

²⁴ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen ("Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen").

²⁵ Siehe Ziffer 35 des Sonderberichts des Hofes Nr. 02/2017: "Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung".

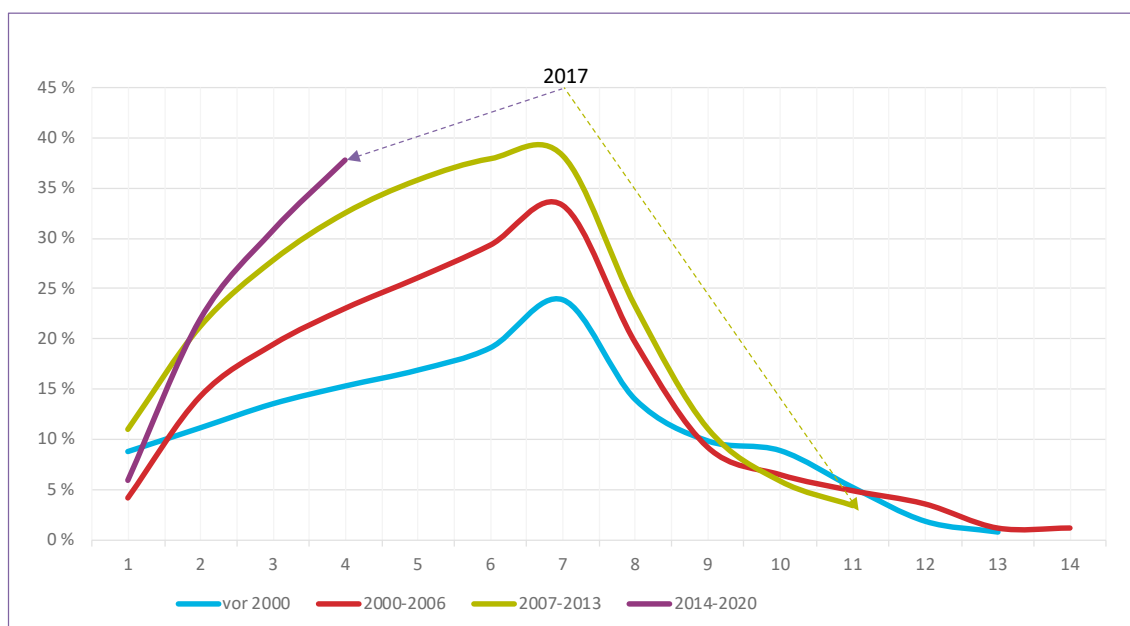
²⁶ In Artikel 19 der MFR-Verordnung heißt es, dass – sollten neue Regelungen und Programme unter geteilter Mittelverwaltung für die ESI-Fonds nach dem 1. Januar 2014 angenommen werden – der MFR revidiert wird, um die im Haushaltsjahr 2014 nicht in Anspruch genommenen Mittel in Überschreitung der jeweiligen Obergrenzen auf die folgenden Haushaltsjahre zu übertragen.

²⁷ Artikel 76 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013.

Fortschritt der Programmdurchführung. Die Mitgliedstaaten haben drei Jahre Zeit, die gebundenen Mittel zu verwenden und die Kosten für eine Erstattung bei der Kommission geltend zu machen ("n+3"-Regel). Nach Ablauf der Zeit sollte mit einem System "automatischer" Aufhebungen von Mittelbindungen sichergestellt werden, dass nicht verwendete Mittel abgerechnet werden (Ziffer 45).

43 Zu Beginn jedes Jahres wird somit der Wert der noch abzuwickelnden Mittelbindungen automatisch erhöht, derzeit um rund 50 Milliarden Euro (im Rahmen des MFR 2007-2013 waren es jährlich 30 Milliarden Euro)²⁸. Die in einem Jahr vorgenommenen Mittelbindungen kommen zu den noch abzuwickelnden Mittelbindungen aus den Vorjahren hinzu, und wenn die entsprechenden Zahlungen dieses Jahres geringer sind, erhöhen sich die RAL in jedem Jahr des MFR, wie aus Abbildung 8 ersichtlich. Der Betrag der RAL für einen bestimmten MFR nimmt erst nach dem letzten Jahr des MFR ab, nach dem es nicht mehr möglich ist, neue Mittelbindungen vorzunehmen.

Abbildung 8 – Entwicklung der RAL im Rahmen der ESI-Fonds pro Jahr des MFR bis Ende 2017



Anmerkung: Die RAL werden als Prozentsatz der gesamten Mittel für Verpflichtungen der ESI-Fonds im Rahmen des entsprechenden MFR ausgedrückt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Zahlenangaben aus Berichten der Kommission ("Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017").

44 Die Abnahme der RAL kann auf zweierlei Weise herbeigeführt werden. Zum einen können Zahlungen vorgenommen werden und zum anderen Mittelbindungen

²⁸ Ausgedrückt in Preisen des jeweiligen MFR.

aufgehoben werden. Die Aufhebungen der Mittelbindungen für die Rubriken 1b und 2 erfolgen entweder nach der "n+3"-Regel oder bei Abschluss des Zeitraums.

45 In den Vorschriften für die ESI-Fonds ist die automatische Aufhebung von Mittelbindungen vorgesehen, wenn innerhalb bestimmter Fristen keine Verwendung erfolgt. Die Regel der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen²⁹ zielt darauf ab, die Haushaltsdisziplin und die rechtzeitige Durchführung der Programme dadurch zu begünstigen, dass eine Verbindung zwischen den gebundenen und den gezahlten Mitteln hergestellt wird. Wenn die im Jahr "n" gebundenen Mittel nicht innerhalb der erforderlichen Anzahl von Jahren durch Zahlungsanträge gerechtfertigt werden, stehen sie nicht mehr zur Verfügung und werden aufgehoben. Dies sollte auch dazu beitragen, den Anstieg der RAL zu begrenzen.

46 Die Vorschrift wurde erstmals für den MFR 2000-2006 eingeführt, als nach einer Mittelbindung zwei Jahre gewährt wurden ("n+2"-Regel)³⁰, bevor die noch abzuwickelnde Mittelbindung annulliert wurde. Während des MFR 2007-2013 wurde der Zeitraum für einige Mitgliedstaaten und einige Fonds auf drei Jahre verlängert.³¹ Die "n+3"-Regel wurde im Rahmen des MFR 2014-2020 auf alle Mitgliedstaaten und ESI-Fonds ausgeweitet. Die Ausweitung der Frist um ein Jahr trug unmittelbar zum Anstieg der RAL bei.

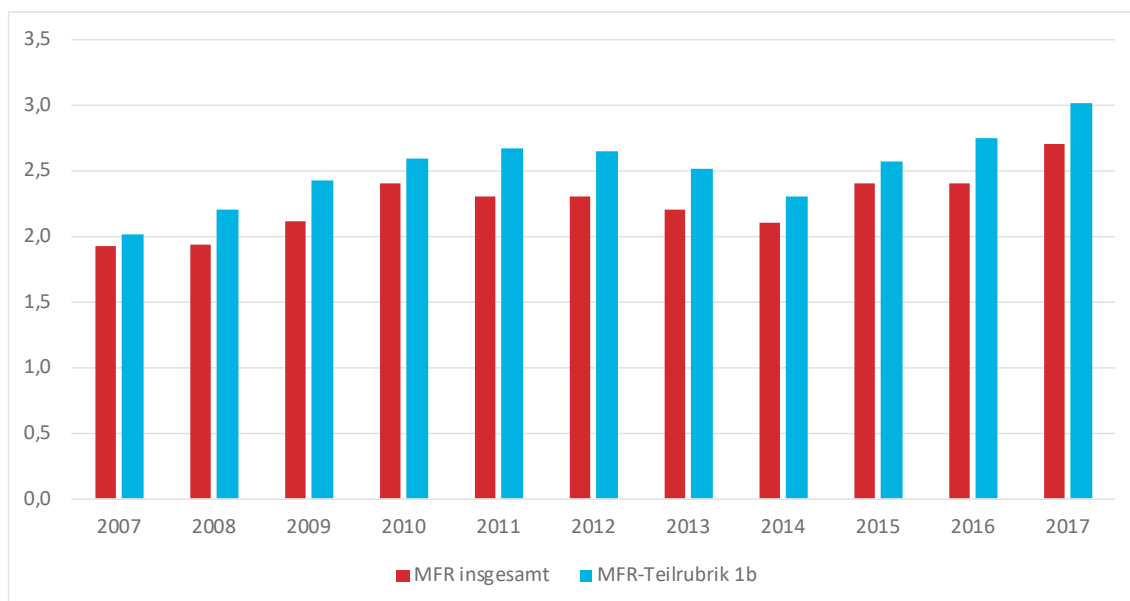
47 In *Abbildung 9* wird dargestellt, wie sich die RAL als ein Vielfaches der Jahre der Mittelbindungen entwickelt haben (RAL geteilt durch Mittel für Verpflichtungen mit einer Dauer von mehr als einem Jahr). Im Rahmen der "n+3"-Regel sollten die RAL im Prinzip nicht höher sein als der dreifache Betrag der jährlichen Mittelbindungen. Im Jahr 2017 erreichten sie diese Grenze für die Teilrubrik 1b.

²⁹ Siehe Artikel 136 Absatz 1 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen.

³⁰ Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/99 des Rates vom 21. Juni 1999.

³¹ Artikel 93 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006.

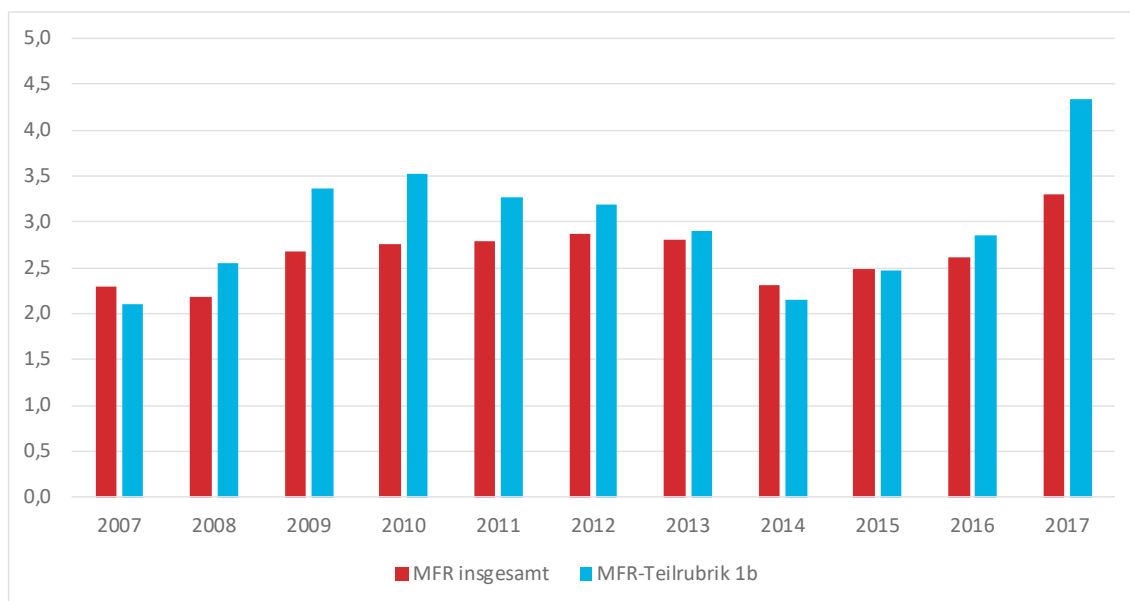
Abbildung 9 – RAL in Jahren von Mittelbindungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus den Jahresberichten des Hofes und Berichten über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement der Kommission.

48 *Abbildung 10* zeigt die Entwicklung der RAL als ein Vielfaches der Zahlungsjahre (RAL geteilt durch die Mittel für Zahlungen). Dies dürfte eine Schätzung bezüglich der Anzahl der Jahre ermöglichen, die für die Auszahlung der RAL eines bestimmten Jahres erforderlich sind, sofern das gleiche Zahlungsniveau in den folgenden Jahren beibehalten wird. Wir weisen jedoch darauf hin, dass das Zahlungsniveau erheblichen Schwankungen unterliegen kann.

Abbildung 10 – RAL in Jahren von Zahlungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus den Jahresberichten des Hofes, Berichten über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement der Kommission sowie Datenbanken der Kommission.

49 Die finanziellen Auswirkungen der Regel der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen sind begrenzt, da es sich bei den aufgehobenen Mittelbindungen um geringe Beträge gehandelt hat. Im MFR 2000-2006 beläuft sich der Gesamtwert der Aufhebungen auf der Grundlage der "n+2"-Regel auf 1,3 Milliarden Euro (0,6 % der Mittelbindungen für den Zeitraum)³². Im MFR 2007-2013 belief sich der Gesamtwert der Aufhebungen auf der Grundlage der "n+2"/"n+3"-Regel Ende 2017 auf 1,6 Milliarden Euro (0,5 % der Mittelbindungen für den Zeitraum)³³. Bis Ende 2017 wurden für den MFR 2014-2020 keine automatischen Aufhebungen von Mittelbindungen vorgenommen³⁴.

³² "Analysis of the budgetary implementation of the structural and cohesion funds in 2013".

³³ Nach der Analyse der Abschlusspakete hat die Kommission Mittelbindungen in Höhe von weiteren 2,8 Milliarden Euro aufgehoben.

³⁴ Das Jahr 2017 war das erste Jahr, in dem das Risiko einer automatischen Aufhebung von Mittelbindungen nach der "n+3"-Regel bestand. Auf der Grundlage des Berichts der Kommission "Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017" belief sich der Höchstbetrag, der von einer Aufhebung der Mittelbindung betroffen sein könnte, nach Prüfung der eingegangenen Zahlungsanträge auf rund 50 Millionen Euro und betraf eine begrenzte Anzahl von Programmen.

50 Für den MFR 2021-2027 hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgeschlagen, zur "n+2"-Regel zurückzukehren. Diese Maßnahme ist ein Schritt in die richtige Richtung und könnte, wenngleich nicht allein, einen Beitrag dazu leisten, den Gesamtwert der RAL zu verringern, der auch von anderen Faktoren abhängt. Bei der Einführung der "n+2"-Regel für den MFR 2000-2006 war die Kommission der Ansicht, dass die Regel "im Laufe der nächsten Jahre das Volumen der noch abzuwickelnden Mittelbindungen stabilisieren" sollte³⁵. Trotz der "n+2"-Regel stiegen die RAL weiter an.

Neue Anforderungen im MFR 2014-2020

51 Die Vorschriften des MFR 2014-2020 wurden um eine Reihe neuer Elemente ergänzt, z. B. um einen Leistungsrahmen und die Vorschrift der Ex-ante-Konditionalität. Die Einführung dieser Elemente in Kombination mit gestärkten Verwaltungs- und Kontrollsystemen nahm Zeit und Ressourcen in Anspruch.

52 Das Benennungsverfahren³⁶ für den MFR 2014-2020 fällt in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten und zielt darauf ab sicherzustellen, dass die nationalen Behörden angemessene Systeme eingerichtet haben, die für die Verwaltung und die Kontrolle der EU-Fonds erforderlich sind. Das Benennungsverfahren erwies sich als langwierig. Da es abgeschlossen sein musste, bevor Zahlungsanträge eingereicht werden konnten, kam es zu Verzögerungen bei der Zahlung der entsprechenden Beträge und folglich beim Abbau der RAL. Für den ELER führte diese Anforderung nicht zu derartigen Verzögerungen³⁷.

Jährliche Annahme der Rechnungslegung

53 Für den MFR 2014-2020 wurde ein Verfahren der jährlichen Annahme der Rechnungslegung eingeführt, wonach die Kommission die Rechnungslegung eines jeden operationellen Programms einmal jährlich annimmt (oder ablehnt). Im Rahmen

³⁵ Siehe die Antworten zu den Jahresberichten des Hofes zu den Haushaltsjahren 2003 (Ziffer 2.48) und 2004 (Ziffer 2.24).

³⁶ Artikel 123 und 124 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen.

³⁷ Nach Artikel 65 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung benennen die Mitgliedstaaten für jedes Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums die Verwaltungsbehörde, die zugelassene Zahlstelle und die bescheinigende Stelle. Für den MFR 2014-2020 konnten durch den Fortbestand der zugelassenen Zahlstellen Zwischenzahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums vorgenommen werden, sobald das entsprechende Programm angenommen war.

früherer MFR fand die abschließende Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der übermittelten Ausgaben erst nach Abschluss des Programms statt.

54 Im Falle des EFRE, des ESF, des KF und des EMFF ist die Erstattung von Zwischenzahlungen auf 90 % des gesamten erstattungsfähigen Betrags begrenzt. Die restlichen 10 % sind kurzfristig Teil der RAL, bis sie nach der jährlichen Prüfung und Annahme der Rechnungslegung gezahlt werden.

55 Obwohl sich durch diese Regelung das Kontrollsystem verbessern und Fehler verringern lassen, könnte es in bestimmten Fällen zu zusätzlichen Verzögerungen kommen, da die Behörden der Mitgliedstaaten beschließen könnten, die Ausgabenerklärung auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben, bis sie sicher sind, dass die Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

Leistungsgebundene Reserve

56 Eine der Neuerungen, die mit dem MFR 2014-2020 eingeführt wurden, ist die Festlegung eines Leistungsrahmens. Dies führte zu der Anforderung, dass die Mitgliedstaaten für die meisten Programme der ESI-Fonds einen Teil der ihnen von der EU gewährten Finanzmittel in eine "leistungsgebundene Reserve" einstellen müssen. Die leistungsgebundene Reserve macht 6 % der Mittel aus, die dem EFRE, dem ESF und dem KF im Rahmen des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" (rund 20 Milliarden Euro), dem ELER und den gemäß der EMFF-Verordnung unter geteilter Mittelverwaltung finanzierten Maßnahmen zugewiesen werden³⁸. Diese Mittel aus der Reserve werden in die Programme aufgenommen und jährlich automatisch gebunden, wodurch sich die RAL erhöhen, können aber nur in Abhängigkeit vom Ergebnis der Leistungsüberprüfung durch die Kommission im Jahr 2019 verwendet werden. Diese Beträge werden nicht automatisch aufgehoben und können daher bis zum Endtermin der Förderfähigkeit des MFR verwendet werden oder verbleiben als RAL. Der Gesamtbetrag der Mittel, die bis Ende 2017 der leistungsgebundenen Reserve zugewiesen worden waren, belief sich auf rund 14 Milliarden Euro. Dieser Betrag wurde Ende 2017 den RAL zugerechnet.

Auswirkungen der Vorfinanzierung

57 Gemäß den Vorschriften des MFR 2014-2020 muss die Kommission nach der Annahme eines operationellen Programms für die ESI-Fonds einen ersten

³⁸ Siehe Ziffer 101 des Sonderberichts des Hofes Nr. 15/2017.

Vorschussbetrag auszahlen³⁹. Nicht genutzte erste Vorschüsse werden erst beim Abschluss des Programms vollständig abgerechnet.

58 Von 2016 bis 2023 muss die Kommission den Vorschriften zufolge außerdem für den EFRE, den ESF, den KF und den EMFF zusätzlich jedes Jahr einen Vorschussbetrag in Höhe von 2 % bis 3 % der zugewiesenen Mittel auszahlen⁴⁰.

59 Die Vorschüsse verringern den Wert der RAL und bieten einen wirksamen "Schutz" dieser Beträge vor der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen. Je höher also der Vorschussbetrag ist, desto niedriger ist der Betrag, der nach der "n+3"-Regel aufgehoben werden kann. Der gesamte von 2014 bis 2017 gezahlte Vorfinanzierungsbetrag (erster und jährlicher Vorschuss) belief sich auf 34 Milliarden Euro.

60 Die Kommission prüft die angenommene Rechnungslegung eines operationellen Programms, um festzustellen, welcher Teil des jährlichen Vorschusses aus dem entsprechenden Rechnungslegungszeitraum nicht durch Anträge auf Zwischenzahlungen abgedeckt ist. Sie zieht die betreffenden Beträge wieder ein, wodurch diese zu verfügbaren zweckgebundenen Einnahmen werden und neue Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen für dieselben Ausgabenziele geschaffen werden. Neue Mittel für Verpflichtungen dürfen bis zum Abschluss des Programms⁴¹ verwendet werden, aber neue Mittel für Zahlungen dürfen nur bis zum Ende des darauffolgenden Jahres verwendet werden. Die gebundenen Beträge erhöhen die RAL und werden nicht automatisch aufgehoben. Im Jahr 2017, dem ersten Jahr, in dem die jährliche Annahme der Rechnungslegung erfolgte, beliefen sich die wieder eingezogenen Vorfinanzierungen auf 6,5 Milliarden Euro. Diese wurden zu 100 % gebunden und zu 84 % ausgezahlt. Diese Beträge könnten in den kommenden Jahren an Bedeutung

³⁹ Nach Artikel 134 Absatz 1 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen variiert er zwischen 1 % und 1,5 % der gesamten gebundenen Beträge und wird in Jahrestanchen zwischen 2014 und 2016 gezahlt.

⁴⁰ Artikel 134 Absatz 2 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen.

⁴¹ Artikel 12 Absatz 4 Buchstabe b der Haushaltsordnung – Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046: "Mittel für Verpflichtungen [...], die zum 31. Dezember verfügbar sind und sich aus der Erstattung von Vorfinanzierungsbeträgen ergeben, dürfen bis zum Abschluss des Programms übertragen und unter der Voraussetzung, dass keine anderen Mittel für Verpflichtungen verfügbar sind, bei Bedarf verwendet werden".

gewinnen. Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Kommission vorgeschlagen hat, die Vorfinanzierung von 2021 bis 2023 zu verringern⁴².

Anpassungen des MFR

61 Wie in Artikel 19 der MFR-Verordnung vorgesehen, wurden Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 20,7 Milliarden Euro, die 2014 aufgrund von Verzögerungen bei der Annahme von Programmen nicht verwendet wurden, übertragen – größtenteils auf das Jahr 2015 (und im Falle des ELER auf 2016). Dies hat die Mittelbindungen für 2015 erheblich erhöht und diejenigen im Jahr 2014 in gleicher Weise reduziert (**Tabelle 4**). Das Gesamtvolumen der Mittelbindungen für den MFR blieb zwar unverändert, aber die Frist für die Aufhebung der betreffenden Beträge wurde von 2017 auf 2018 verschoben.

Tabelle 4 – Übertragung nicht verwendeter Mittel von 2014 (in Millionen Euro).

	2014	2015	2016	2017
MFR-Teilrubrik 1b	- 11 216	11 173		43
MFR-Rubrik 2	- 9 446	5 093	4 353	

Quelle: Verordnung (EU, Euratom) 2015/623 des Rates vom 21. April 2015.

62 Im Jahr 2017 überprüfte die Kommission gemäß Artikel 7 der MFR-Verordnung⁴³ die Zuweisungen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" der Kohäsionspolitik. Auf der Grundlage dieser Überprüfung wurde die Obergrenze für Mittel für Verpflichtungen für den Zeitraum 2017-2020 um 4,6 Milliarden Euro und die Obergrenze für Mittel für Zahlungen um 1,4 Milliarden Euro (zu jeweiligen Preisen) angehoben. Nach der Verlängerung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen bis 2020 wurden zusätzliche 1,2 Milliarden Euro (zu jeweiligen Preisen) der Teilrubrik 1b zugewiesen. Die führte zu

⁴² Die Kommission hat vorgeschlagen, die jährliche Vorfinanzierung für die letzten drei Jahre (2021-2023) von 3 % auf 1 % zu verringern. Siehe COM(2018) 614 – "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf die Anpassung des jährlichen Vorschusses für die Jahre 2021 bis 2023".

⁴³ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013.

einer noch größeren Lücke zwischen den Mitteln für Verpflichtungen und den Mitteln für Zahlungen ab 2017.

Zahlungsvorausschätzungen

63 Gemäß den Vorschriften⁴⁴ sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission bis zum 31. Januar und 31. Juli eines jeden Jahres eine Vorausschätzung des Betrags, für den sie von der Einreichung von Zahlungsanträgen im laufenden und im darauffolgenden Haushaltsjahr ausgehen, zu übermitteln. Nach der Anpassung der Zahlen an ihre eigenen Modelle⁴⁵ verwendet die Kommission diese Vorausschätzungen, um zu bestimmen, in welcher Höhe Mittel für Zahlungen benötigt werden, und vorzuschlagen, den Haushaltsplan entsprechend zu ändern.

64 Im Jahr 2017 korrigierte die Kommission die Vorausschätzung der Mitgliedstaaten von Juli um 25 % und schlug vor, die Mittel für Zahlungen für die ESI-Fonds um 5,9 Milliarden Euro zu senken. Die bis Ende des Jahres tatsächlich eingereichten Zahlungsanträge lagen leicht unter der Schätzung der Kommission (0,3 Milliarden Euro).

65 Während die Genauigkeit der Vorausschätzungen der Mitgliedstaaten gestiegen ist (von 52 % im Jahr 2016 auf 80 % im Jahr 2017⁴⁶), blieb ein erheblicher Unterschied zwischen den erwarteten und den tatsächlich geltend gemachten Beträgen bestehen. Daher konnten die RAL nicht im erwarteten Maße verringert werden.

Finanzinstrumente im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung

66 EU-Haushaltsmittel können auch unter Verwendung neuer Instrumente wie den Finanzinstrumenten ausgegeben werden. Die Beträge, die aus dem Haushalt in diese Instrumente fließen, führen zwar zu einer Verringerung der RAL, doch werden sie nicht direkt an den Endbegünstigten weitergeleitet. Dadurch werden noch abzuwickelnde Mittelbindungen auf der Ebene des Instruments geschaffen, die nicht Teil des EU-

⁴⁴ Artikel 112 Absatz 3 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Kohäsionsfonds und die Strukturfonds.

⁴⁵ Die Kommission berücksichtigt eine Reihe weiterer Elemente wie z. B. die Entwicklung der Projektauswahl vor Ort, beobachtete Trends bei der Durchführung und die Beträge, die dem Risiko der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen ausgesetzt sind.

⁴⁶ Berechnet als Prozentsatz der erwarteten Zahlungsanträge der Mitgliedstaaten im Vergleich zu den tatsächlich eingereichten Anträgen auf der Grundlage des Berichts der Kommission "Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017".

Haushalts sind und nicht unter die Regel der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen fallen⁴⁷.

67 Bis Ende 2017 beliefen sich die aus den ESI-Fonds gebundenen Mittel auf 14,2 Milliarden Euro; 4,4 Milliarden Euro waren ausgezahlt worden. Davon wurden 1,5 Milliarden Euro an Endbegünstigte gezahlt⁴⁸. In unserem Sonderbericht Nr. 19/2016 haben wir darauf hingewiesen, dass eine erhebliche Anzahl an Finanzinstrumenten im Vergleich zu den Marktbedürfnissen überdimensioniert ist. Ein Faktor, der den Feststellungen des Hofes zufolge dazu beitrug, war das Bestreben der Mitgliedstaaten, die "n+2"-Regel zu umgehen⁴⁹.

Entwicklung des ländlichen Raums

68 Der ELER unterliegt geringfügig anderen Finanzvorschriften als die anderen ESI-Fonds. Die Bestimmungen für den ersten Vorschussbetrag, die "n+3"-Regel für Aufhebungen und die leistungsgebundene Reserve von 6 % finden allesamt Anwendung, aber es gibt keine erheblichen Unterschiede zum vorherigen Zeitraum. Die Mitgliedstaaten planen etwa die Hälfte der zugewiesenen Mittel für sogenannte "jährliche Maßnahmen" ein, bei denen die Zahlungen innerhalb eines Jahres nach der Mittelbindung erfolgen. Die übrigen Fördermittel beziehen sich auf "Investitionsmaßnahmen", die denen ähneln, die aus den ESI-Fonds unter der Teilrubrik 1b finanziert werden.

69 Beim ELER sind bei der Benennung der Programmbehörden nicht die gleichen Verzögerungen wie bei anderen ESI-Fonds aufgetreten, da sich das Verfahren gegenüber dem vorherigen MFR nicht geändert hat. Demnach waren die Verzögerungen zu Beginn der Programmdurchführung geringer und hauptsächlich auf die späte Annahme des Rechtsrahmens zurückzuführen. Dennoch führte dies zur Neuprogrammierung der Mittel für Verpflichtungen für das Jahr 2014 ([Ziffer 61](#)).

⁴⁷ Siehe Ziffern 54-57 des Sonderberichts des Hofes Nr. 02/2012.

⁴⁸ "Financial instruments under the European Structural and Investment Funds – Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 – situation as at 31 December 2017".

⁴⁹ Siehe Ziffer 150 des Sonderberichts des Hofes Nr. 19/2016.

RAL in anderen Haushaltsbereichen

Maßnahmen im Außenbereich

70 Bei den Maßnahmen im Außenbereich (Rubrik 4 – Europa in der Welt) folgt das Verfahren der Mittelbindung einem anderen Zyklus als bei den ESI-Fonds. In dieser Rubrik entsprechen die RAL Mittelbindungen von 2,7 Jahren⁵⁰, was die Dauer des Verfahrens von der Mittelbindung bis zur Zahlung widerspiegelt. Mittelbindungen werden normalerweise in zwei Schritten vorgenommen. Zunächst wird eine globale Mittelbindung vorgenommen, auf die Einzelmittelbindungen folgen⁵¹. Beispielsweise werden Programme, für die im Jahr "n" eine globale Mittelbindung vorgenommen wurde, im Jahr "n+1" mit Drittländern formalisiert. Verträge, die die Grundlage für Einzelmittelbindungen bilden, werden dann bis ins Jahr "n+4" geschlossen. Die Projekte und Programme werden abgeschlossen, und sobald alle vertraglichen Verpflichtungen eingehalten und die entsprechenden Zahlungen und Wiedereinzahlungen vorgenommen wurden, werden nicht verwendete Mittelbindungen aufgehoben.

71 Zu Beginn eines MFR besteht ein Großteil der RAL für Rubrik 4 aus globalen Mittelbindungen. Mit ihrer Umsetzung durch Einzelmittelbindungen nimmt ihr Anteil an den RAL ab. Ende 2017 betrug der Anteil des Teils der RAL, der durch globale Mittelbindungen in Rubrik 4 entstand, 8,3 Milliarden Euro⁵² (32 % der RAL für Rubrik 4, der Rest entfiel auf Einzelmittelbindungen).

72 Die jährlichen Tätigkeitsberichte der GD NEAR und der GD DEVCO (die Generaldirektionen der Kommission, die die meisten Ausgaben in Rubrik 4 ausführen) enthalten zentrale Leistungsindikatoren (*Key performance indicators*, KPI) für die Höhe der RAL. Der KPI 4 "RAL-Absorptionsdauer"⁵³ hat eine jährliche Zielvorgabe von

⁵⁰ Dieser Indikator ist für einige Programme dieser Rubrik sogar noch höher. Für das Instrument für Heranführungshilfe beläuft er sich auf 3,3 und für das Europäische Nachbarschaftsinstrument auf 3,1.

⁵¹ Bei einer "Einzelmittelbindung" stehen der Begünstigte und der Ausgabenbetrag fest. Bei einer "globalen" Mittelbindung steht mindestens eins dieser Elemente nicht fest.

⁵² Ende 2017 belief sich der Gesamtbetrag der RAL, der auf globale Mittelbindungen zurückging, für alle Rubriken des MFR auf 17 Milliarden Euro (6,4 % des Gesamtbetrags).

⁵³ Dieser Indikator wird berechnet, indem die RAL am Ende des Jahres durch den Wert der in dem Jahr geleisteten Zahlungen dividiert werden.

"weniger als 4 Jahren". Der tatsächliche Wert für 2017 betrug 4,24 Jahre⁵⁴ für die GD NEAR (im Vergleich zu 4,15 Jahren im Jahr 2016) und 3,7 Jahre für die GD DEVCO (im Vergleich zu 3,88 Jahren im Jahr 2016).

Sonstige Programme

73 Die Ausgaben in Teilrubrik 1a (Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung) verlaufen insofern nach einem ähnlichen Muster wie in Rubrik 4, als auf globale Mittelbindungen (z. B. auf der Grundlage von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen) Einzelmittelbindungen (bei der Unterzeichnung einer Finanzhilfvereinbarung) folgen. Die Teilrubrik 1a besteht aus einer Reihe verschiedener Programme mit unterschiedlichen Merkmalen, die sich auf die RAL auswirken, wie z. B. die Dauer des Programms und die Art der Mittelverwaltung (meist direkte oder indirekte Mittelverwaltung).

74 Beim Programm Horizont 2020, auf das entsprechend den zugewiesenen Haushaltsmitteln⁵⁵ der größte Anteil der RAL in dieser Rubrik entfällt, ist es beispielsweise so, dass die Vorfinanzierungszahlung (in der Regel 10-30 %) auf die Unterzeichnung des Vertrags folgt. Die durchschnittliche Dauer eines Vertrags beträgt rund zwei bis drei Jahre und umfasst Zwischenzahlungen sowie eine abschließende Zahlung.

75 Der größte Teil der in Rubrik 3 (Sicherheit und Unionsbürgerschaft) bereitgestellten Mittel wird im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten über den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und den Fonds für die innere Sicherheit ausgeführt. Hierbei gelten ähnliche Regeln wie bei den ESI-Fonds. Die Mitgliedstaaten legen Mehrjahrespläne vor. Sobald diese Pläne genehmigt wurden, werden jährliche Beträge entsprechend einem Finanzierungsplan gebunden. Die "n+2"-Regel der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen findet Anwendung. Die späte Annahme des Rechtsrahmens für den AMIF⁵⁶ hatte zur Folge,

⁵⁴ Die GD NEAR liefert die folgende Erklärung dafür, dass der Indikator über der Zielvorgabe liegt: Zwölf Delegationen hätten die Zielvorgabe für diesen KPI nicht erreicht. Ursache dafür sei eine Kombination aus hohen Finanzbeträgen, die in dem Jahr gebunden wurden, und niedrigen Zahlungen in dem Berichtsjahr.

⁵⁵ Diese entsprechen mehr als 60 % der Mittel für Verpflichtungen der Teilrubrik 1a des MFR 2014-2020.

⁵⁶ INFO (2017) 60 – "Active monitoring and forecast of budget implementation – summer information note", 4. Juli 2017.

dass den Mitgliedstaaten wenig Zeit zur Verfügung stand, um ihre Mehrjahrespläne auszuarbeiten und vorzulegen. Dies wiederum führte dazu, dass die Mittelbindungen verspätet vorgenommen wurden. In den letzten Jahren hat sich das Tempo der Ausführung erhöht und 90 % der Ende 2017 bestehenden RAL aus diesem Bereich stammten aus den Jahren 2016 und 2017.

"Potenziell außergewöhnliche RAL"

76 Die Prüfung der "potenziell außergewöhnlichen RAL" (*potential abnormal RAL*, PAR) ist eine jährliche Analyse, die von der Kommission durchgeführt wird. Sie dient in erster Linie dazu, alle ungerechtfertigten RAL – in der Rechnungslegung erfasste Mittelbindungen, die jedoch möglicherweise keine rechtliche und/oder sachliche Grundlage für weitere Zahlungen haben – zu ermitteln. Die Analyse umfasst die Mittelbindungen, die seit mindestens fünf Jahren in der Rechnungslegung verzeichnet sind, sowie Mittelbindungen, für die in den letzten beiden Jahren keine Zahlungen geleistet wurden. Grundsätzlich sollten all diese "außergewöhnlichen" Mittelbindungen aufgehoben werden. Die Analyse wird von den Dienststellen der Kommission, die die betreffenden Mittelbindungen verwalten, auf Einzelfallbasis durchgeführt.

77 Die Kommission legt die Ergebnisse dieser Analyse im Dokument "Draft budget – working document Part V – Budget implementation and assigned revenue" vor.

78 In den Jahren 2010-2017 betrug der als PAR ermittelte Betrag durchschnittlich rund 2,1 % der RAL für das jeweilige Jahr. Ein Bruchteil dieses Betrags (z. B. 0,15 % der RAL zum Jahresende 2017) war außergewöhnlich und wurde später aufgehoben.

Tabelle 5 – Ergebnisse der Analyse der PAR (in Milliarden Euro)

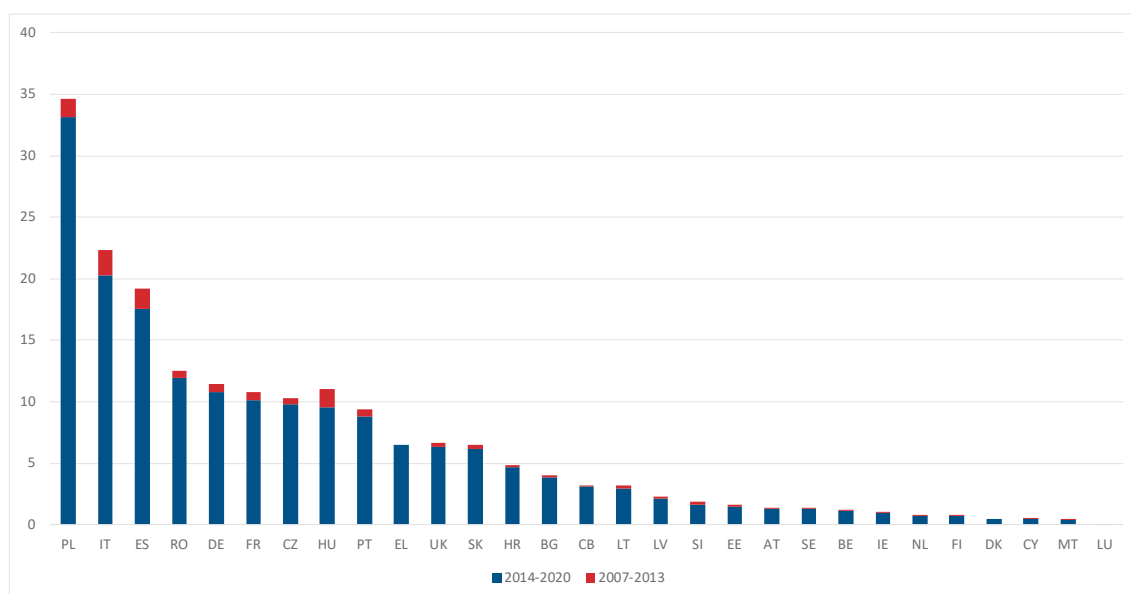
Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RAL insgesamt	194,4	207,4	217,8	222,4	189,6	217,7	238,8	267,3
PAR insgesamt	1,9	2,4	9,4	5,2	4,1	2,8	3,0	8,5
% PAR/RAL	1,0 %	1,1 %	4,3 %	2,4 %	2,2 %	1,3 %	1,2 %	3,2 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Arbeitsunterlagen zum Haushaltsentwurf.

Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten

79 Da die noch abzuwickelnden Mittelbindungen für die ESI-Fonds im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung ausgeführt werden, können sie auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten analysiert werden. Von den gesamten RAL für die ESI-Fonds zum Jahresende 2017 (189,9 Milliarden Euro) entfielen 178,2 Milliarden Euro (94 %) auf Mittelbindungen des Programmplanungszeitraums 2014-2020 und 11,7 Milliarden Euro (6 %) auf Mittelbindungen des Zeitraums 2007-2013. Eine Aufschlüsselung nach Mitgliedstaat ist **Abbildung 11** zu entnehmen.

Abbildung 11 – RAL der ESI-Fonds nach Mitgliedstaat und Ursprungszeitraum (in Milliarden Euro)



Anmerkung: GÜ bezieht sich auf grenzüberschreitende Programme.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus Berichten der Kommission ("Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds").

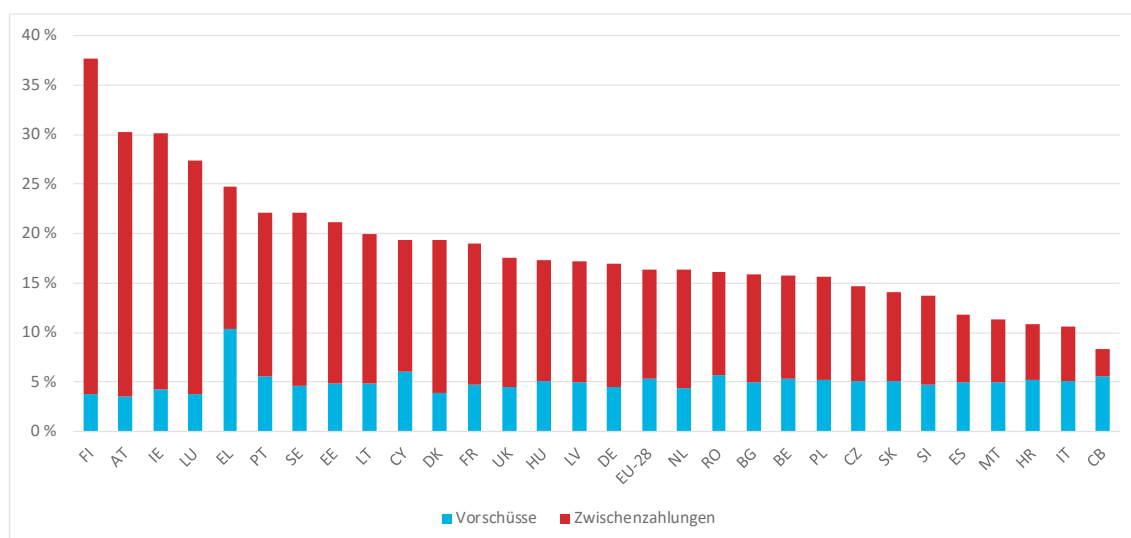
80 Den drei Mitgliedstaaten mit den höchsten RAL im Jahr 2017 wurden auch die meisten Mittel für Verpflichtungen im Rahmen des MFR zugewiesen. Es handelte sich um Polen, Italien und Spanien (RAL in Höhe von jeweils 34,6 Milliarden Euro, 22,3 Milliarden Euro und 19,2 Milliarden Euro), auf die Ende 2017 40 % der RAL für 2017 für die ESI-Fonds entfielen.

81 Relativ gesehen waren die Mitgliedstaaten, die anteilig die höchsten RAL an ihren jeweiligen Zuweisungen für den MFR 2014-2020 verzeichneten, Zypern, Italien und

Malta – mit jeweils 48 %, 46 % und 44 %. Die Mitgliedstaaten mit den niedrigsten Prozentsätzen waren Finnland, Österreich und Irland, auf die RAL von jeweils 19 %, 26 % und 27 % der Gesamtzweisungen entfielen⁵⁷.

82 Bis Ende 2017 (dem vierten Jahr des MFR) waren 16,4 % der Mittel der ESI-Fonds für den Zeitraum ausgeführt worden (5,3 % als Vorfinanzierung und 11,1 % als Zwischenzahlungen). Im vierten Jahr des Zeitraums 2007-2013 war die Ausführungsrate mit 22,1 % höher (8,7 % Vorfinanzierung und 13,4 % Zwischenzahlungen). **Abbildung 12** bietet einen Überblick über die kumulierte Ausführung bis Ende 2017 in den einzelnen Mitgliedstaaten. **Anhang II** enthält ausführlichere Angaben.

Abbildung 12 – Kumulierte Ausführung bis Ende 2017 nach Mitgliedstaat für den Zeitraum 2014-2020 (verglichen mit Zuweisungen)



Anmerkung: GÜ bezieht sich auf grenzüberschreitende Programme.

Quelle: Bericht der Kommission "Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017".

83 Wenn die Mitgliedstaaten Programme in etwa vergleichbarem Tempo durchführten, sollte sich ihr Anteil an den RAL proportional zu ihrem Anteil an den gesamten Mitteln für Verpflichtungen verhalten. Es ergeben sich jedoch Unterschiede dadurch, dass die Mitgliedstaaten die Mittel unterschiedlich schnell ausschöpfen. Für den MFR 2014-2020 erreichten bis Ende 2017 Finnland, Österreich und Irland die höchsten Ausschöpfungsquoten (alle über 25 %), Italien, Kroatien, Malta und Spanien

⁵⁷ Bericht der Kommission "Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017".

hingegen die niedrigsten (alle unter 12 %) ⁵⁸. Die Gründe für die geringe Ausschöpfungsquote haben wir in unserem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017 ⁵⁹ und in einem aktuellen Sonderbericht ⁶⁰ erörtert. Die Hauptgründe waren der späte Abschluss des vorangegangenen MFR, die späte Annahme von Rechtsakten und Schwierigkeiten bei der Anpassung an einschneidende Änderungen des MFR 2014-2020 und bei deren Umsetzung. Wir haben auch darauf hingewiesen, dass es den Mitgliedstaaten möglicherweise Schwierigkeiten bereiten könnte, innerhalb kurzer Zeit genügend hochwertige Projekte zu ermitteln ⁶¹.

84 *Abbildung 13* zeigt die unterschiedlichen Ausführungsquoten ausgedrückt in Jahren von Mittelbindungen mit einer Dauer von mehr als einem Jahr, denen die RAL entsprechen. Im Jahr 2017 machten die RAL für die meisten Mitgliedstaaten Mittelbindungen von zwei bis drei Jahren aus, wie es nach der "n+3"-Regel zu erwarten ist.

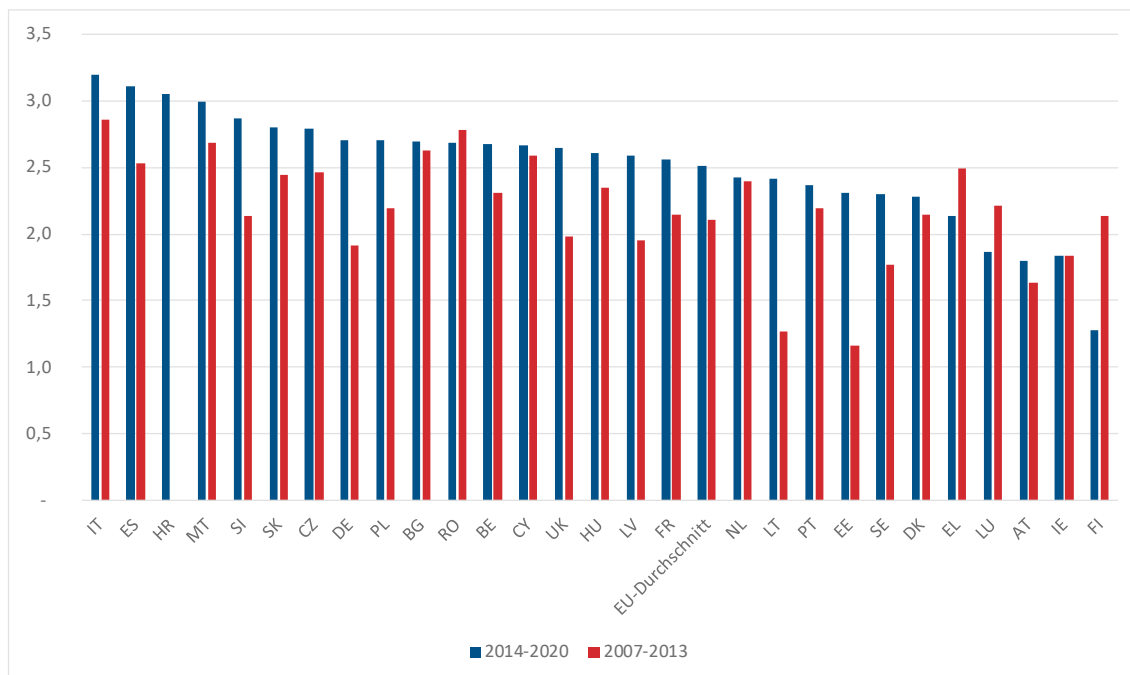
⁵⁸ Bericht der Kommission "Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017".

⁵⁹ Kapitel 2 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2017.

⁶⁰ Sonderbericht Nr. 17/2018: "Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007-2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert".

⁶¹ Siehe Ziffer 2.17 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2017.

Abbildung 13 – RAL/durchschnittliche jährliche Mittelbindungen



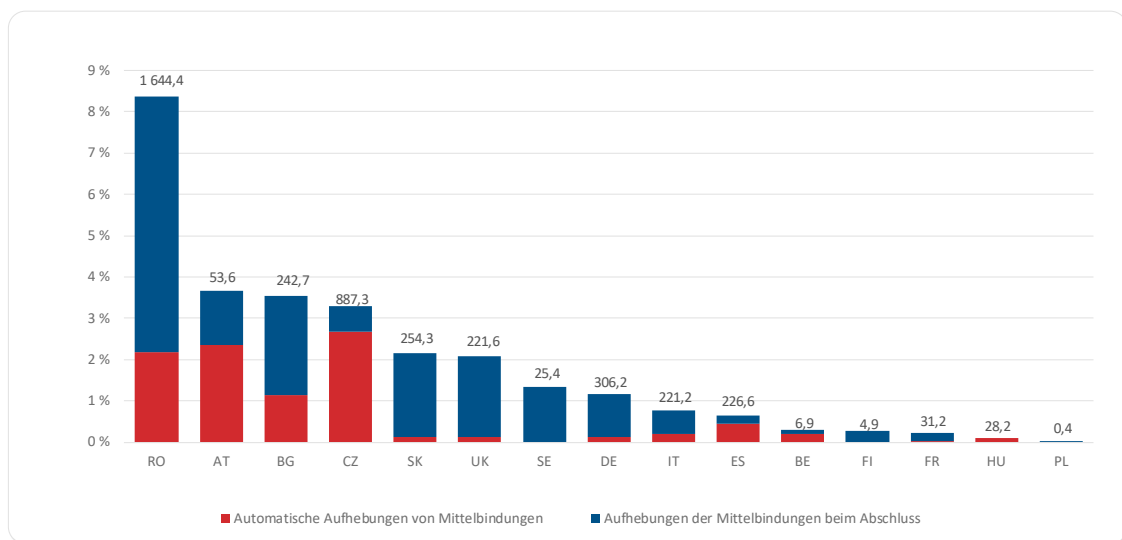
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus dem Bericht der Kommission "Analysis of the budgetary implementation of ESI funds in 2017".

85 Die Aufhebungen im Zeitraum 2007-2013 beliefen sich auf insgesamt 4,4 Milliarden Euro. Davon entfielen 1,6 Milliarden Euro auf automatische Aufhebungen von Mittelbindungen und 2,8 Milliarden Euro auf Aufhebungen beim Abschluss. Diese Aufhebungen verringern die RAL, es sind aber auch Beträge, die nicht mehr verwendet werden können und die daher für die betroffenen Mitgliedstaaten und den EU-Haushalt einen Verlust darstellen⁶². In ihrem Vorschlag für den MFR 2021-2027 hat die Kommission die Bildung einer "Unionsreserve" vorgeschlagen. Diese würde durch Mittel, die zwar gebunden, aber letztlich nicht in Anspruch genommen wurden, sowie durch die verfügbaren Spielräume bis zu den Obergrenzen für Mittelbindungen des vorangegangenen Haushaltsjahrs finanziert⁶³. **Abbildung 14** enthält eine Aufschlüsselung dieses Betrags von 4,4 Milliarden Euro nach den 15 betroffenen Mitgliedstaaten, wobei der größte Anteil auf Rumänien entfällt.

⁶² Im Gegensatz zu den nicht verwendeten Mitteln für Zahlungen, die als Überschuss des EU-Haushalts erfasst werden und im folgenden Jahr zu einer Verringerung der mitgliedstaatlichen Beiträge zum EU-Haushalt führen.

⁶³ COM(2018) 321 – "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt – Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027".

Abbildung 14 – Kumulierte Aufhebungen für den MFR 2007-2013 als Prozentsatz der Gesamtuweisungen und als absolute Beträge



Anmerkung: Die Beträge sind in Millionen Euro angegeben.

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

Schlussfolgerung und Ausblick

86 Viele der Faktoren, denen die RAL unterliegen und die wir in diesem Dokument untersucht haben, ähneln denjenigen, die die Kommission in ihrer Analyse⁶⁴ der RAL im Jahr 2002 während des MFR 2000-2006 dargelegt hat. Dazu gehören Überschneidungen zweier MFR, die Auswirkungen der Regel der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen und ein verzögerter Beginn von Programmen. Neue Faktoren wie die Anforderungen für die ESI-Fonds im Rahmen des MFR 2014-2020 haben dazu beigetragen, dass der derzeitige Rekordstand der RAL erreicht wurde. Unseren Schätzungen⁶⁵ sowie den Prognosen der Kommission zufolge dürfte sich dieser Anstieg in der Zukunft fortsetzen.

Die Geschichte wiederholt sich

87 Eine Neuprogrammierung, die der von 2014 ähnelte, wurde im Jahr 2000 durchgeführt und führte zur Übertragung von Mittelbindungen vom Jahr 2000 auf das Jahr 2001. Wie bereits erwähnt (Ziffer 30), kam es zu Beginn des MFR 2007-2013 auch zu Verzögerungen.

88 Im Jahr 2004 lag der Wert der noch abzuwickelnden Mittelbindungen für die Programme des Zeitraums 2000-2006 um 3,7 Milliarden Euro höher als der Wert, von dem die Kommission im Jahr 2002 ausgegangen war. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen für die Programme des Zeitraums 1994-1999 beliefen sich auf 3,3 Milliarden Euro, während die Kommission in ihrer Analyse von 2002 davon ausgegangen war, dass diese bis dahin vollständig abgewickelt wären⁶⁶. Dies zeigt, dass die prognostizierten Beträge der RAL stets zu niedrig angesetzt waren.

⁶⁴ COM(2002) 528 – "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Entwicklung der Verwendung der Strukturfondsmittel unter besonderer Berücksichtigung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen (R.A.L.)".

⁶⁵ Siehe Ziffer 2.7 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2017.

⁶⁶ Siehe Ziffer 2.20 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2004.

89 Als der MFR 2007-2013 im Mai 2006 vereinbart wurde, wurde die Annahme zugrunde gelegt, dass die RAL Ende 2013 bei 180 Milliarden Euro liegen würden⁶⁷. Der tatsächliche Betrag belief sich auf 222 Milliarden Euro.

90 Die Vorausschätzungen der Zahlungen für die Programme des Zeitraums 2014-2020 beruhen auf historischen Daten aus den vorherigen zwei MFR-Zeiträumen (2000-2006 und die ersten Jahre des Zeitraums 2007-2013). Die Kommission nahm an, dass es nicht erneut zu Verzögerungen wie in den Jahren 2007 und 2008 kommen würde und dass die neuen Programme früher anlaufen würden⁶⁸. Diese Vermutung erwies sich als falsch; tatsächlich entstanden noch größere Verzögerungen als in den vorherigen Zeiträumen.

91 Als der derzeitige MFR im Jahr 2013 angenommen wurde, wurden für Ende 2020 RAL in Höhe von mehr 260 Milliarden Euro prognostiziert⁶⁹. Der tatsächliche Wert wird voraussichtlich deutlich höher ausfallen – vor allem, da mit der Ausführung der ESI-Fonds langsamer als erwartet begonnen wurde. In ihren Prognosen aus dem Jahr 2018⁷⁰ geht die Kommission von RAL in Höhe von 295 Milliarden Euro Ende 2020 und 314 Milliarden Euro Ende 2023⁷¹ aus.

92 Die Kommission weist darauf hin, dass sich die genaue Prognose der Entwicklung der Zahlungen für den MFR 2014-2020 als äußerst schwierig erwiesen hat, insbesondere im Hinblick auf die ESI-Fonds. Ihren Angaben zufolge führt eine

⁶⁷ "Working document on outstanding commitments (RAL) and the payments issue" – Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments.

⁶⁸ "Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Mid-term review/revision of the multiannual financial framework 2014-2020 – An EU budget focused on results", SWD(2016)299 final.

⁶⁹ Von der Kommission erstellter Haushaltsentwurf 2019 – "Statement of estimates".

⁷⁰ COM(2018) 687 vom 10. Oktober 2018 – "Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Langfristige Prognose der Zu- und Abflüsse des EU-Haushalts (2019-2023)".

⁷¹ Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass die nächsten MFR-Vorschläge so angenommen werden, wie sie von der Kommission vorgeschlagen werden.

Änderung des Umsetzungstempos um (\pm) 1 % zu einer Änderung des Zahlungsbedarfs um (\pm) 4 Milliarden Euro⁷².

93 Die Vorausschätzung der RAL oder des künftigen Bedarfs an Mitteln für Zahlungen ist zwar ein komplexer Vorgang, gehört aber als wesentlicher Bestandteil zur Ausarbeitung künftiger Haushaltspläne und zur Verhinderung des Aufbaus eines ungewöhnlich hohen Zahlungsrückstands. Da wir der Kommission stets empfohlen haben, langfristige Zahlungsvorausschätzungen zu erstellen⁷³, begrüßen wir es, dass die Haushaltsordnung 2018 die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich eine langfristige Prognose der Zu- und Abflüsse für die kommenden fünf Jahre zu übermitteln⁷⁴.

Risiken für zukünftige Haushalte

94 Nach Ansicht der Kommission ist die "Zunahme der noch abzuwickelnden Mittelbindungen für die ESI-Fonds im dritten Jahr des Programmplanungszeitraums [...] Teil des zuvor für diese Fonds beobachteten normalen Durchführungszyklus. Durch das reibungslose Jahresprofil der Mittel für Verpflichtungen im Zeitraum 2014-2020, die Einführung der 'n+3'-Regel und die langsame Durchführung steigen die noch abzuwickelnden Mittelbindungen stark an"⁷⁵. Der Hof vertritt allerdings die Auffassung, dass die derzeitige Höhe der RAL zu Risiken für den EU-Haushalt führen könnte, die im Folgenden aufgezeigt werden.

Unzureichende Mittel für Zahlungen in den letzten Jahren des MFR 2014-2020

95 In unseren Jahresberichten haben wir bereits festgestellt, dass hohe RAL das Risiko eines ungewöhnlich hohen Zahlungsrückstands ähnlich dem der Jahre 2013-

⁷² Mittelfristige Zahlungsvorausschätzung der Kommission – 16. Oktober 2017.

⁷³ Siehe Ziffern 110-112 der Stellungnahme des Hofes Nr. 1/2017, Ziffer 2.49 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2017, Ziffer 2.10 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2015 und Ziffer 2.22 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2014.

⁷⁴ Artikel 247 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046.

⁷⁵ Antwort auf Ziffer 2.14 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016.

2015 erhöhen, da die Anzahl der Zahlungsanträge in den letzten Jahren des MFR 2014-2020 voraussichtlich deutlich ansteigen wird⁷⁶.

96 Das Risiko kann durch einen "Gesamtspielraum für Zahlungen" verringert werden, d. h. ein besonderes Instrument, das die Übertragung nicht in Anspruch genommener Spielräume auf die nachfolgenden Jahre ermöglicht⁷⁷.

97 Nach Ansicht der Kommission⁷⁸ gab es Ende 2017 keinen ungewöhnlich hohen Zahlungsrückstand. Allerdings belief sich der Rückstand Ende 2017 – der hauptsächlich durch Zahlungsanträge für die Programme des Zeitraums 2014-2020 zustande kam, die zu spät eingingen, um im selben Jahr zu Zahlungen führen zu können – auf 2,3 Milliarden Euro. Dieser Rückstand dürfte in den kommenden Jahren mit dem Fortschreiten der Programmdurchführung zunehmen.

Unzureichende Mittel für Zahlungen im nächsten MFR

98 Wie in früheren Zeiträumen führten Verzögerungen bei der Programmdurchführung im Rahmen des MFR 2014-2020 dazu, dass die für diese Programme erforderlichen Mittel für Zahlungen in den ersten vier Jahren sehr gering ausfielen. Im Gegensatz zu den vorherigen MFR wurden die jährlichen Mittel für Zahlungen jedoch in den Jahren 2014 und 2015 nahezu vollständig zur Zahlung der RAL des MFR 2007-2013 verwendet⁷⁹. Das bedeutet, dass sich die Verzögerungen der Durchführung haushaltstechnisch auch positiv ausgewirkt und dazu beigetragen haben, den Druck auf die Zahlungen zu verringern. Hätte es allerdings keine Verzögerungen gegeben, wäre der Zahlungsbedarf in den ersten fünf Jahren des MFR deutlich höher ausgefallen. Ein Mangel an Mitteln für Zahlungen, ähnlich wie in den Jahren 2011-2015, könnte für den nächsten MFR (**Ziffer 38**) entstehen⁸⁰.

⁷⁶ Siehe Ziffer 2.47 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2017.

⁷⁷ Siehe Ziffern 2.9-2.12 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2017.

⁷⁸ "Active Monitoring and Forecast of Budget Implementation – 2017 Information Note" der Kommission, 16. März 2018.

⁷⁹ Im Jahr 2014 wurde der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben für Zahlungen als Sofortmaßnahme genutzt, um Mittel für Zahlungen vorzuziehen und so den Jahresbedarf zu decken.

⁸⁰ Siehe Ziffern 2.36-2.37 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016.

99 Die Kommission wies in ihrer langfristigen Prognose auf dieses Problem hin⁸¹. Ihren Angaben zufolge sind die Obergrenzen für Zahlungen für die Jahre 2019-2020 sowie die vorgeschlagenen Zahlungsbergrenzen für den Zeitraum 2021-2023 mit dem erwarteten Zahlungsbedarf für die Programme 2014-2020 und der reibungslosen stufenweisen Einführung der Ausgabenprogramme 2021-2027 vereinbar. Jede weitere Verzögerung der Ausführung der ESI-Fonds könnte zu Druck auf die Zahlungsbergrenzen für den Zeitraum 2021-2023 sowie dazu führen, dass die neuen Ausgabenprogramme möglicherweise nicht abgedeckt werden können.

100 Die Kommission und die Haushaltsbehörde müssen dieses Risiko im Einklang mit dem Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem⁸², in dem die Aufrechterhaltung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen gefordert wird, angehen. Die Jahresberichte des Hofes zu den Haushaltsjahren 2016 und 2017 enthalten Empfehlungen zur Behebung dieses Problems. Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2016 empfahlen wir der Kommission, bei ihrer Vorausschätzung der Mittel für Zahlungen für den nächsten MFR dem Anstieg bei den noch abzuwickelnden Mittelbindungen Rechnung zu tragen, um zwischen Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen ein angemessenes Verhältnis zu gewährleisten.⁸³ Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017 empfahlen wir der Kommission, in Anbetracht des hohen Volumens noch abzuwickelnder Mittelbindungen aus dem derzeitigen und vorangegangenen MFR das Europäische Parlament und den Rat im Kontext der Debatte zum MFR für den Zeitraum nach 2020 aufzufordern, Mechanismen zu entwickeln, um dem Risiko von Zahlungsrückständen besser entgegenzuwirken⁸⁴.

Erhöhte Exposition des EU-Haushalts

101 Zusätzlich zu den noch abzuwickelnden Mittelbindungen stehen noch zahlreiche erhebliche langfristige Verbindlichkeiten, Garantien und rechtliche Verpflichtungen zulasten der EU aus⁸⁵. Dazu gehören Pensionsverbindlichkeiten,

⁸¹ COM(2018) 687 – "Langfristige Prognose der Zu- und Abflüsse des EU-Haushalts (2019-2023)".

⁸² Beschluss 2014/335/EU, Euratom des Rates vom 26. Mai 2014.

⁸³ Siehe Ziffer 2.48, Empfehlung 1 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016.

⁸⁴ Siehe Ziffer 2.62, Empfehlung 3 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2017.

⁸⁵ Siehe Ziffern 2.15-2.20 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016.

Anleihegarantien und Finanzinstrumente. Hohe RAL erhöhen die von der EU geschuldeten Beträge und damit die finanzielle Exposition ihres Haushalts.

Wie können die RAL verringert werden?

102 Um einen Mangel an Mitteln für Zahlungen gegen Ende des laufenden MFR und eine anormale Verlagerung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen von einem Jahr auf das nachfolgende zu vermeiden, kamen das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission überein⁸⁶,

- die Höhe der noch abzuwickelnden Mittelbindungen aufmerksam zu überwachen;
- die Bestimmungen für die Aufhebung von Mittelbindungen, insbesondere die Bestimmungen für die automatische Aufhebung von Mittelbindungen, strikt anzuwenden;
- die Voranschläge der Kommission in Bezug auf die erforderliche Höhe der Mittel für Zahlungen zu analysieren und zu erörtern, um sicherzustellen, dass die Union ihren finanziellen Verpflichtungen im Zeitraum 2014-2020 nachkommen kann.

103 Per Definition können die RAL auf drei Arten abgebaut werden:

- durch Erhöhung der Mittel für Zahlungen, wenn diese nicht ausreichen,
- durch die Aufhebung von Mittelbindungen;
- durch Verringerung der Mittel für Verpflichtungen für neue Programme in zukünftigen Haushalten, sodass genügend Mittel für Zahlungen zur Deckung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen verbleiben⁸⁷.

104 Entscheidungen bezüglich der Erhöhung der Mittel für Zahlungen und der Verringerung der Mittel für Verpflichtungen obliegen der Haushaltsbehörde. Aufhebungen unterliegen strengen Finanzvorschriften, die von der Kommission eingehalten werden müssen. Auch wenn das Volumen der Aufhebung von Mittelbindungen in den vergangenen Jahren gering war, handelt es sich um nicht

⁸⁶ "Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union – Juli 2018, Anhang – Interinstitutionelle Zusammenarbeit während des Haushaltsverfahrens".

⁸⁷ Siehe Ziffer 2.36 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016.

verwendete Haushaltsmittel, die nicht mehr zu den politischen Zielen beitragen können.

105 Zwischen 2020 und 2025 werden sich die RAL aus dem Zeitraum 2014-2020 voraussichtlich verringern, und die dann verbleibenden Beträge werden normalerweise unbedeutend sein. Die größte Herausforderung wird darin bestehen sicherzustellen, dass im neuen Zeitraum nicht noch höhere RAL entstehen. Einige der von der Kommission für den derzeitigen MFR eingeführten Maßnahmen (wie der jährliche Rechnungsabschluss) oder der für den nächsten MFR vorgeschlagenen Maßnahmen (Übergang von der "n+3"-Regel für Aufhebungen zur "n+2"-Regel, geringere Vorfinanzierung, Beibehaltung ähnlicher Verwaltungs- und Kontrollregelungen (wie die Übernahme der bestehenden benannten Behörden in den Mitgliedstaaten), größere Flexibilität bei der Übertragung von Mitteln innerhalb von und zwischen Programmen)⁸⁸ könnten dazu beitragen, diese Herausforderung in Teilen anzugehen.

106 Die folgenden Maßnahmen würden ebenfalls dazu beitragen, einen Anstieg der RAL im Rahmen des nächsten MFR zu vermeiden:

- rechtzeitige Annahme des MFR 2021-2027 und der entsprechenden mehrjährigen Programme;
- einfachere Vorschriften für die Verwendung der Haushaltsmittel⁸⁹;
- solide Vorausschätzungen des Zahlungsbedarfs;
- Sicherstellung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen.

⁸⁸ COM(2018) 375 final – "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa".

⁸⁹ Siehe die Themenpapiere des Hofes: "Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020" – Mai 2018; "Ein Beitrag zur Vereinfachung des auf Horizont 2020 folgenden EU-Forschungsprogramms" – März 2018; "Die Zukunft der GAP" – März 2018.

Anhänge

Anhang I — RAL nach den wichtigsten Programmen – 2014 bis 2017 (in Millionen Euro)

MFR- Teilrubrik	Bezeichnung der MFR-Teilrubrik	Kumulierte RAL am Ende des Jahres				Für 2017 bewilligte Mittel für Verpflichtungen	RAL 2017 in Jahren von Mittelbindungen
		2014	2015	2016	2017		
a	b	c	d	e	f	g	h = f / g
1.2.11	Regionale Konvergenz (weniger entwickelte Regionen)	61 866	69 135	71 813	82 421	26 122	3,2
2.0.20	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ERDF)	16 550	24 643	29 641	32 742	14 366	2,3
1.2.13	Wettbewerbsfähigkeit (stärker entwickelte Regionen)	16 292	19 157	22 235	25 870	8 251	3,1
1.2.15	Kohäsionsfonds	24 499	22 223	23 497	24 398	9 056	2,7
1.1.31	Horizont 2020	19 947	20 434	19 945	19 928	10 346	1,9
1.2.12	Übergangsregionen	2 771	8 873	12 382	16 151	5 627	2,9
4.0.3	Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI)	8 605	8 613	8 286	8 646	3 168	2,7
4.0.2	Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI)	6 693	7 371	7 345	7 663	2 440	3,1
4.0.1	Instrument für Heranführungshilfe (IPA II)	5 948	5 898	6 402	6 901	2 115	3,3
1.2.6	Beitrag zur Fazilität "Connecting Europe" (CEF)	-	1 806	3 402	4 704	1 593	3,0
1.1.82	Verkehr	4 175	3 510	3 892	3 673	1 723	2,1
1.2.2	Europäische territoriale Zusammenarbeit	2 102	1 880	2 217	3 514	1 940	1,8
2.0.31	Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)	1 549	2 170	2 595	3 218	912	3,5
1.1.10	Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI)	-	1 357	2 460	2 654	2 661	1,0
3.0.1	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)	689	980	1 734	2 447	1 620	1,5
1.2.5	Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (besondere ergänzende Zuweisung)	1 540	2 142	2 215	2 248	-	
1.1.12	Internationaler Thermonuklearer Versuchsreaktor (ITER)	2 378	2 373	2 128	1 727	323	5,3
1.1.81	Energie	485	803	1 140	1 678	700	2,4
2.0.4	Umwelt- und Klimapolitik (LIFE)	1 176	1 270	1 404	1 564	494	3,2
3.0.2	Fonds für die innere Sicherheit	738	982	1 191	1 421	739	1,9
1.1.11	Europäische Satellitennavigationssysteme (EGNOS und Galileo)	582	919	1 267	1 300	897	1,4
1.2.4	Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP)	91	584	841	1 101	546	2,0
	Gesamtbetrag für die wichtigsten mehrjährigen Programme	178 675	207 122	228 033	255 971	95 639	2,7
	Sonstige Programme	10 509	10 042	10 332	10 817	8 378	
	Insgesamt	189 183	217 164	238 365	266 788	104 017	

Anmerkung 1: Die Programme sind nach der Höhe ihrer RAL im Jahr 2017 geordnet.

Anmerkung 2: Der Gesamtbetrag der RAL umfasst nicht die RAL der sonstigen Organe.

Quelle: *Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus Datenbanken der Kommission.*

Anhang II — Kumulierte Auszahlungsquoten und RAL Ende 2017 für den MFR 2014-2020 nach Mitgliedstaat

Mitgliedstaat	Aus dem MFR zugewiesene Beträge (Milliarden Euro)	Vorschüsse bis Ende 2017	Zwischenzahlungen bis Ende 2017	Auszahlungsquote insgesamt	RAL des Zeitraums 2014-2020 Ende 2017 (Milliarden Euro)
a	b	c	d	e = c + d	f
FI	3,77	3,8 %	33,9 %	37,7 %	0,7
AT	4,92	3,5 %	26,7 %	30,2 %	1,3
IE	3,50	4,3 %	25,8 %	30,1 %	0,9
LU	0,14	3,8 %	23,6 %	27,4 %	0,0
EL	21,37	10,4 %	14,4 %	24,8 %	6,5
PT	26,09	5,6 %	16,5 %	22,1 %	8,8
SE	3,72	4,6 %	17,5 %	22,1 %	1,3
EE	4,42	4,9 %	16,3 %	21,2 %	1,4
LT	8,45	4,9 %	15,0 %	19,9 %	2,9
CY	0,95	6,0 %	13,3 %	19,3 %	0,4
DK	1,55	3,9 %	15,4 %	19,3 %	0,5
FR	27,84	4,7 %	14,3 %	19,0 %	10,1
UK	16,88	4,5 %	13,1 %	17,6 %	6,4
HU	25,11	5,1 %	12,2 %	17,3 %	9,5
LV	5,69	5,0 %	12,2 %	17,2 %	2,1
DE	27,93	4,5 %	12,5 %	17,0 %	10,8
NL	1,89	4,4 %	12,0 %	16,4 %	0,7
RO	31,18	5,7 %	10,4 %	16,1 %	11,9
BG	9,99	5,0 %	10,9 %	15,9 %	3,9
BE	2,87	5,3 %	10,4 %	15,7 %	1,1
PL	86,65	5,2 %	10,4 %	15,6 %	33,2
CZ	23,89	5,1 %	9,6 %	14,7 %	9,8
SK	15,49	5,1 %	9,0 %	14,1 %	6,2
SI	3,95	4,8 %	8,9 %	13,7 %	1,7
ES	42,56	5,0 %	6,8 %	11,8 %	17,5
MT	0,83	5,0 %	6,3 %	11,3 %	0,4
HR	10,93	5,2 %	5,7 %	10,9 %	4,7
IT	44,70	5,1 %	5,5 %	10,6 %	20,3
CB	9,26	5,6 %	2,7 %	8,3 %	3,1
Insgesamt	466,54	5,3 %	11,1 %	16,4 %	178,2

Anmerkung 1: GÜ bezieht sich auf grenzüberschreitende Programme.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Berichts der Kommission "Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017".

Team des Hofes

Die Schnellanalyse (*Rapid Case Review*) des Hofes "Noch abzuwickelnde Mittelbindungen im EU-Haushalt – eine nähere Betrachtung" wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Lazaros S. Lazarou, Mitglied des Hofes, angenommen. Die Ausarbeitung stand unter der Leitung von Annemie Turtelboom, Mitglied des Hofes. Frau Turtelboom wurde unterstützt von ihrem Kabinettchef Dennis Wernerus, der Leitenden Managerin Margit Spindelegger, dem Aufgabenleiter Paul Sime sowie von Michael Tatianos und Mircea-Cristian Martinescu. Thomas Everett leistete sprachliche Unterstützung; Manuela Magliocca und Valérie Tempez-Erasmi leisteten Sekretariatsassistenten.

Nachdem die noch abzuwickelnden Mittelbindungen des EU-Haushalts über Jahre hinweg fast kontinuierlich angestiegen sind, erreichten sie Ende 2017 einen neuen Höchststand von 267 Milliarden Euro.

Überwiegend stellen sie eine zukünftige Zahlungsverpflichtung des EU-Haushalts dar. In dieser Schnellanalyse bieten wir einen Einblick dazu, wie sich ihre Höhe im Laufe der Zeit entwickelt hat und welche Faktoren für diesen Aufwärtstrend hauptsächlich verantwortlich sind. Zu diesen Faktoren gehören Mittel für Verpflichtungen, die höher sind als die Mittel für Zahlungen, der Abschluss eines MFR, der sich mit dem Beginn eines neuen überschneidet, sowie die von der EU finanzierten Programme in den Mitgliedstaaten, deren Umsetzung nur langsam erfolgt. Wir zeigen die Risiken auf, die sich für den EU-Haushalt aus dem hohen Betrag der noch abzuwickelnden Mittelbindungen ergeben – wie zum Beispiel die Möglichkeit, dass der künftige Zahlungsbedarf nicht gedeckt werden kann – sowie mögliche Lösungsansätze.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



© Europäische Union, 2019.

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