Sonderbericht

Umsetzung der Kohäsionspolitik: Die Kosten sind vergleichsweise niedrig, für eine Bewertung der durch Vereinfachungen erzielten Einsparungen liegen jedoch keine hinreichenden Informationen vor





## Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-X
Einleitung	01-15
Fonds der Kohäsionspolitik und ihre Verwaltung	01-10
Kosten für die Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik	11-15
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	16-21
Bemerkungen	22-65
Die gemeldeten Gesamtkosten für die Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik sind vergleichsweise niedrig, doch liegen ihnen keine hinreichend vollständigen, einheitlichen und kohärenten Daten zugrunde	22-44
Die Kommission berichtet jährlich über die Kosten für die Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds, doch geschieht dies im Zeitverlauf nicht einheitlich	23-25
Den Mitgliedstaaten liegen nur unvollständige Angaben zu den Verwaltungskosten vor	26-31
Die Ad-hoc-Studie der Kommission von 2018 zur Schätzung der Verwaltungskosten beruhte auf Eingabedaten, die nicht hinreichend vollständig, einheitlich oder kohärent waren	32-39
Die verfügbaren Daten zeigen, dass die Verwaltungskosten vergleichsweise niedrig sind	40-44
Die verfügbaren Kosteninformationen reichten nicht aus, um die Auswirkungen der Vereinfachung der EU-Vorschriften zu bewerten	45-65
Die Kommission ist hinsichtlich der durch Vereinfachung der Rechtsvorschriften erzielten Einsparungen im Zeitraum 2014-2020 optimistischer als die Mitgliedstaaten	47-53
Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Vereinfachungsmaßnahmen für den Zeitraum 2021-2027 sind ungewiss	54-62
Die Kommission unterließ es, wichtige Elemente zu prüfen, die für die Entscheidungsfindung und die Vereinfachung der Vorschriften von Bedeutung sind	63-65

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

66-74

### **Anhänge**

Anhang I – Überblick über die Gesamtmittelausstattung der Kohäsionspolitik und die technische Hilfe für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 nach Mitgliedstaat (Euro)

Anhang II – Verwaltungsaufgaben, die der Berater in Absprache mit der Kommission ermittelt hat

Anhang III – Analyse von 21 ausgewählten Vereinfachungsmaßnahmen, die mit der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2014-2020 eingeführt wurden, im Hinblick auf erwartete Verwaltungskostensenkungen

Abkürzungen und Akronyme

Glossar

**Antworten der Kommission** 

Prüfungsteam

Zeitschiene

### Zusammenfassung

Auf die EU-Politik im Bereich "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" entfällt rund ein Drittel der Gesamtausgaben aus dem EU-Haushalt. Das übergeordnete Ziel der Politik besteht darin, Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen zu verringern. Die Mittel für die Kohäsionspolitik – der wichtigsten Investitionspolitik der EU – beliefen sich im Zeitraum 2014-2020 auf 352 Milliarden Euro oder 37 % der Gesamtausgaben, die in diesem Zeitraum zulasten des EU-Haushalts getätigt wurden.

Die Kohäsionspolitik unterliegt der geteilten Mittelverwaltung, d. h., für die Umsetzung der Politik und der zugehörigen Fonds, einschließlich der Kontrolltätigkeiten, sind die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig. Die Kommission bleibt zwar für die Ausführung des EU-Haushaltsplans verantwortlich, die eigentliche Verwaltung und Kontrolle der EU-Fonds und der Programme wird jedoch den Behörden der Mitgliedstaaten übertragen. Die Aufgaben und Tätigkeiten dieser Behörden sind in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegt; sie umfassen die Auswahl von Projekten, die kofinanziert werden sollen, und deren Kontrolle.

Die Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds verursacht Kosten. Dies gilt für alle Aufgaben und Tätigkeiten der Programmbehörden in den Mitgliedstaaten sowie für die der Kommission.

Im Rahmen dieser Prüfung untersuchte der Hof, ob diese Kosten mit denen anderer, ähnlicher Regelungen vergleichbar sind und ob die zugrunde liegenden Informationen vollständig, einheitlich und kohärent sind. Ferner prüfte er, ob diese Informationen Analysen und Entscheidungen in Bezug auf Rechtsvorschriften und die Vereinfachung der Vorschriften ermöglichen. Die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes sind für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 von Bedeutung sowie für die Erhöhung der Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die im Zeitraum 2021-2027 in den Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen werden.

Der Hof stellte fest, dass die von der Kommission angegebenen Gesamtkosten der Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds im Vergleich zu anderen EU-Fonds und international finanzierten Programmen vergleichsweise niedrig sind. Er kam jedoch zu dem Schluss, dass die von der Kommission erhobenen zugrunde liegenden Daten zu den Kosten nicht hinreichend vollständig, einheitlich und kohärent waren, um

verwendbar zu sein – beispielsweise, um zu bewerten, wie sich die Vereinfachung der EU-Vorschriften über die Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds ausgewirkt hat.

Der Hof stellte fest, dass zwar die Kosten bekannt sind, die bei der Kommission zur Kofinanzierung geltend gemacht wurden, aber nur wenige oder keine Informationen über nicht geltend gemachte Kosten vorliegen. Um weitere Informationen über den nicht geltend gemachten Teil zu erhalten, richtet die Kommission entsprechende Anfragen an die Mitgliedstaaten, die ihr eine Schätzung der Verwaltungskosten ermöglichen. Der Hof stellt die Vollständigkeit, Kohärenz und Genauigkeit der Daten, die der jüngsten Schätzung aus dem Jahr 2018 zugrunde liegen, infrage. Dennoch könnte diese Studie als Grundlage für grobe Vergleiche auf hoher Ebene dienen. Nach Ansicht des Hofes sind – wie von der Kommission in ihrer Studie aus dem Jahr 2018 berichtet – die Kosten in Höhe von 2,3 %, die den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik entstanden sind, so hoch wie bei anderen international finanzierten Programmen oder niedriger.

VII Für den Zeitraum 2014-2020 schätzte die Kommission auf der Grundlage einer Studie aus dem Jahr 2017, dass die Einführung von 21 Vereinfachungsmaßnahmen zu einer Verringerung der Verwaltungskosten führen dürfte. Aus einer vom Hof durchgeführten Umfrage geht jedoch hervor, dass die meisten Mitgliedstaaten mit einem Anstieg der Verwaltungskosten im Zeitraum 2014-2020 rechnen.

Im Rahmen der Begründung des Legislativvorschlags für den Zeitraum 2021-2027 legte die Kommission zwei Schätzungen aus der Studie von 2018 zu spezifischen einzelnen Vereinfachungsmaßnahmen vor. Nach Ansicht des Hofes hätte für eine der Schätzungen in der Begründung ein realistischeres Szenario verwendet werden müssen.

Die Kommission hat in den Verordnungen für die Zeiträume 2014-2020 und 2021-2027 mehrere Vereinfachungsmaßnahmen eingeführt bzw. vorgeschlagen. Die finanziellen Auswirkungen von vielen dieser Vereinfachungsmaßnahmen wurden in einer Reihe von Studien (2012, 2017 und 2018) geschätzt. Die Komplexität der Verwaltungspraxis der Behörden der Mitgliedstaaten wurde jedoch nicht berücksichtigt. Ausgehend von seiner vorangegangenen Prüfungsarbeit ist der Hof der Auffassung, dass die durch Vereinfachungsmaßnahmen erwarteten Kosteneinsparungen aufgrund dieser Praxis möglicherweise nicht zu erzielen sind.

- X Der Hof empfiehlt der Kommission,
- bekannt zu geben, was bei ihren regelmäßigen Studien zu den Verwaltungskosten untersucht wird und wann diese Untersuchungen stattfinden;
- zu bewerten, ob die Höhe der tatsächlich eingesparten Verwaltungskosten den Schätzungen entspricht;
- die Verwaltungspraxis in den Mitgliedstaaten zu untersuchen.

### **Einleitung**

#### Fonds der Kohäsionspolitik und ihre Verwaltung

**O1** Die EU-Politik im Bereich "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" (in diesem Bericht als "Kohäsionspolitik" bezeichnet) zielt darauf ab, Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen zu verringern, Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung umzustrukturieren und die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit in der Europäischen Union zu fördern.

O2 Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik machen rund 37 % der Gesamtausgaben aus dem EU-Haushalt aus. Die Mittelausstattung für die Kohäsionspolitik – der wichtigsten Investitionspolitik der EU – belief sich im Programmplanungszeitraum 2007-2013 auf 346 Milliarden Euro (die Gesamtmittelausstattung für die EU und die Mitgliedstaaten betrug 466 Milliarden Euro) und im Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf 352 Milliarden Euro (die Gesamtmittelausstattung für die EU und die Mitgliedstaaten betrug 473 Milliarden Euro).

Die EU-Kohäsionspolitik wird durch drei der fünf Europäischen Struktur- und Investitionsfonds<sup>1</sup> (ESI-Fonds) umgesetzt: den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds (KF) und den Europäischen Sozialfonds (ESF). Diese drei Fonds werden als Fonds der EU-Kohäsionspolitik bezeichnet. Für den EFRE, den KF und den ESF gelten vorbehaltlich der Ausnahmen, die in den für die einzelnen Fonds maßgeblichen Verordnungen vorgesehen sind, gemeinsame Vorschriften.

O4 Die Kohäsionspolitik unterliegt der geteilten Mittelverwaltung<sup>2</sup>, d. h., für die Umsetzung der Politik und die Durchführung der zugehörigen Fonds sind die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig. Die Durchführung dieser

Zu den ESI-Fonds z\u00e4hlen au\u00dßerdem der Europ\u00e4ische Landwirtschaftsfonds f\u00fcr die Entwicklung des l\u00e4ndlichen Raums (ELER) und der Europ\u00e4ische Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Artikel 59 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABI. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

Fonds erfolgt im Rahmen von operationellen Programmen, die von den Mitgliedstaaten ausgearbeitet und von der Kommission genehmigt werden und in denen im Einzelnen dargelegt ist, wie die Mitgliedstaaten die EU-Mittel während eines Programmplanungszeitraums ausgeben werden. Im Rahmen der operationellen Programme werden Projekte finanziert, die von den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten ausgewählt und von den Begünstigten durchgeführt werden.

O5 Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 gab es im Kohäsionsbereich 441 OP. Fast 90 % dieser OP waren gegen Ende 2019 bereits abgeschlossen<sup>3</sup>. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 gibt es 391 OP, deren Durchführung noch im Gange ist.

Of Für jedes OP benennt der Mitgliedstaat Behörden, die mit der Durchführung der Programme beauftragt sind: eine Verwaltungsbehörde, eine Bescheinigungsbehörde und eine Prüfbehörde. Ihre Aufgaben und Tätigkeiten sind in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung) festgelegt<sup>4</sup>.

- Die Verwaltungsbehörde ist für die Durchführung des OP zuständig. Sie beurteilt die Projektanträge, wählt sie dann aus und kontrolliert und begleitet die Projektdurchführung.
- Die Bescheinigungsbehörde ist dafür zuständig, die von den Projektbegünstigten eingereichten Kostenabrechnungen zu Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträgen zusammenzufassen und der Kommission zur Erstattung vorzulegen. Außerdem ist es ihre Aufgabe, die jährliche Rechnungslegung für das OP zu erstellen.
- Die Prüfbehörde ist für die Abgabe eines jährlichen unabhängigen Prüfungsurteils (Bestätigungsvermerk) zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung, zur Rechtmäßigkeit der getätigten Ausgaben und zum Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme zuständig.

O7 Die Mitgliedstaaten können auf eigene Initiative auch andere Stellen wie Koordinierungsstellen oder zwischengeschaltete Stellen einrichten, die bei der Durchführung der operationellen Programme behilflich sind. Eine Koordinierungsstelle nimmt horizontale Funktionen wahr, die für mehrere operationelle Programme von

Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Kommission, die Mitte November 2019 erlangt wurden.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Artikel 125, 126 und 127 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen).

Bedeutung sind. Zwischengeschaltete Stellen sind Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts, die unter der Verantwortung einer benannten Behörde – meist für ein operationelles Programm – tätig sind und im Auftrag dieser Behörde Aufgaben gegenüber den die Vorhaben durchführenden Begünstigten wahrnehmen.

Bei der Kommission sind zwei Generaldirektionen für die Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik verantwortlich: die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) und die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO).

O9 Die Kommission verhandelt die operationellen Programme mit den Mitgliedstaaten und genehmigt diese, stellt den Behörden der Mitgliedstaaten Leitlinien und Anleitungen zur Durchführung ihrer Aufgaben bereit und nimmt Prüfungen in den Mitgliedstaaten oder Aktenprüfungen vor, um die Umsetzung der Politik zu überwachen. Zusätzlich zu diesen laufenden Aufgaben schlägt die Kommission die grundlegenden Rechtsvorschriften des Politikbereichs zur Gestaltung des politischen Rahmens vor und bewertet frühere Rahmen.

10 Die wichtigsten Tätigkeiten der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission sind in *Abbildung 1* dargestellt.

Abbildung 1 – Tätigkeiten der Akteure der Kohäsionspolitik und damit verbundene Kosten



Hinweis: Die Mitgliedstaaten können zwischengeschaltete Stellen unter der Verantwortung von Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden einrichten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

10

### Kosten für die Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik

11 Die für die Erstellung und Durchführung der Programme erforderlichen Tätigkeiten, einschließlich Verwaltung, Begleitung, Bewertung, Information und Kommunikation sowie Kontrolle und Prüfung (siehe auch Ziffern 06-09), verursachen Verwaltungskosten auf mehreren Ebenen (siehe Abbildung 1):

- 1) Kosten für die Durchführung des Programms, die
  - a) der Kommission bei der Überwachung und Überprüfung der Durchführung in den Mitgliedstaaten entstehen (z. B. Personalkosten sowie Kosten für Studien, Bewertungen, Analysen, Maßnahmen zur Verbreitung von Informationen und Beratung);
  - b) den Behörden der Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung von Programmen und ihren Änderungen sowie bei Verwaltungs-, Begleitungs-, Bewertungs-, Informations-, Kommunikations-, Kontroll- und Prüfungstätigkeiten entstehen (z. B. Personal-, Beratungs- und IT-Kosten)<sup>5</sup>.
- 2) Kosten für die Durchführung ausgewählter Vorhaben, die
  - a) den Begünstigten bei der Beantragung finanzieller Unterstützung, der Durchführung von Projekten, der Berichterstattung und der Beantragung von Erstattungen entstehen (z. B. Personal-, Sach- und Dienstleistungskosten).

12 Die Kosten für die Durchführung der Fonds können aus dem Haushalt der EU oder den Haushalten der Mitgliedstaaten (auf nationaler oder regionaler Ebene) oder aus einer Kombination dieser Haushalte finanziert werden:

1) Einige Kosten werden ausschließlich aus dem EU-Haushalt gedeckt. Hierbei handelt es sich um Kosten, die von der Kommission für technische Hilfe auf ihre eigene Initiative getragen werden, z. B. für Maßnahmen zum Ausbau administrativer Kapazitäten, die Durchführung von Studien, Bewertungen, Maßnahmen zur Verbreitung von Informationen usw.<sup>6</sup> Der EU-Haushalt deckt auch normale Verwaltungskosten wie Personal- und Gebäudekosten ab.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Artikel 59 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen).

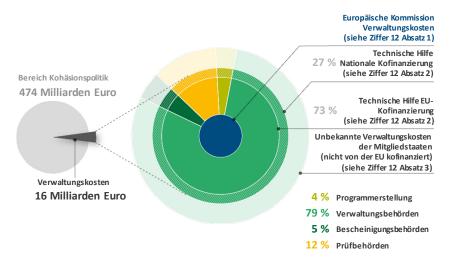
Artikel 58 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen).

- 2) Einige Kosten werden im Wege der Kofinanzierung sowohl aus dem EU-Haushalt als auch aus den Haushalten der Mitgliedstaaten gedeckt. Diese Kosten werden von den Mitgliedstaaten getragen und als technische Hilfe geltend gemacht. Sie können sich auf Tätigkeiten oder Vorhaben beziehen, die im Rahmen eines spezifischen operationellen Programms für technische Hilfe oder einer Priorität in einem klassischen operationellen Programm durchgeführt werden. Vorhaben der technischen Hilfe müssen alle Anforderungen der kohäsionspolitischen Vorschriften erfüllen, z. B. in Bezug auf Auswahlverfahren, Kontroll- und Prüfungsmodalitäten, öffentliche Auftragsvergabe, Förderfähigkeitsregeln oder Berichtspflichten.
- 3) Einige Kosten werden ausschließlich aus den Haushalten der Mitgliedstaaten gedeckt. Die Kommission erhält keine Angaben zu diesen Kosten, da sie nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen fallen.

Jeder Mitgliedstaat kann entscheiden, welche Kosten er aus dem nationalen Haushalt finanziert und für welche Kosten er eine Kofinanzierung beantragt, indem er sie als technische Hilfe geltend macht.

13 Das Verhältnis zwischen Verwaltungskosten und technischer Hilfe ist im farbigen Kreis in *Abbildung 2* dargestellt, wo die inneren Kreise die Kosten der Kommission betreffen (siehe Ziffer 12 Absatz 1)). Der zweite und der dritte Kreis beziehen sich auf technische Hilfe, die die Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission geltend gemacht haben (siehe Ziffer 12 Absatz 2)). Der äußere Kreis stellt die den Mitgliedstaaten entstandenen, aber nicht gegenüber der Kommission geltend gemachten Verwaltungskosten dar (siehe Ziffer 12 Absatz 3)), die die Kommission im Rahmen von Studien zu schätzen versucht (siehe Ziffer 15). Die verschiedenen Farben des größeren Kreises veranschaulichen, welche Behörde die Kosten getragen hat, und es ist beispielsweise ersichtlich, dass die meisten Kosten von den Mitgliedstaaten getragen werden und mehr als 50 % der Kosten für technische Hilfe der Mitgliedstaaten bei den Verwaltungsbehörden anfallen.

# Abbildung 2 – Aufschlüsselung der Verwaltungskosten und der technischen Hilfe



Hinweis: Der Betrag von 474 Milliarden Euro umfasst EU-Mittel (352 Milliarden Euro, siehe Ziffer 02) und nationale Kofinanzierung.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Europäischen Kommission für den Zeitraum 2014-2020.

14 In der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen sind für die technische Hilfe, die von den Mitgliedstaaten geltend gemacht werden kann, Obergrenzen festgelegt. Für den Zeitraum 2014-2020 können die Mitgliedstaaten die Erstattung von Kosten als technische Hilfe bis zu einem Betrag von 4 % der ihnen zugewiesenen Mittel beantragen<sup>7</sup>. Außerdem sind in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen die Umstände festgelegt, unter denen diese Grenze auf 6 % erhöht werden kann. *Anhang I* enthält einen Überblick über die Gesamtbeträge, die in den einzelnen Mitgliedstaaten im Programmplanungszeitraum 2014-2020 für die Kohäsionspolitik (473 Milliarden Euro) und für technische Hilfe (14 Milliarden Euro) bereitgestellt wurden. Je nach Programm werden zwischen 50 % und 100 % der für technische Hilfe geltend gemachten Ausgaben von der EU kofinanziert.

Twischen 2010 und 2018 gab die Kommission fünf Studien in Auftrag, um die Höhe der Kosten für die Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds und die Auswirkungen der Maßnahmen zur Vereinfachung der Vorschriften und Bestimmungen zu schätzen, die mit den verschiedenen Legislativvorschlägen der Kommission eingeführt wurden (siehe *Kasten 1*).

Artikel 119 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen).

#### Kasten 1

Studien der Kommission zur Schätzung der Höhe der Kosten für die Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds und der Auswirkungen der Vereinfachungsmaßnahmen

Für die Programmplanungszeiträume von 2007 bis 2027 hat die Kommission fünf Studien in Auftrag gegeben, in denen die Höhe der Verwaltungskosten und die Auswirkungen der Vereinfachungsmaßnahmen geschätzt werden:

- 2010 Studie zur Schätzung der Verwaltungskosten und des Verwaltungsaufwands der Behörden der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem EFRE und dem Kohäsionsfonds für den Zeitraum 2007-2013<sup>8</sup>;
- Juni 2012 Studie zur Schätzung der Verwaltungskosten für den ESF für den Zeitraum 2007-2013<sup>9</sup>;
- Juli 2012 Studie zur Schätzung der Auswirkungen der mit dem Legislativvorschlag für den Zeitraum 2014-2020 eingeführten Änderungen auf die Verwaltungskosten des EFRE und des Kohäsionsfonds<sup>10</sup>;
- 2017 Studie, in der auf der Grundlage der frühen Durchführungsphase des Zeitraums 2014-2020 die Auswirkungen von 21 ausgewählten Vereinfachungsmaßnahmen analysiert werden, die im Rahmen der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2014-2020 für alle fünf ESI-Fonds eingeführt wurden<sup>11</sup>;
- O 2018 Studie zur Festlegung einer neuen Ausgangsbasis für die Verwaltungskosten und den Verwaltungsaufwand für alle fünf ESI-Fonds für den Zeitraum 2014-2020 und die damit verbundenen erwarteten Auswirkungen einer Reihe von Maßnahmen aus dem Vorschlag für eine Verordnung für den Zeitraum 2021-2027<sup>12</sup>.

SWECO, "Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms and administrative costs – Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund", Juni 2010.

SWECO und t33, "Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds)", Juli 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> EPEC und COWI, "Study measuring Current and Future Requirements on Administrative Cost and Burden of Managing the ESF", Juni 2012.

SWECO, t33 und Spatial Foresight, "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF", Juni 2017.

Spatial Foresight und t33, "New assessment of ESIF administrative costs and burden", Oktober 2018.

### Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

16 Im Rahmen dieser Prüfung untersuchte der Hof die Kosten, die der Kommission und den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds über operationelle Programme entstehen. Außerdem untersuchte er, ob die Informationen zu den Kosten, die die Mitgliedstaaten der Kommission zu übermitteln haben, eine hinreichende Grundlage für Managemententscheidungen in Bezug auf Rechtsvorschriften und die Vereinfachung von Vorschriften und Bestimmungen bilden.

17 Die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes sind für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 von Bedeutung sowie für die Erhöhung der Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die im Zeitraum 2021-2027 in den Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen werden.

18 Der Hof untersuchte die Kosten für die Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik und stellte folgende Prüfungsfragen:

- Sind die von der Kommission angegebenen Gesamtkosten für die Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds mit den Kosten anderer, ähnlicher Regelungen vergleichbar, wobei vollständige, einheitliche, kohärente und ausführliche Kosteninformationen zugrunde liegen?
- 2) Ermöglichen die verfügbaren zugrunde liegenden Kostendaten Analysen und Entscheidungen in Bezug auf Rechtsvorschriften und die Vereinfachung der Vorschriften?

19 Die in diesem Bericht beschriebene Prüfungsarbeit des Hofes erstreckte sich sowohl auf die Kommission als auch auf die Behörden der Mitgliedstaaten:

- Der Hof bewertete die Verfahren der Kommission sowie die verfügbaren Kosteninformationen der Kommission und der Mitgliedstaaten bei der GD REGIO und der GD EMPL. Ferner untersuchte er die von der zentralen Dienststelle der Kommission (Generaldirektion Haushalt) entwickelten Methoden zur Schätzung der Kontrollkosten der Kommission, soweit es die Fonds der Kohäsionspolitik betrifft.
- 2) Um geografische Ausgewogenheit zu gewährleisten, wählte der Hof unter den Mitgliedstaaten, die von der Kommission vorab hinsichtlich der Erhebung und Nutzung von Kosteninformationen als weiter fortgeschritten eingestuft worden waren, fünf Mitgliedstaaten aus. Er führte seine Prüfungsarbeit in Tschechien,

Polen und Portugal durch, indem er die zuständigen Behörden besuchte, und in Österreich und Lettland, indem er Videokonferenzen mit den zuständigen Behörden abhielt und Aktenprüfungen durchführte. Für die genannten Mitgliedstaaten hat der Hof

- die Verfahren für die Erfassung, Überprüfung und Meldung der Kosten für die Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik und der Programme überprüft, die von den an der Durchführung von 15 operationellen Programmen beteiligten nationalen Koordinierungsbehörden, Verwaltungsbehörden, Bescheinigungsbehörden und Prüfbehörden angewandt wurden;
- b) die in der Studie von 2018 (siehe *Kasten 1*) angegebenen und verwendeten Daten untersucht;
- c) die Verfügbarkeit und Qualität dieser Daten bewertet.
- 3) Er befragte Bedienstete der Behörden der Mitgliedstaaten und Mitarbeiter der Kommission bei der GD BUDG, der GD EMPL und der GD REGIO.
- 4) Darüber hinaus führte der Hof zwei Umfragen auf Ebene der Mitgliedstaaten durch.
  - a) Alle Programmbehörden wurden aufgefordert, an einer Umfrage über die Erhebung, Analyse und Meldung von Informationen über die Verwaltungskosten sowie über damit zusammenhängende Prozesse und Standpunkte teilzunehmen. Der Hof erhielt Antworten von 131 der 591 Behörden (22 %) aus 26 Mitgliedstaaten.
  - b) Er befragte alle Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU und forderte sie auf, zusätzliche Informationen über die Kosten für die Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik und der nationalen Beihilferegelungen sowie Informationen über ihre diesbezüglichen Prüfungen vorzulegen. Antworten gingen von 15 der 28 Obersten Rechnungskontrollbehörden ein.
- 5) Der Hof analysierte von 2010 bis 2018 durchgeführte Studien über die Kosten für die Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik und über Vereinfachungsmaßnahmen (siehe *Kasten 1*). Zusammen deckten diese Studien die drei Programmplanungszeiträume von 2007 bis 2027 ab.
- 20 Bei der Prüfung der Kostendaten und der damit verbundenen Verfahren konzentrierte sich der Hof vornehmlich auf den Programmplanungszeitraum 2014-

2020. Die Prüfung bezog sich auf Informationen, die der Kommission und den Mitgliedstaaten zum 31. Dezember 2018 vorlagen.

- **21** Folgendes war nicht Teil der Prüfungsarbeiten:
- 1) eine Untersuchung des Nutzens, der sich aus den Verfahren im Zusammenhang mit der Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik ergibt;
- 2) eine Untersuchung der Verwaltungskosten ausgewählter Vorhaben auf Ebene der Begünstigten (siehe Ziffer 11).

### Bemerkungen

Die gemeldeten Gesamtkosten für die Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik sind vergleichsweise niedrig, doch liegen ihnen keine hinreichend vollständigen, einheitlichen und kohärenten Daten zugrunde

22 Die Umsetzung einer Politik oder eines Programms verursacht Kosten, vor allem in den Bereichen Personal, IT-Systeme, Gebäude und Dienstleistungen. Vollständige, kohärente und einheitliche Angaben zu den Kosten sollten auch öffentlich zugänglich gemacht werden, um den europäischen Bürgern zu zeigen, dass politische Maßnahmen effizient umgesetzt werden. Die Kosten sollten auf niedrigem Niveau gehalten werden: Je höher sie sind, desto geringer sind die Mittel, die für die tatsächliche Umsetzung der Politik zur Verfügung stehen.

Die Kommission berichtet jährlich über die Kosten für die Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds, doch geschieht dies im Zeitverlauf nicht einheitlich

23 Gemäß der EU-Haushaltsordnung muss die Kommission in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der einzelnen Generaldirektionen eine Bewertung der Kosten und des Nutzens der Kontrollen vornehmen<sup>13</sup>. Die Kommission definiert "Kosten der Kontrollen" als die Kosten, die mit den meisten Aspekten der Ausführung der EU-Ausgaben einschließlich der Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds verbunden sind. Bei der Kommission umfasst dies in erster Linie die Kosten für ihr Personal, das an der Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds beteiligt ist, etwa in den Bereichen Programmplanung, Begleitung, Finanzverwaltung, administrative und technische Hilfe und Prüfung. *Tabelle* 1 enthält die Daten für den Zeitraum 2013-2018.

-

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Artikel 74 Absatz 9 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 und Artikel 66 Absatz 9 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (Haushaltsordnung).

Tabelle 1 – Angaben zu den Kosten der Kontrollen in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Kommission

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Beschäftigungspolitik						
Kosten der Kontrollen (in Millionen Euro) <sup>(1)</sup>	25,51	24,65	24,57	24,55	26,56	13,28
Zulasten des ESF geleistete Zahlungen (in						
Millionen Euro)	13 763,80	10 609,27	10 301,91	8 132,00	9 780,26	13 917,14
Kosten der Kontrollen (Kosten der Kontrollen /						
zulasten des ESF geleistete Zahlungen)	0,19 %	0,23 %	0,24 %	0,30 %	0,27 %	0,09 %
Kosten der Kontrollen des ESF, die in den						
Mitgliedstaaten anfallen (Kosten der Kontrollen /						
ESF-Gesamtmittelzuweisung für den						
Programmplanungszeitraum)	4,80 %	4,80 %	4,80 %	4,80 %	4,80 %	2,76 %
Regionalpolitik						
	nicht					
Kosten der Kontrollen (in Millionen Euro) <sup>(1)</sup>	verfügbar	75,27	70,57	74,49	74,42	73,69
Zulasten des EFRE und des KF geleistete						
Zahlungen (in Millionen Euro)		48 812,14	40 598,00	28 485,54	26 394,20	39 305,17
Kosten der Kontrollen (Kosten der Kontrollen /						
zulasten des EFRE und des KF geleistete						
Zahlungen)	0,14 %	0,15 %	0,17 %	0,26 %	0,28 %	0,19 %
Kosten der Kontrollen des EFRE und des KF, die in						
den Mitgliedstaaten anfallen (Kosten der						2,26 % für den
Kontrollen / EFRE- und KF-Gesamtmittelzuweisung						EFRE und 1,84 %
für den Programmplanungszeitraum)	2,10 %	2,10 %	2,10 %	2,10 %	2,10 %	für den KF

Hierbei handelt es sich um eine Berechnung der Europäischen Kommission für den Jährlichen Tätigkeitsbericht. Für den Zeitraum 2013-2017 wurden Prozentwerte veröffentlicht, für das Jahr 2018 der Betrag in absoluten Zahlen.

Quelle: Jährliche Tätigkeitsberichte der Europäischen Kommission.

24 Die Kommission gibt ihre Kosten der Kontrollen in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten als Prozentsatz der geleisteten Zahlungen an. In den ersten Jahren eines Programmplanungszeitraums, wenn die Mitgliedstaaten ihre Programme aufstellen und die Projekte noch nicht angelaufen sind, werden nur wenige Zahlungen geleistet. Die Kosten der Kommission sind jedoch relativ stabil und weisen keine größeren Schwankungen in Abhängigkeit vom Umfang der ausgezahlten Mittel auf. Unterschiede beim veröffentlichten Prozentsatz sind in erster Linie auf Schwankungen des Umfangs der Zahlungen an die Programme zurückzuführen.

Wie andere Generaldirektionen der Kommission schätzen auch die für Kohäsionspolitik zuständigen Generaldirektionen (GD EMPL und GD REGIO) ihre Kosten mittels einer von den zentralen Dienststellen der Kommission festgelegten Methode. Dabei wird die Zahl der für die Umsetzung der Kohäsionspolitik eingesetzten Mitarbeiter mit den für jede Personalkategorie festgelegten Durchschnittskosten pro Mitarbeiter multipliziert. Infolge der Empfehlungen des Internen Auditdienstes der Kommission wurde die Methode zur Personalzuweisung im Jahr 2018 aktualisiert. Wie sie in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht erläuterte, verfeinerte die GD EMPL insbesondere die Methode, die sie zur Schätzung der eingesetzten Personalressourcen

verwendete – eine Methode, die seit 2013 nicht aktualisiert worden war. Diese Änderung, die mit zwei administrativen Umstrukturierungen und dem erheblich gestiegenen Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester einherging – worauf jeweils erst im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2018 hingewiesen wurde –, hatte zur Folge, dass die von der GD EMPL im Zusammenhang mit der geteilten Mittelverwaltung gemeldeten Kosten um 50 % sanken. Dies lässt Zweifel an der Genauigkeit der für den Zeitraum 2013-2017 gemeldeten Kosten aufkommen. Der Hof ist der Auffassung, dass die von der Kommission nunmehr verwendete aktualisierte Methode es ihr ermöglicht, die Anforderungen der Haushaltsordnung zu erfüllen (Ziffer 23).

# Den Mitgliedstaaten liegen nur unvollständige Angaben zu den Verwaltungskosten vor

26 Die Mitgliedstaaten können selbst entscheiden, welche Kosten sie gegenüber der Kommission als technische Hilfe geltend machen (siehe Ziffer 14). Die Art der geltend gemachten Kosten ist von Behörde zu Behörde unterschiedlich, auch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten. Einige Mitgliedstaaten entscheiden sich dafür, nicht alle förderfähigen Verwaltungskosten als technische Hilfe geltend zu machen. Ein Grund dafür kann beispielsweise sein, dass sie einen größeren Teil der verfügbaren Mittel für operative Projekte verwenden möchten. In Abbildung 3 sind die Kostenarten dargestellt, die die Behörden in jedem der fünf vom Hof geprüften Mitgliedstaaten als technische Hilfe geltend machten. Aus der Tabelle geht ferner hervor, dass einige Mitgliedstaaten entschieden, bestimmte Kostenarten nicht oder nicht vollständig geltend zu machen. Für die Kosten, die nicht gegenüber der Kommission geltend gemacht werden, liegen dieser keine Angaben zur Höhe oder Art vor (siehe auch Ziffer 13).

# Abbildung 3 – Finanzierung von Verwaltungskosten in den geprüften Mitgliedstaaten

Mitgliedstaaten	Art der Kosten der Kontrollen, die mit Mitteln der technischen Hilfe gedeckt werden / Behörde	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten	Externe Kosten
Österreich	Koordinierungsstelle (nur ÖROK)	Vollständig geltend gemacht	Nicht geltend gemacht	Nicht geltend gemacht	Nicht geltend gemacht
Österreich	Verwaltungsbehörde	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht
Österreich	Verwaltungsbehörde zwischengeschaltete Stellen <sup>(1)</sup>	Nicht geltend gemacht	Nicht geltend gemacht	Nicht geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht
Österreich	Bescheinigungsbehörde <sup>(2)</sup>	Nicht geltend gemacht	Nicht geltend gemacht	Nicht geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht
Österreich	Bescheinigungsbehörde zwischengeschaltete Stellen <sup>(3)</sup>	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht
Österreich	Prüfbehörde	Nicht geltend gemacht	Nicht geltend gemacht	Nicht geltend gemacht	Nicht geltend gemacht
Tschechien	Koordinierungsstelle	Vollständig geltend gemacht	Größtenteils geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht
Tschechien	Verwaltungsbehörde	Vollständig geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht
Tschechien	Verwaltungsbehörde zwischengeschaltete Stellen	Vollständig geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht
Tschechien	Bescheinigungsbehörde	Vollständig geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Nicht geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht
Tschechien	Prüfbehörde	Vollständig geltend gemacht	Größtenteils geltend gemacht	Größtenteils geltend gemacht	Keine Informationen verfügbar
Lettland	Verwaltungsbehörde	Größtenteils geltend gemacht	Größtenteils geltend gemacht	Größtenteils geltend gemacht	Größtenteils geltend gemacht
Lettland	Verwaltungsbehörde zwischengeschaltete Stellen	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht
Lettland	Bescheinigungsbehörde	Teilweise geltend gemacht	Nicht geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	n. z.
Lettland	Prüfbehörde	Größtenteils geltend gemacht	Größtenteils geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht
Portugal	Koordinierungsstelle	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht
Portugal	Verwaltungsbehörde	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht
Portugal	Verwaltungsbehörde zwischengeschaltete Stellen	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht
Portugal	Bescheinigungsbehörde	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht
Portugal	Prüfbehörde	Teilweise geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht
Portugal	Getrennte Prüfungsstruktur – Prüfung von Vorhaben	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht
Polen	Verwaltungsbehörde	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	Keine Informationen verfügbar	Vollständig geltend gemacht
Polen	Verwaltungsbehörde zwischengeschaltete Stellen	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	Teilweise geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht
Polen	Bescheinigungsbehörde <sup>(4)</sup>	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	Keine Informationen verfügbar	Vollständig geltend gemacht
Polen	Prüfbehörde	Vollständig geltend gemacht	Vollständig geltend gemacht	n. z.	Vollständig geltend gemacht

- (1) Zwischengeschaltete Stellen der EFRE-Verwaltungsbehörde werden nicht mit Mitteln der technischen Hilfe finanziert.
- <sup>(2)</sup> Die ESF-Bescheinigungsbehörde macht keine Kosten im Rahmen der technischen Hilfe geltend.
- <sup>(3)</sup> Die ESF-Bescheinigungsbehörde verfügt nicht über zwischengeschaltete Stellen.
- (4) In Polen ist die Bescheinigungsbehörde ein separater funktioneller Teil der Verwaltungsbehörde.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

27 Aus den Antworten auf die Umfrage des Hofes geht hervor, dass technische Hilfe einen erheblichen Teil, aber nicht alle Verwaltungskosten der Mitgliedstaaten abdeckt (siehe *Abbildung 2*). Anders gesagt finanzieren die Mitgliedstaaten einen Teil der Verwaltungskosten aus eigenen nationalen oder regionalen Quellen und machen sie gegenüber der Kommission nicht geltend.

28 Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013, für den nur wenige OP noch offen sind, finanzierten 10 % der Behörden der Mitgliedstaaten, die an der Umfrage des Hofes teilnahmen, ihre gesamten Kosten aus nationalen Quellen. Im anderen Extrem finanzierten 13 % ihre gesamten Kosten aus technischer Hilfe (siehe *Tabelle* 2).

Tabelle 2 – Von den Umfrageteilnehmern geschätzter Anteil der technischen Hilfe an den Verwaltungskosten für den Zeitraum 2007-2013

Anteil der technischen Hilfe an den gesamten Verwaltungskosten	% der Umfrageteilnehmer
0 %	10 %
1 %-25 %	9 %
26 %-50 %	11 %
51 %-75 %	7 %
76 %-99 %	9 %
100 %	13 %
Weiß nicht	41 %
Insgesamt	100 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

29 Nach Befragung aller Mitgliedstaaten nahm die Kommission eine Schätzung des geltend gemachten Betrags als Anteil an den gesamten Verwaltungskosten der Mitgliedstaaten vor. Dabei gelangte sie zu einer geschätzten Spanne zwischen 30 %

und 70 %<sup>14</sup> (für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 für den EFRE und den Kohäsionsfonds) im Jahr 2010 sowie zu einem Prozentsatz von 68 %<sup>15</sup> (für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 für alle fünf ESI-Fonds) im Jahr 2018.

Aus der Umfrage des Hofes geht hervor, dass 41 % der Befragten nicht in der Lage waren, den Anteil der durch technische Hilfe finanzierten Kosten zu schätzen (siehe *Tabelle 2*). Wenngleich die für technische Hilfe geltend gemachten Kosten bekannt sind, bestand in den meisten Fällen (91 % der Befragten) keine nationale Verpflichtung zur Ermittlung der Gesamtkosten. Dies trifft nicht nur auf die Stellen zu, die die kohäsionspolitischen Fonds durchführen: Nur 20 % der Obersten Rechnungskontrollbehörden bestätigten, dass derartige Anforderungen für rein nationale oder regionale Finanzierungsregelungen bestanden.

31 Während die Behörden der Mitgliedstaaten als öffentliche Stellen über Rechnungsführungssysteme verfügen, in denen die anfallenden Kosten erfasst werden, waren 62 % der Behörden, die an der Umfrage des Hofes teilnahmen, Teil größerer Organisationen wie etwa Ministerien. Dies bedeutet, dass es unter Umständen schwierig ist, die Kosten im Zusammenhang mit der Tätigkeit der für die Umsetzung der Kohäsionspolitik zuständigen Programmbehörden von denen der größeren Organisation zu trennen, wenn sie beispielsweise Gebäude oder Computersysteme gemeinsam nutzen.

Die Ad-hoc-Studie der Kommission von 2018 zur Schätzung der Verwaltungskosten beruhte auf Eingabedaten, die nicht hinreichend vollständig, einheitlich oder kohärent waren

32 Da keine vollständigen Informationen über die Verwaltungskosten der Mitgliedstaaten vorliegen, führt die Kommission regelmäßig Studien zur Schätzung dieser Kosten durch. Diese Studien wurden von Beratern ungefähr im fünften Jahr der Programmplanungszeiträume durchgeführt und in den Jahren 2010 (Kohäsionsfonds und EFRE), 2012 (ESF) und 2018 (für alle fünf ESI-Fonds) veröffentlicht (siehe *Kasten 1*).

Studie im Auftrag der Europäischen Kommission (2010), "Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms and administrative costs", SWECO, S. 26. Die zitierten Informationen beziehen sich nur auf den EFRE und den Kohäsionsfonds und messen nur den Anteil der technischen Hilfe an den Personalkosten.

Studie im Auftrag der Europäischen Kommission (2018), "New assessment of ESIF administrative costs and burden", Spatial Foresight und t33, S. 37.

33 Für die Studie aus dem Jahr 2018 forderte der Berater alle Behörden der Mitgliedstaaten auf, über einen Fragebogen Angaben zu den Verwaltungskosten zu machen. Zu diesen Behörden gehörten Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden sowie nationale Koordinierungsstellen, nicht aber eine erhebliche Zahl von zwischengeschalteten Stellen.

34 Die Behörden der Mitgliedstaaten waren rechtlich nicht zu einer Antwort verpflichtet und tatsächlich blieben einige von ihnen eine Antwort schuldig. Die Rücklaufquote schwankte zwischen 13 % (Deutschland) und 100 % (Dänemark und Slowenien)<sup>16</sup>. Auf alle Mitgliedstaaten bezogen betrug die endgültige Erfassungsquote für alle fünf ESI-Fonds 39 %<sup>17</sup>.

Der Hof fragte die Teilnehmer seiner Umfrage, die den Fragebogen des Beraters für die Studie von 2018 nicht ausgefüllt hatten, warum sie dies unterließen. Einige gaben als Grund einen Mangel an Personal und sofort verfügbaren Daten an. Andere Umfrageteilnehmer bezeichneten den Zeitpunkt des Fragebogens als nicht optimal, da die Tätigkeiten – und auch die Verwaltungskosten der Mitgliedstaaten – (aufgrund der normalen Funktionsweise des Politikbereichs) ungleichmäßig über einen Programmplanungszeitraum verteilt seien. Wegen der unvollständigen Beantwortung des Fragebogens musste der Berater an den Daten kompensierende Anpassungen vornehmen, um die Lücken zu schließen. Dazu wurden gültige Antworten von "ähnlichen" Umfrageteilnehmern herangezogen<sup>18</sup>.

Für die Mitgliedstaaten, die antworteten, war der zur Ausfüllung des Fragebogens erforderliche Ressourcenaufwand nicht übermäßig hoch: Die Umfrageteilnehmer gaben an, durchschnittlich 1,7 Personenwochen für die Beantwortung des Fragebogens aufgewandt zu haben.

Diese Antwortquoten unterscheiden sich von den im Bericht veröffentlichten Quoten. Die Quoten des Hofes beziehen sich nur auf die drei kohäsionspolitischen Fonds, während sich die Quoten im Bericht auf alle fünf ESI-Fonds beziehen.

Studie im Auftrag der Europäischen Kommission (2018), "New assessment of ESIF administrative costs and burden", Spatial Foresight und t33, S. 26, Tabelle 2.1.

Studie im Auftrag der Europäischen Kommission (2018), "New assessment of ESIF administrative costs and burden", Spatial Foresight und t33, S. 30.

- 37 Die Prüfung des Hofes in den ausgewählten Mitgliedstaaten und die Antworten auf seine Umfrage zeigen, dass die dem Berater zur Verfügung gestellten Daten aus folgenden Gründen nicht hinreichend vollständig, einheitlich und kohärent waren:
- Die Behörden in allen fünf geprüften Mitgliedstaaten gaben an, dass der Umfang und die Methodik der Befragung sowie die Fragen unklar gewesen seien und dass es keine angemessenen Leitlinien gegeben habe.
- Die Umfrageteilnehmer konnten kaum mehr als die Hälfte der für den Fragebogen des Beraters erforderlichen Informationen aus ihren Informationssystemen extrahieren. Folglich mussten sie für einen Großteil der benötigten Daten auf Schätzungen zurückgreifen.
- Bei allen fünf geprüften Mitgliedstaaten wurden die den Antworten der Behörden zugrunde liegenden Daten kaum überprüft: Der Berater führte lediglich Plausibilitätsprüfungen der Daten durch.
- o Einige Behörden von vier der fünf geprüften Mitgliedstaaten machten in ihren Antworten nicht durchgängig Angaben zu den zwischengeschalteten Stellen.
- Einige Behörden in allen fünf geprüften Mitgliedstaaten meldeten nur die mit Mitteln der technischen Hilfe finanzierten Kosten, die aber nicht die Gesamtheit der Verwaltungskosten ausmachen.
- o In zwei der fünf geprüften Mitgliedstaaten beziehen sich einige der gemeldeten Informationen nicht nur auf den Programmplanungszeitraum 2014-2020.
- In vier der fünf geprüften Mitgliedstaaten wurden Kosten nicht konsequent gemeldet: Der Hof ermittelte Kosten, die nicht in der Berichterstattung zur Umsetzung der Kohäsionspolitik enthalten waren. In einem der besuchten Mitgliedstaaten stellte der Hof ferner gemeldete Kosten fest, die sich nicht in Gänze auf die Umsetzung der Kohäsionspolitik bezogen (siehe *Kasten 2*).

#### Kasten 2

## Probleme, die in den Antworten der Behörden der Mitgliedstaaten festgestellt wurden

Eine Prüfbehörde in einem Mitgliedstaat meldete nur die Gemeinkosten ihres Hauptsitzes, die Gemeinkosten für 35 regionale Standorte wurden jedoch nicht angegeben. Dieselbe Behörde berücksichtigte Kosten für ihr gesamtes Personal; allerdings prüfen einige Mitarbeiter Ausgaben, die nicht im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik stehen.

38 Zwei Behörden gaben an, dass bei vorheriger Benachrichtigung bessere und mehr Informationen hätten eingeholt werden können. Wäre der Bedarf an solchen Informationen zu Beginn des Programmplanungszeitraums mitgeteilt worden, hätten sie ihre Systeme und Verfahren auf die Generierung der benötigten Informationen ausrichten können, und die Bereitstellung von Daten wäre weitaus einfacher, effizienter und präziser gewesen.

Was den EFRE und den Kohäsionsfonds angeht, sind die Ergebnisse der Studie aus dem Jahr 2018 denen der vorangegangenen Studie aus dem Jahr 2010 sehr ähnlich. In der Studie von 2018 wurden die Kosten der Mitgliedstaaten für den ESF jedoch auf 2,8 % geschätzt, gegenüber geschätzten 4,8 % in der Studie von 2012. Laut der Studie aus dem Jahr 2018 konnte diese deutliche Verringerung der Kosten vornehmlich auf die Verringerung der Kosten für i) Begleitung und Bewertung, für ii) Überprüfungen von Erstattungsanträgen (insbesondere aufgrund der verstärkten Nutzung vereinfachter Kostenoptionen) sowie für iii) Informations- und Kommunikationstätigkeiten zurückgeführt werden<sup>19</sup>.

# Die verfügbaren Daten zeigen, dass die Verwaltungskosten vergleichsweise niedrig sind

40 Die Verwaltungskosten der Kohäsionspolitik sollten im Vergleich zu anderen Investitionsförderprogrammen auf europäischer oder internationaler Ebene angemessen sein.

-

Studie im Auftrag der Europäischen Kommission (2018), "New assessment of ESIF administrative costs and burden", Spatial Foresight und t33, Ziffer 4.2.

**41** Die vom Hof in den Ziffern *33-39* aufgeführten Mängel stellen die Vollständigkeit, Einheitlichkeit und Kohärenz der für die Studie von 2018 erhobenen Daten infrage. Bei der Analyse der Daten ist diese Unzuverlässigkeit folglich zu berücksichtigen, was bedeutet, dass die Daten sich nur für grobe Vergleiche eignen. Dennoch ergibt sich aus den verfügbaren Daten – selbst unter Berücksichtigung einer großzügigen Fehlermarge –, dass die Verwaltungskosten der kohäsionspolitischen Fonds im Vergleich zu anderen europäischen und internationalen Programmen vergleichsweise niedrig sind.

Aus der Studie von 2018 geht hervor, dass die durchschnittlichen Kosten, die den Mitgliedstaaten im Rahmen der Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds entstanden, sich auf 2,3 %<sup>20</sup> der zugewiesenen Gesamtmittel beliefen. Der Kohäsionsfonds ist mit Verwaltungskosten von 1,8 % der kostengünstigste von allen ESI-Fonds, gefolgt vom EFRE (2,3 %) und dem ESF (2,8 %) (siehe *Tabelle 1*). Die Autoren der Studie gelangen zu dem Schluss<sup>21</sup>, dass diese Unterschiede die unterschiedlichen Merkmale der Fonds widerspiegeln, z. B. dass bei Programmen des Kohäsionsfonds in der Regel weniger und größere Projekte durchzuführen sind als beim ESF oder Abweichungen beim Finanzvolumen bestehen. Daher ist bei jedem Vergleich die Unterschiedlichkeit der Fonds zu berücksichtigen. Der Studie von 2018 zufolge liegen die Kosten für die Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds unter denen des ELER (8,3 %) und des EMFF (4,4 %).

43 Zusätzlich zu den Kosten der Mitgliedstaaten werden die Kosten der Kommission für 2018 auf 0,36 % der im Rahmen der Kohäsionspolitik insgesamt eingegangenen Finanzierungsverpflichtungen geschätzt. Davon belaufen sich die Kosten der GD EMPL auf 0,18 % der Verpflichtungen im Rahmen des ESF und die Kosten der GD REGIO auf 0,42 % der Verpflichtungen im Rahmen des Kohäsionsfonds und des EFRE.

44 In der Studie aus dem Jahr 2018 wird auch auf frühere Studien verwiesen, denen zufolge die Kosten für die Durchführung der ESI-Fonds im internationalen Vergleich angemessen sind. Diese Studien ergaben, dass die Kosten der Mitgliedstaaten für die Durchführung der ESI-Fonds mit den allgemeinen Verwaltungsausgaben der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), die über weitgehend

Berechnung des Hofes auf der Grundlage der Daten aus der Studie der Kommission von 2018 "New assessment of ESIF administrative costs and burden", Spatial Foresight und t33, Tabelle 3.1, und Offene Datenplattform zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, Oktober 2019.

.

Studie im Auftrag der Europäischen Kommission (2018), "New assessment of ESIF administrative costs and burden", Spatial Foresight und t33, S. 8.

ähnliche Verwaltungs- und Durchführungsstrukturen verfügt, vergleichbar waren, welche 4,5 % der Programmkosten ausmachten. Die Verwaltungskosten der globalen und regionalen Partnerschaftsprogramme der Weltbank haben einen Anteil von 11 %.

# Die verfügbaren Kosteninformationen reichten nicht aus, um die Auswirkungen der Vereinfachung der EU-Vorschriften zu bewerten

45 Informationen über die Verwaltungskosten für die Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds sind in zwei Phasen eines jeden Programmplanungszeitraums von besonderer Bedeutung:

- 1) wenn Rechtsvorschriften für einen Programmplanungszeitraum vorgeschlagen werden und Vorschriften geändert, aufgehoben oder eingeführt werden;
- wenn ein Programmplanungszeitraum abgeschlossen ist und der endgültige Betrag der Verwaltungskosten ermittelt und anhand der ursprünglichen Annahmen bewertet werden kann.

46 Um die geänderten Rechtsvorschriften in der neuen Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen zu begründen, sollten im Rahmen von Studien Informationen vorgelegt werden, die der Kommission als Evidenzbasis dienen, damit sie sich ein klares Bild von der Komplexität der für die Verwaltungskosten relevanten Vorschriften und Verwaltungspraxis machen kann. Die Informationen sollten es der Kommission und den Mitgliedstaaten ermöglichen, zu beurteilen, welche Vereinfachungsmaßnahmen wirksam sein könnten und welche Auswirkungen zu erwarten sind, wobei sie den Nutzen der Rechtsvorschriften berücksichtigen. Sobald die Programmdurchführung hinreichend fortgeschritten ist, sollte die Kommission die Auswirkungen der Vereinfachungsmaßnahmen messen und ihre Wirkung analysieren sowie untersuchen, wo sie angewandt werden oder ihre Anwendung im nächsten Programmplanungszeitraum geplant ist.

Die Kommission ist hinsichtlich der durch Vereinfachung der Rechtsvorschriften erzielten Einsparungen im Zeitraum 2014-2020 optimistischer als die Mitgliedstaaten

47 Der Hof untersuchte die von der Kommission vorgenommene Analyse der Auswirkungen der Vereinfachungsmaßnahmen und verglich sie mit den Standpunkten der Mitgliedstaaten zu den Verwaltungskosten für den Zeitraum 2014-2020. Die von

2010 bis 2018 für die Kommission durchgeführten Studien (siehe *Kasten 1*) stützten sich entweder auf Informationen aus frühen Phasen desselben Programmplanungszeitraums oder auf Informationen aus dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum, die als Basisszenario zur Schätzung der künftigen Auswirkungen der eingeführten oder vorgeschlagenen Vereinfachungsmaßnahmen herangezogen wurden. In beiden Szenarien reichten die verfügbaren Informationen nicht aus, um die Auswirkungen von Änderungen infolge von Vereinfachungsmaßnahmen zu bewerten.

48 Ein Beispiel für die Nutzung von Informationen aus einer frühen Phase des Programmplanungszeitraums ist die Studie aus dem Jahr 2017 (siehe *Kasten 1*). Bei früheren Prüfungen<sup>22</sup> stellte der Hof fest, dass die schleppende Durchführung im Zeitraum 2014-2020 zu einer ungefähren Ausschöpfungsquote von lediglich 10 % der verfügbaren EFRE-, ESF- und KF-Mittel bis zum ersten Halbjahr 2017 geführt hatte. Angesichts der Tatsache, dass lediglich 10 % der zugewiesenen Mittel ausgeschöpft wurden, ist es schwierig, die Auswirkungen der untersuchten Vereinfachungsmaßnahmen zu schätzen, da geänderte Vorschriften in der Regel eine Änderung der Verfahren, den Erwerb neuer Kenntnisse und Schulungsmaßnahmen erfordern würden. Die Studie aus dem Jahr 2018 bestätigt, dass sich die Auswirkungen der geänderten Vorschriften möglicherweise erst mit einiger Verzögerung bemerkbar gemacht haben und dass es schwierig wäre, schlüssig nachzuweisen, dass die Änderungen sich auf die Verwaltungskosten ausgewirkt haben<sup>23</sup>.

49 Mit den bisher durchgeführten Studien (siehe *Kasten 1*) sollten die verordnungsrechtlichen Obergrenzen für technische Hilfe aus den verschiedenen kohäsionspolitischen Fonds geschätzt und die erwarteten künftigen Einsparungen, die durch Vereinfachungsmaßnahmen erzielt werden könnten, veranschaulicht werden. Die Kommission hat jedoch noch nicht bewertet, ob sich diese Einsparungen eingestellt haben. Obwohl fast alle operationellen Programme des Zeitraums 2007-2013 inzwischen abgeschlossen sind (siehe Ziffer *05*), hat die Kommission die Differenz zwischen den geschätzten und den tatsächlichen Auswirkungen der Vereinfachungsmaßnahmen noch nicht gemessen und bewertet.

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.

.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Spatial Foresight und t33, "New assessment of ESIF administrative costs and burden", Oktober 2018, S. 110.

In der Studie der Kommission aus dem Jahr 2017 (siehe *Kasten 1*) wurde überprüft, ob 21 ausgewählte Vereinfachungsmaßnahmen, die in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2014-2020 eingeführt wurden, bei allen fünf ESI-Fonds die erwarteten Kostensenkungen bewirkt haben (siehe *Anhang III*).

51 Laut der Studie wird davon ausgegangen, dass die 21 Vereinfachungsmaßnahmen insgesamt zur Verringerung der mit den kohäsionspolitischen Fonds verbundenen Verwaltungskosten für die öffentliche Verwaltung um 4 %-8 % beim EFRE und beim Kohäsionsfonds und um 2 %-5 % beim ESF führen<sup>24</sup>. In der Studie wird auch festgestellt, dass der verordnungsrechtliche Schwellenwert für technische Hilfe, der derzeit auf 4 % der zugewiesenen Mittel festgesetzt ist, für die ESI-Fonds auf einen Anteil zwischen 3,7 % und 3,8 % gesenkt werden könnte.

52 In seiner Umfrage und bei Besuchen der für die Durchführung zuständigen Behörden fragte der Hof, wie sich die Verwaltungskosten für den Zeitraum 2014-2020 nach Einschätzung der Behörden im Vergleich zum Zeitraum 2007-2013 entwickeln würden. Rund 58 % der Befragten erwarteten, dass ihre Kosten steigen würden, und 20 % erwarteten keine Veränderung, was bedeutet, dass 78 % der Befragten davon ausgehen, dass die Verwaltungskosten entweder steigen oder gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum unverändert bleiben werden. Den Befragten zufolge sind die wichtigsten Faktoren, die nach Einschätzung der Behörden der Mitgliedstaaten voraussichtlich zu einem Kostenanstieg beitragen werden, die Zahl der EU-Rechtsakte und die Schwierigkeiten bei ihrer Auslegung sowie die Zahl der Aufgaben, die den Behörden der Mitgliedstaaten durch die Rechtsvorschriften auferlegt werden.

Die Erwartung der Mehrheit der befragten Mitgliedstaaten, wonach mit einem Anstieg der Verwaltungskosten zu rechnen ist, stellt die Einschätzung der Kommission infrage, die einen Rückgang der Verwaltungskosten prognostiziert.

Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Vereinfachungsmaßnahmen für den Zeitraum 2021-2027 sind ungewiss

54 In Ziffer 41 wies der Hof darauf hin, dass sich die Daten für die Studie von 2018 nur für grobe Vergleiche eignen. Daher erscheint die Nutzung einzelner Elemente aus der Studie von 2018 als Grundlage für detaillierte Änderungen der Rechtsvorschriften

2

SWECO, Spatial Foresight and t33, "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF", Juni 2017, Tabelle 1, S. 17.

sehr schwierig und sollte umsichtig erfolgen. Die Kommission bestätigt in der Begründung des Vorschlags für die neue Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, dass "viele der [...] Vereinfachungen [...] sich nur schwer im Voraus finanziell quantifizieren" lassen<sup>25</sup>. Gleichwohl wählte die Kommission zwei spezifische Schätzungen zu spezifischen Änderungen an Bestimmungen der vorgeschlagenen Verordnung für den Zeitraum 2021-2027 aus und stellte diese in der Begründung vor (siehe *Kasten 3*).

#### Kasten 3

Ausgewählte Schätzungen aus der Studie von 2018, die in die Begründung der neuen Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen aufgenommen wurden

- Eine verstärkte Nutzung vereinfachter Kostenoptionen (oder an Bedingungen geknüpfte Zahlungen) für den EFRE und den Kohäsionsfonds könnte die Gesamtverwaltungskosten erheblich reduzieren – um 20-25 %, wenn diese Optionen generell angewendet werden.
- Der verhältnismäßigere Kontroll- und Überprüfungsansatz würde eine bedeutende Senkung der Anzahl der Verifizierungen und des Prüfungsaufwands für "risikoarme" Programme mit sich bringen und dadurch die Gesamtverwaltungskosten des EFRE und des Kohäsionsfonds um 2 %-3 % und die Kosten der betroffenen Programme um einen viel höheren Betrag reduzieren.

Bei der Schätzung in Bezug auf die verstärkte Nutzung vereinfachter Kostenoptionen (siehe den ersten Aufzählungspunkt in *Kasten 3*) handelt es sich um eine von zwei Schätzungen, die im Rahmen der Studie von 2018 für diese Vereinfachungsmaßnahme vorgenommen wurden. In dieser Studie selbst wird diese spezifische Schätzung jedoch als "Extremszenario" bezeichnet, das "derzeit unrealistisch" sei. Der Studie zufolge würde ein "realistischeres" Szenario zu

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, COM(2018) 375 final vom 29.5.2018.

٠

Einsparungen von 1 %-2 % führen<sup>26</sup>. Die Kommission legte für die Beratungen über den Legislativvorschlag also nicht das realistischere Szenario vor.

In der Studie der Kommission aus dem Jahr 2018 (siehe *Kasten 1*) wurden die erwarteten Auswirkungen von acht der 80 Vereinfachungsmaßnahmen untersucht, die in den Vorschlag für den Zeitraum 2021-2027 aufgenommen wurden. Die Kommission stellte fest, dass die acht Maßnahmen für eine Folgenabschätzung von besonderer Bedeutung seien. Aus der Studie geht nicht hervor, wie die Kommission diese Maßnahmen ausgewählt hat.

57 Im Vergleich zum Zeitraum 2014-2020 als Basisszenario gelangen die Autoren der Studie zu dem Schluss, dass sich die Verwaltungskosten für die Fonds der Kohäsionspolitik und den EMFF durch die acht vorgeschlagenen Vereinfachungsmaßnahmen um lediglich 0,2 Prozentpunkte<sup>27</sup> verringern werden. Etwa 80 % dieser Verringerung entfallen auf zwei Maßnahmen: Senkung der Anzahl der Verifizierungen und Erweiterung des Anwendungsbereichs vereinfachter Kostenoptionen (siehe Ziffer 39).

Der Hof stellte fest, dass die befragten Mitgliedstaaten offenbar zustimmen, dass die Verwaltungskosten für die Behörden der Mitgliedstaaten im Zeitraum 2021-2027 sinken werden. Damit es zu dieser Kostensenkung kommen kann, nannten die befragten Mitgliedstaaten als diesbezüglich maßgebliche Faktoren klarere Bestimmungen, eine geringere Zahl von EU-Rechtsakten, weniger Aufgaben für die Behörden und einen stärkeren Rückgriff auf vereinfachte Kostenoptionen. In seiner Stellungnahme zur vorgeschlagenen Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2021-2027 bestätigte der Hof die vereinfachte übergeordnete Struktur des Rechtsrahmens und die darin enthaltene geringere Anzahl erheblich gekürzter Verordnungen<sup>28</sup>.

59 Gleichwohl weist der Hof in seiner Stellungnahme<sup>29</sup> auch darauf hin, dass es einigen Bestimmungen an Klarheit hinsichtlich ihrer Umsetzung mangelt. Derartige Bestimmungen können auch dazu führen, dass Verwaltungsressourcen für unnötige

Spatial Foresight und t33, "New assessment of ESIF administrative costs and burden", Oktober 2018, S. 105-106.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Spatial Foresight und t33, "New assessment of ESIF administrative costs and burden", Oktober 2018, Tabelle 5.13.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Stellungnahme Nr. 6/2018 des Hofes, Ziffer 24.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Stellungnahme Nr. 6/2018 des Hofes, z. B. Ziffern 28, 32, 37, 38, 62, 101 und 117.

Diskussionen über ihre Umsetzung verschwendet werden und zusätzliche Orientierungshilfen der Kommission erforderlich sind. Auf dieser Grundlage besteht die Gefahr, dass die Verringerung der Verwaltungskosten geringer ausfällt als geschätzt oder gar nicht eintritt (siehe Ziffer 57).

Der Kofinanzierungsmechanismus für technische Hilfe für die Mitgliedstaaten im vorangegangenen und im laufenden Programmplanungszeitraum basierte auf Kosten, die hauptsächlich durch Tätigkeiten des Personals entstanden. Dies birgt Risiken im Zusammenhang mit ungenauen Zahlungs- und Förderkriterien. Für den Zeitraum 2021-2027 wird in der vorgeschlagenen Verordnung empfohlen, dies zu ändern und stattdessen einen Pauschalsatz auf die operativen Ausgaben anzuwenden<sup>30</sup>, wodurch sich das mit der technischen Hilfe verbundene finanzielle Risiko und das Risiko in Bezug auf die Regelkonformität erheblich verringern dürften.

Darüber hinaus wird in der vorgeschlagenen Verordnung für den Zeitraum 2021-2027 eine Änderung der Obergrenze für technische Hilfe empfohlen (siehe Ziffer 14 und Kasten 4). Insgesamt und aufgrund des niedrigeren Finanzierungssatzes für die technische Hilfe für den Kohäsionsfonds und die Unterstützung aus dem EFRE im Rahmen des Ziels "Investitionen in Beschäftigung und Wachstum" ist der Hof der Auffassung, dass dies zu einer erheblichen Verringerung der EU-Mittel führen dürfte, die aus dem EU-Haushalt für technische Hilfe für die Mitgliedstaaten ausgegeben werden.

-

Artikel 31 des Vorschlags der Kommission 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, COM(2018) 375 final vom 29.5.2018.

#### Kasten 4

Obergrenze der Pauschalfinanzierung der technischen Hilfe für die Mitgliedstaaten im Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2021-2027

Der Prozentsatz für die Finanzierung der technischen Hilfe für die Fonds der Kohäsionspolitik ist begrenzt auf:

- 2,5 % für Unterstützung aus dem EFRE im Rahmen des Ziels "Investitionen in Beschäftigung und Wachstum" und für Unterstützung aus dem Kohäsionsfonds;
- o 4 % für Unterstützung aus dem ESF+;
- 5 % für Programme nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer vii der ESF+-Verordnung.

Einigen Mitgliedstaaten könnten Kosten entstehen, die über der Pauschalgrenze liegen (siehe *Kasten 4* und *Abbildung 2*), und eine Reihe von Mitgliedstaaten wird erhebliche Beträge für Verwaltungskosten aufwenden. Nach Ansicht des Hofes könnte dies die Mitgliedstaaten dazu bewegen, durch eine Vereinfachung der Vorschriften für den Zeitraum 2021-2027 nach Möglichkeiten zur Kostensenkung zu suchen, was indirekt die Bestrebungen zu einer weiteren Vereinfachung der EU-Vorschriften vorantreiben könnte. Ein weiteres wichtiges Element bei dieser Suche wäre die von den Mitgliedstaaten vorgenommene Prüfung ihrer Verwaltungsabläufe und -verfahren auf Ineffizienz oder unnötige Komplexität.

Die Kommission unterließ es, wichtige Elemente zu prüfen, die für die Entscheidungsfindung und die Vereinfachung der Vorschriften von Bedeutung sind

Wie der Hof in seinem Themenpapier zur Vereinfachung<sup>31</sup> darlegte, weisen nationale und regionale Verfahren, die von den EU-Verordnungen unabhängig sind und daher von der Kommission nicht beeinflusst werden können, mit das größte Vereinfachungspotenzial auf.

Themenpapier – Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020 – Mai 2018, Ziffern 62-72.

In einigen der in *Kasten 1* genannten Studien bewertete die Kommission eine Reihe von Vereinfachungsmaßnahmen für die Zeiträume 2014-2020 und 2021-2027 (siehe Ziffer *48*) im Hinblick auf ihre finanziellen Auswirkungen. Für die Studie der Kommission aus dem Jahr 2018 holte der Berater mithilfe von Fragebögen Informationen von den Mitgliedstaaten ein (siehe Ziffer *33*). Vor der Übermittlung der Fragebögen legte der Berater in Absprache mit der Kommission in einer detaillierten Liste im Methodenbericht auf der Grundlage der Bestimmungen der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2014-2020 und anderer damit zusammenhängender Verordnungen die Verwaltungsaufgaben fest (siehe *Anhang II*).

Vereinfachungsmaßnahmen untersucht, es fehlen darin jedoch Angaben zu den Verfahren sowie dazu, wie diese Aufgaben von den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden. Die Prüfungstätigkeit des Hofes im Hinblick auf sein Themenpapier zur Vereinfachung<sup>32</sup> ergab, dass die Verwaltungspraxis und die damit verbundenen Verwaltungskosten für Behörden und Begünstigte von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und von OP zu OP sehr unterschiedlich sind<sup>33</sup>. Der Hof stellte fest, dass dies beispielsweise für die Art und Weise der Antragstellung, den Umfang der Projektanträge und die Menge der von den Antragstellern anzugebenden Informationen galt<sup>34</sup>. Diesbezügliche Informationen hätten dem Berater Einblick in die Gründe für die Höhe der Verwaltungskosten verschafft und möglicherweise die erwarteten Auswirkungen der Vereinfachungsmaßnahmen relativiert.

-

Themenpapier – Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020 – Mai 2018.

<sup>33</sup> Siehe Fußnote 18.

Themenpapier – Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020 – Mai 2018, Ziffern 62-72.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Hof stellte fest, dass die von der Kommission angegebenen Gesamtkosten der Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds im Vergleich zu anderen EU-Fonds und international finanzierten Programmen vergleichsweise niedrig sind. Er kam jedoch zu dem Schluss, dass die von der Kommission erhobenen zugrunde liegenden Daten zu den Kosten nicht hinreichend vollständig, einheitlich und kohärent waren, um verwendbar zu sein – beispielsweise, um zu bewerten, wie sich die Vereinfachung der EU-Vorschriften über die Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds ausgewirkt hat.

Programmdurchführung eine Erstattung. Dies wird als technische Hilfe bezeichnet. Zwar sind die für die technische Hilfe geltend gemachten Kosten bekannt, in einigen Fällen liegen aber nur wenige oder gar keine Informationen über den nicht geltend gemachten Teil vor, der zur technischen Hilfe hinzukommt. Die Kommission führt daher von Zeit zu Zeit Studien durch, um die Verwaltungskosten insgesamt zu schätzen; die letzte Studie, die im Jahr 2018 veröffentlicht wurde, enthält eine Schätzung der Verwaltungskosten für den Zeitraum 2021-2027. Der Hof stellte fest, dass die zugrunde liegenden Daten zwar nicht hinreichend kohärent, einheitlich und vollständig waren, die Studie sich jedoch für grobe Vergleiche eignen könnte. Darüber hinaus bestätigten zwei mitgliedstaatliche Behörden die Auffassung des Hofes, dass sie mehr und bessere Informationen hätten liefern können, wenn sie zuvor informiert worden wären (Ziffern 26-39).

Beim Vergleich der Kosten für die Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik mit den Kosten, die von anderen internationalen Organisationen gemeldet wurden, stellte der Hof fest, dass die den Mitgliedstaaten entstandenen und von der Kommission gemeldeten Kosten von 2,3 % vergleichsweise niedrig waren (Ziffern 40-44).

# Empfehlung 1 – Verbesserung des Ansatzes für Studien über Verwaltungskosten durch Ankündigung des Untersuchungsgegenstands und des Untersuchungszeitpunkts

Um bei den Studien eine erhebliche Rücklaufquote zu gewährleisten, die eine Bewertung bestimmter Elemente und diesbezügliche Schlussfolgerungen ermöglicht, sollte die Kommission bei künftigen Studien

- a) den Mitgliedstaaten zu einem frühen Zeitpunkt des
   Programmplanungszeitraums mitteilen, dass eine Studie durchgeführt wird;
- b) die Mitgliedstaaten bei der Ankündigung der Studie darüber informieren, welche Inhalte und Daten zu welchem Zeitpunkt bereitgestellt werden müssen;
- die Mitgliedstaaten bei der Erhebung und Konsolidierung der Daten unterstützen;
- d) sicherstellen, dass die erhobenen Daten im Rahmen der Studien überprüft werden, wobei bereits bestehende Überprüfungsverfahren der Mitgliedstaaten und der EU zu berücksichtigen sind, um sicherzustellen, dass sie von ausreichender Qualität sind.

Zeitrahmen: für a) und b): Ende 2021; für c) und d): Ende 2024.

69 Die Mehrzahl der Studien der Kommission wurden zu Beginn der Programmplanungszeiträume durchgeführt. Da die Vereinfachungsmaßnahmen ihre Wirkung jedoch mit einer gewissen Verzögerung entfalten, wird die Bewertung ihrer Auswirkungen in einem frühen Stadium zu einer Herausforderung oder wird die Aussagekraft der Bewertung geschmälert. Für den Zeitraum 2007-2013 hat die Kommission die Differenz zwischen den geschätzten und den tatsächlichen Auswirkungen der Vereinfachungsmaßnahmen noch nicht bewertet, obwohl fast alle operationellen Programme abgeschlossen wurden (Ziffern 47-49).

70 Für den Zeitraum 2014-2020 schätzte die Kommission auf der Grundlage einer Studie aus dem Jahr 2017, dass die Einführung von 21 Vereinfachungsmaßnahmen zu einer Verringerung der Verwaltungskosten um 4 %-8 % für den EFRE und den Kohäsionsfonds und um 2 %-5 % für den ESF führen dürfte. Aus der Umfrage des Hofes geht jedoch hervor, dass die Mehrheit der befragten Mitgliedstaaten von einem Anstieg der Verwaltungskosten im Zeitraum 2014-2020 ausgeht (Ziffern 50-52).

## Empfehlung 2 – Bewertung, ob die geschätzten Einsparungen bei den Verwaltungskosten erzielt wurden

Wenn die Projektdurchführung hinreichend fortgeschritten ist, sollte die Kommission – beginnend mit dem Programmplanungszeitraum 2014-2020 – eine Stichprobe operationeller Programme untersuchen, um die Auswirkungen der Vereinfachungsmaßnahmen zu messen und ihre Wirkung zu analysieren.

#### Zeitrahmen: bis Ende 2022.

71 Im Rahmen der Begründung des Legislativvorschlags für den Zeitraum 2021-2027 legte die Kommission zwei Schätzungen aus der Studie von 2018 zu spezifischen einzelnen Vereinfachungsmaßnahmen vor, von denen eine vom Autor der Studie als unrealistisch eingestuft wurde. Der Hof ist der Auffassung, dass das realistischere Szenario als Grundlage für die Begründung hätte herangezogen werden müssen (Ziffern 54-55).

Auf der Grundlage der Studie aus dem Jahr 2018 schätzte die Kommission, dass die Verwaltungskosten im Zeitraum 2021-2027 etwa 0,2 Prozentpunkte niedriger sein würden als im Zeitraum 2014-2020. Wie die Umfrage des Hofes ergab, bestätigen die mitgliedstaatlichen Behörden, die daran teilnahmen, diese Bewertung, sofern beispielsweise Bestimmungen präzisiert werden, weniger EU-Rechtsakte und Aufgaben für die Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden und die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen verstärkt wird. In der Stellungnahme des Hofes zum neuen Legislativvorschlag wird jedoch aufgezeigt, dass einige Bestimmungen nicht klar sind, womit fraglich ist, ob die geschätzten Einsparungen tatsächlich erzielt werden (Ziffern 56-59).

73 Die Vorschriften für die Erstattung der technischen Hilfe wurden im Legislativvorschlag für den Zeitraum 2021-2027 geändert. Im Falle der Annahme wird die technische Hilfe in Form eines Pauschalsatzes der operativen Ausgaben mit einer für jeden Fonds der Kohäsionspolitik geltenden Obergrenze ausgezahlt. Mit dieser Änderung dürften die Finanz- und Regelkonformitätsrisiken im Zusammenhang mit technischer Hilfe deutlich reduziert werden, was zu einer erheblichen Verringerung der für technische Hilfe für die Mitgliedstaaten aufgewendeten EU-Mittel führen dürfte (Ziffern 60-62).

74 Die Kommission hat in den Verordnungen für die Zeiträume 2014-2020 und 2021-2027 mehrere Vereinfachungsmaßnahmen eingeführt und vorgeschlagen. Die finanziellen Auswirkungen von vielen dieser Vereinfachungsmaßnahmen wurden von

der Kommission geschätzt. Die Komplexität der Verwaltungspraxis der Behörden der Mitgliedstaaten wurde jedoch nicht berücksichtigt. Ausgehend von seiner bisherigen Prüfungsarbeit ist der Hof der Auffassung, dass nationale und regionale Verfahren, die von den EU-Verordnungen unabhängig sind, mit das größte Vereinfachungspotenzial aufweisen könnten (Ziffern 63-65).

## **Empfehlung 3 – Untersuchung der Verwaltungspraxis in den Mitgliedstaaten**

Die Kommission sollte im Dialog mit den Mitgliedstaaten bereits für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Verwaltungspraxis und -verfahren auf Ebene der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Beseitigung von Ineffizienzen (wie beispielsweise Überregulierung ("Gold-Plating")) und die Verbreitung von Beispielen für effiziente Verwaltungspraxis und -verfahren an alle relevanten Behörden der Mitgliedstaaten bewerten.

Zeitrahmen: bis Ende 2021.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana Ivanova, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 26. Februar 2020 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne *Präsident* 

### Anhänge

Anhang I – Überblick über die Gesamtmittelausstattung der Kohäsionspolitik und die technische Hilfe für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 nach Mitgliedstaat (Euro)

Mitgliedstaaten	2014-2020 Gesamtzuweisung OP	2014-2020 Gesamtzuweisung technische Hilfe
Belgien	4 694 736 243	125 169 239
Bulgarien	8 700 725 709	344 945 848
Tschechien	29 544 467 130	989 172 991
Dänemark	810 178 396	37 127 934
Deutschland	30 366 253 079	1 091 204 875
Estland	4 665 144 886	127 019 229
Irland	1 977 710 171	28 213 058
Griechenland	20 428 360 921	721 851 079
Spanien	42 441 119 299	776 314 024
Frankreich	28 501 806 801	940 126 804
Kroatien	9 921 375 168	371 897 191
Italien	53 257 045 945	1 738 915 895
Zypern	873 633 561	27 440 714
Lettland	5 192 727 708	119 195 651
Litauen	7 887 717 226	251 006 331
Luxemburg	88 283 382	4 747 036
Ungarn	25 420 619 357	227 587 211
Malta	865 226 493	23 940 736
Niederlande	2 399 304 517	91 849 186
Österreich	2 977 566 143	92 134 060
Polen	90 592 769 609	2 947 106 892

Insgesamt	472 957 903 270	14 481 870 037
Vereinigtes Königreich	19 617 168 835	652 388 811
Schweden	3 467 697 138	139 441 168
Finnland	2 620 478 202	78 369 592
Slowakei	17 399 739 144	649 440 476
Slowenien	3 818 092 784	142 875 882
Rumänien	26 873 144 609	970 594 833
Portugal	27 554 810 814	771 793 290

*Hinweis:* Grenzübergreifende Zusammenarbeit in der EU nicht enthalten. Beträge mit Stand vom 31.12.2018.

Quelle: Europäische Kommission.

# Anhang II – Verwaltungsaufgaben, die der Berater in Absprache mit der Kommission ermittelt hat

Bezeichnung der Aufgabe	Verordnungsbestimmungen zum EFRE/KF und ESF	
Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung	Dachverordnung, Teil II – Artikel 14-17	
Fortschrittsbericht	Dachverordnung, Teil II – Artikel 52	
Nationale Koordinierung	-	
Erstellung der Programme	Dachverordnung, Teil II – Artikel 26-31	
Ex-ante-Bewertung	Dachverordnung, Teil II – Artikel 55	
Strategische Umweltprüfung (falls zutreffend)	Dachverordnung, Teil II – Artikel 55 Absatz 4	
Einrichtung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems	Dachverordnung, Teil II – Artikel 72	
Benennung der Behörden	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 123, 124	
Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten	Dachverordnung, Teil II – Artikel 19	
Sonstige Aufgaben im Zusammenhang mit der Programmerstellung	-	
Allgemeine Verwaltungsaufgaben		
Information und Kommunikation	Dachverordnung, Teil III – Artikel 115	
Einrichtung des Begleitausschusses sowie Organisation und Unterstützung seiner Arbeit	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 125 Absatz 2 Buchstabe a, Dachverordnung, Teil II – Artikel 47	
Gewährleistung eines Systems für die Erhebung, Aufzeichnung und Speicherung von Daten (ESF: einschließlich teilnehmerbezogener Daten)	Dachverordnung Artikel 72 Buchstabe d, Artikel 112 Absatz 3, Artikel 125 Absatz 2 Buchstaben a, d und e, Absatz 4 Buchstabe d sowie Absatz 8), Artikel 140	

	I
Einrichtung und Nutzung eines Systems für den elektronischen Informationsaustausch mit den Begünstigten (E-Kohäsion)	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 122 Absatz 3, Artikel 140
Sicherstellung der Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung	Dachverordnung, Teil II – Artikel 7
Sonstige allgemeine Verwaltungsaufgaben	-
Finanzverwaltungsaufgaben	
Sicherstellung einer angemessenen Trennung von Aufgaben und Systemen für die Berichterstattung und Begleitung in Fällen, in denen die zuständige Behörde einer anderen Stelle die Ausführung von Aufgaben überträgt	Dachverordnung, Teil II – Artikel 72 Buchstaben a, b, e und h, Dachverordnung, Teil IV – Artikel 122 Absatz 2, Artikel 125 Absatz 1
Korrektur von Unregelmäßigkeiten	Dachverordnung, Teil II – Artikel 72 Buchstabe h
Wirksame und angemessene Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug	Dachverordnung, Teil II – Artikel 72 Buchstabe h, Dachverordnung, Teil IV – Artikel 122 Absatz 2, Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c
Verwaltung von Finanzinstrumenten	Dachverordnung, Teil II – Artikel 37-46
Integrierte territoriale Investitionen	Dachverordnung, Teil II – Artikel 36
Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung und LEADER	Dachverordnung, Teil II – Artikel 34-35
Sonstige Finanzverwaltungsaufgaben	-
Projektbezogene Aufgaben	
Auswahl der Vorhaben und Information der Begünstigten	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 125 Absatz 3, Artikel 72 Buchstabe c
Gewährleistung eines hinreichenden Prüfpfades und angemessener Verwaltungsprüfungen	Dachverordnung Artikel 72 Buchstaben c, g und h, Artikel 122 Absatz 3, Artikel 125 Absatz 4 Buchstaben a, b und d sowie Absätze 5, 6 und 8, Artikel 140

Verwaltungsprüfung aller von den Begünstigten eingereichten Anträge auf Ausgabenerstattung	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe a und Absatz 5 Buchstabe a
Vor-Ort-Überprüfungen	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe a, Absatz 5 Buchstabe b und Absatz 6
Erstellung der Verwaltungserklärung und der jährlichen Zusammenfassung der endgültigen Prüfberichte und der durchgeführten Kontrollen	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe e
Verwaltung von Großprojekten	Dachverordnung, Teil III – Artikel 100-103
Verwaltung von Globalzuschüssen	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 123 Absatz 7
Sonstige projektbezogene Aufgaben	-
Berichterstattungs-, Begleitungs- und Bewertungsaufgaben	
Jährliche Durchführungsberichte	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 125 Absatz 2 Buchstabe b
Erstellung und Übermittlung von Finanzdaten an die Europäische Kommission, einschließlich Zahlungsvorausschätzungen	Dachverordnung, Teil III – Artikel 112
Begleitung und Bewertungen während des Programmplanungszeitraums (ESF: einschließlich der Erhebung teilnehmerbezogener Daten)	Dachverordnung, Teil II – Artikel 56 und 57, Dachverordnung, Teil III – Artikel 114
Bewertung und Begleitung von Vorhaben, die nach ihrem Abschluss Nettoeinnahmen erwirtschaften	Dachverordnung, Teil II – Artikel 61
Sonstige Berichterstattungs-, Begleitungs- und Bewertungsaufgaben	-
Sonstige Programmverwaltungsaufgaben	-
Erstellung von Zahlungsanträgen und Einreichung bei der Kommission	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 126 Buchstabe a
Bescheinigung der verbuchten Ausgaben	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 126 Buchstabe c

Sicherstellen, dass hinreichende Angaben der Verwaltungsbehörde vorliegen	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 126 Buchstabe e
Berücksichtigung der Ergebnisse aller Prüfungen	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 126 Buchstabe f
Buchmäßige Erfassung der bei der Kommission geltend gemachten Ausgaben	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 126 Buchstabe g
Buchführung über die wiedereinzuziehenden Beträge und die infolge von Streichungen einbehaltenen Beträge	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 126 Buchstabe h
Sonstige Bescheinigungsaufgaben	-
Erstellung, Vorlage und Aktualisierung der Prüfstrategie	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 127 Absatz 4
Systemprüfungen	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 127 Absatz 1
Vorhabenprüfung	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 127 Absatz 1
Prüfung der Rechnungslegung	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 127 Absatz 1
Erstellung und Vorlage des jährlichen Kontrollberichts	Dachverordnung, Teil IV – Artikel 127 Absatz 5
Sonstige Prüfungsaufgaben	-

*Quelle:* Spatial Foresight und t33, "New assessment of ESIF administrative costs and burden", Oktober 2018.

Anhang III – Analyse von 21 ausgewählten Vereinfachungsmaßnahmen, die mit der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2014-2020 eingeführt wurden, im Hinblick auf erwartete Verwaltungskostensenkungen

#### Vereinfachungsmaßnahme

Partnerschaftsvereinbarungen ersetzen den nationalen strategischen Rahmenplan und den nationalen Strategieplan

Stärkere thematische Konzentration

Gemeinsame Indikatoren und verbesserter Begleitungsrahmen

Harmonisierung der Vorschriften

Verhältnismäßige Kontrolle/Mindestmaß an Vor-Ort-Kontrollen

E-Kohäsion/E-Governance mit den Begünstigten

Einfachere Vorschriften für Einnahmen schaffende Projekte

Kürzere Aufbewahrungsfrist für Dokumente

Vereinfachtes Verfahren für die Programmänderung

Vereinfachung des Programmdokuments

Unabhängiger Qualitätsbericht für Großprojekte

Berücksichtigung von Ausbildungs- oder Wissenstransfereinrichtungen als Begünstigte

Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung (Community-led local development, CLLD) und lokale Aktionsgruppen

Integrierte territoriale Investitionen (ITI)

Zusammenlegung von Verwaltungsbehörden-Bescheinigungsbehörden/Verringerung der Anzahl der Zahlstellen

Zuschüsse und rückzahlbare Unterstützung in Form vereinfachter Kostenoptionen

Gemeinsame Aktionspläne

Vorschusszahlungen

Festlegung von Kriterien für Versicherungsschutz im Voraus

Beschleunigtes Verfahren für den Auswahlprozess

Besondere Berechnungsvorschriften für Ausgleichszahlungen

Quelle: SWECO, t33 und Spatial Foresight, "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF", Juni 2017.

## Abkürzungen und Akronyme

**EMFF:** Europäischer Meeres- und Fischereifonds

GD REGIO: Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung

**GD BUDG:** Generaldirektion Haushalt

**GD EMPL:** Generaldirektion Beschäftigung

IT: Informationstechnologie

### Glossar

**Bescheinigungsbehörde:** nationale, regionale oder lokale öffentliche Behörden, die für die jährliche Rechnungslegung der OP und die Bescheinigung ihrer Vollständigkeit und Genauigkeit zuständig sind. Darüber hinaus sind sie für die Einreichung der Zahlungsanträge bei der Kommission verantwortlich. Bescheinigungsbehörden können Kontrollen vornehmen, in deren Rahmen Betrugsverdachtsfälle ermittelt werden.

Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds): fünf Fonds, über die mehr als die Hälfte der EU-Finanzmittel bereitgestellt wird und mit denen regionale Ungleichgewichte innerhalb der Europäischen Union abgebaut werden sollen, indem entsprechende politische Handlungsrahmen für den siebenjährigen Finanzrahmen (MFR) gesetzt werden. Die Fonds werden gemeinsam von der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedstaaten verwaltet. Es handelt sich um den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

Ex-ante-Folgenabschätzung: politisches Instrument, mit dem Nachweise (einschließlich Ergebnisse aus Evaluierungen) zusammengetragen werden sollen, damit sich bewerten lässt, ob eine künftige legislative oder nicht legislative Maßnahme der EU gerechtfertigt ist und wie eine derartige Maßnahme am besten konzipiert werden kann, um die gewünschten politischen Ziele zu erreichen. Bei einer Folgenabschätzung muss das zu bewältigende Problem ermittelt und beschrieben, müssen Ziele festgelegt, politische Optionen formuliert und die Auswirkungen dieser Optionen bewertet werden. Das System der Folgenabschätzung der Kommission beruht auf einem integrierten Ansatz, bei dem die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen einer Reihe politischer Optionen bewertet werden und somit die Nachhaltigkeit bei der Gestaltung der Unionspolitik durchgängig berücksichtigt wird.

Jährlicher Tätigkeitsbericht (JTB): Berichte, in denen die Ergebnisse von Vorhaben unter Bezugnahme unter anderem auf die Zielsetzungen, die verbundenen Risiken und die Form der internen Kontrolle dargelegt werden. Im Falle der Kommission seit dem Haushaltsjahr 2001 und im Falle aller Organe der Europäischen Union (EU) seit 2003 müssen die "bevollmächtigten Anweisungsbefugten" dem jeweiligen Organ einen Jährlichen Tätigkeitsbericht über die Erfüllung ihrer Aufgaben zusammen mit Finanzund Verwaltungsinformationen vorlegen.

**Operationelles Programm (OP):** Programm, in dem festgelegt ist, welche Prioritäten und spezifischen Ziele ein Mitgliedstaat verfolgt und wie die Mittel (Kofinanzierung aus

EU-Mitteln und einzelstaatlichen öffentlichen und privaten Mitteln) in einem bestimmten Zeitraum (in der Regel sieben Jahre) für die Finanzierung von Projekten verwendet werden sollen. Die Finanzmittel für OP können aus dem EFRE, dem KF und/oder dem ESF stammen.

**Programmbehörden:** Stellen der Mitgliedstaaten, die mit der Verwaltung und Überwachung der Umsetzung der aus den ESI-Fonds finanzierten operationellen Programme betraut sind. Es gibt drei Arten von Programmbehörden: Verwaltungsbehörden (die häufig von zwischengeschalteten Stellen unterstützt werden), Bescheinigungsbehörden und Prüfbehörden.

Prüfbehörde: unabhängige nationale oder regionale Stellen, deren Aufgabe es ist, festzustellen, ob die von den Bescheinigungsbehörden eingereichte jährliche Rechnungslegung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt, die bei der Kommission geltend gemachten Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß sind und die Kontrollsysteme der OP ordnungsgemäß funktionieren. Die Prüfbehörden können die von den Verwaltungsbehörden ergriffenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Rahmen ihrer Systemprüfungen untersuchen. Zudem können sie im Zuge ihrer Prüfungen von Vorhaben/Vorgängen Betrugsverdachtsfälle ermitteln.

Technische Hilfe: Unterstützung von Tätigkeiten, die für die Durchführung eines Programms erforderlich sind, wie etwa Verwaltung, Begleitung, Kontrolle und Prüfung. Konkret handelt es sich um finanzielle Unterstützung aus dem EU-Haushalt zur Deckung der Kosten für die Umsetzung verschiedener EU-Politiken. Sie setzt sich aus technischer Hilfe auf Initiative der Kommission und technischer Hilfe auf Initiative der Mitgliedstaaten zusammen.

Verwaltungsbehörde: von einem Mitgliedstaat benannte nationale, regionale oder lokale Behörde (oder eine sonstige öffentliche oder private Stelle), die ein operationelles Programm verwaltet. Zu den Aufgaben der Verwaltungsbehörde gehören die Auswahl der zu finanzierenden Projekte, die Begleitung der Durchführung dieser Projekte und die Berichterstattung über finanzielle Aspekte und erzielte Ergebnisse an die Kommission. Die Verwaltungsbehörde ist auch die Stelle, die Begünstigten nach Prüfungen durch die Kommission, den Europäischen Rechnungshof oder eine Behörde im betreffenden Mitgliedstaat Finanzkorrekturen auferlegt.

**Verwaltungskosten:** Kosten, die der Kommission (Verwaltungskosten der Kommission) und den Mitgliedstaaten (Verwaltungskosten der Mitgliedstaaten) bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik entstehen.

**Zwischengeschaltete Stelle:** jede Einrichtung oder Stelle des öffentlichen oder privaten Rechts, die unter der Verantwortung einer Verwaltungsbehörde tätig ist oder die in deren Auftrag Aufgaben gegenüber den die Vorhaben durchführenden Begünstigten wahrnimmt.

#### ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

"UMSETZUNG DER KOHÄSIONSPOLITIK: DIE KOSTEN SIND VERGLEICHSWEISE NIEDRIG, FÜR EINE BEWERTUNG DER DURCH VEREINFACHUNGEN ERZIELTEN EINSPARUNGEN LIEGEN JEDOCH KEINE HINREICHENDEN INFORMATIONEN VOR"

#### **ZUSAMMENFASSUNG**

Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern I bis VI:

Die Kohäsionspolitik ist die wichtigste Investitionspolitik der EU. Die durchschnittlichen Kosten, die der Kommission und den Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung dieser Politik entstehen, belaufen sich auf weniger als 3 % der Gesamtmittel für die Kohäsionspolitik. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Kosten im Vergleich zu anderen EU-Fonds und international finanzierten Programmen niedrig sind.

Im Einklang mit dem Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung sind die Mitgliedstaaten und die Kommission entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten, die in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und den fondsspezifischen Regelungen festgelegt sind, für die Verwaltung und Kontrolle der Programme zuständig (Artikel 73 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen). Die Kommission arbeitet mit den Mitgliedstaaten zusammen, um die wirksame Koordinierung bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Programme sicherzustellen.

VII. Die Kommission stellt fest, dass die Teilnehmer an der Umfrage des Europäischen Rechnungshofes der Meinung sind, dass ihre Verwaltungskosten steigen werden, was eine Frage der Wahrnehmung ist.

VIII. Die Kommission hat in der Begründung des Vorschlags für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen auf die vorläufigen Ergebnisse der Studie verwiesen, ist jedoch vorsichtig und betont, dass es schwierig ist, die Maßnahmen im Voraus finanziell zu quantifizieren. Darüber hinaus enthält der Wortlaut der Begründung einen Haftungsausschluss und impliziert nicht, dass das weniger konservative Szenario eintreten wird.

Die vom Berater angewandte Methodik zur Bewertung der Auswirkungen künftiger Vereinfachungsmaßnahmen hat diese Auswirkungen unter Berücksichtigung des Zögerns einiger Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzung dieser Maßnahmen und unter Berücksichtigung der in den Programmplanungszeiträumen 2007-2013 und 2014-2020 beobachteten Gold-Plating-Praktiken (Überregulierungspraktiken) minimiert.

X. Die Kommission stimmt allen Empfehlungen zu.

#### **EINLEITUNG**

11. Die Kommission arbeitet mit den Mitgliedstaaten zusammen, um die wirksame Koordinierung bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Programme sicherzustellen. Im Einklang mit dem Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung sind die Mitgliedstaaten und die Kommission entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten, die in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und den fondsspezifischen Regelungen festgelegt sind, für die Verwaltung und Kontrolle der Programme zuständig (Artikel 73 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen).

#### **BEMERKUNGEN**

- 25. Die Kommission hebt hervor, dass die deutliche Verringerung der Kosten der Kontrolle der GD EMPL nach der Änderung der Methodik im Jahr 2018 auf zwei kumulative Entwicklungen zurückzuführen ist:
- interne Umstrukturierungen, insbesondere in den Jahren 2015, 2016 und 2017;
- eine zunehmende Einbindung der Mitarbeiter aus geografischen Referaten in das Verfahren des Europäischen Semesters von einem Jahr auf das nächste.

Die Kommission hat im Zeitraum 2013-2017, in dem die gemeldeten Kosten der Kontrolle relativ stabil blieben, dieselbe Methodik angewandt. Seit 2018 nutzt die Kommission die aktualisierte Methodik, was zu einem beträchtlichen Rückgang der gemeldeten Kosten der Kontrolle der GD EMPL geführt hat. Der Grund dafür ist, dass diejenigen Mitarbeiter, die Funktionen innehaben, die zuvor zum Bereich Kosten der Kontrolle gezählt haben, aufgrund der neuen Methodik nicht mehr in der Berechnung berücksichtigt werden. Es sei darauf hingewiesen, dass dies jedoch nicht bedeutet, dass die Daten für den Zeitraum 2013-2017 unrichtig waren.

- 49. Die vorgeschlagenen Obergrenzen für die technische Hilfe für den Zeitraum 2021-2027 stimmen bereits mit den in der Studie für den Zeitraum 2014-2020 angeführten Kosten für die technische Hilfe überein. Die vorgeschlagenen Obergrenzen spiegeln die in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen angemessen wider. Die möglichen Auswirkungen der Vereinfachungsmaßnahmen, die in der Gesetzgebungsinitiative vorgeschlagen wurden, wurden noch nicht berücksichtigt.
- 52. Die Kommission stellt fest, dass die Teilnehmer an der Umfrage des Europäischen Rechnungshofes der Meinung sind, dass ihre Verwaltungskosten steigen werden, was eine Frage der Wahrnehmung ist.

#### Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 54 und 55:

Die Kommission hat in der Begründung des Vorschlags für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen auf die vorläufigen Ergebnisse der Studie verwiesen, ist jedoch vorsichtig und betont, dass es schwierig ist, die Maßnahmen im Voraus finanziell zu quantifizieren. Darüber hinaus enthält der Wortlaut der Begründung einen Haftungsausschluss und impliziert nicht, dass das weniger konservative Szenario eintreten wird.

Die vom Berater angewandte Methodik zur Bewertung der Auswirkungen künftiger Vereinfachungsmaßnahmen hat diese Auswirkungen unter Berücksichtigung des Zögerns einiger Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzung dieser Maßnahmen und unter Berücksichtigung der in den Programmplanungszeiträumen 2007-2013 und 2014-2020 beobachteten Gold-Plating-Praktiken (Überregulierungspraktiken) minimiert.

- 56. Die Maßnahmen wurden von der Kommission im Hinblick auf ihre wahrscheinlichen Auswirkungen und die Möglichkeit, diese zu quantifizieren, vorgeschlagen.
- 59. Im Rahmen der äußerst detaillierten Verhandlungen im Rat und Parlament, die zum Großteil nach der Veröffentlichung der Stellungnahme des Rechnungshofes stattgefunden haben, hat keines der beiden gesetzgebenden Organe diesbezüglich auf etwaige Schwierigkeiten hingewiesen.
- 60. Die Kommission ist der Auffassung, dass eine solche Vereinfachung, auf die sich der Rechnungshof bezieht, sowohl bei den Mitgliedstaaten als auch bei ihren eigenen Dienststellen zu Einsparungen bei den Verwaltungskosten führen wird.

#### SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

66. Die Kohäsionspolitik ist die wichtigste Investitionspolitik der EU. Die durchschnittlichen Kosten, die der Kommission und den Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung dieser Politik entstehen,

belaufen sich auf weniger als 3 % der Gesamtmittel für die Kohäsionspolitik. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Kosten im Vergleich zu anderen EU-Fonds und international finanzierten Programmen niedrig sind.

Obschon die zugrunde liegenden Daten zu den Kosten nicht immer vollständig und/oder einheitlich waren, hatte dies keinen Einfluss auf die Zuverlässigkeit der gemeldeten Kosten, hebt die Kommission hervor.

### $Empfehlung 1-Verbesserung \ des \ Ansatzes \ f\"{u}r \ Studien \ \ddot{u}ber \ Verwaltungskosten \ durch \ Ank\"{u}ndigung \ des \ Pr\"{u}fungsgegenstands \ und \ des \ Pr\"{u}fungszeitpunkts$

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

### $Empfehlung 2 - Es \ sollte \ bewertet \ werden, \ ob \ die \ gesch\"{a}tzten \ Einsparungen \ bei \ den \ Verwaltungskosten \ erzielt \ wurden$

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

71. Die Kommission hat in der Begründung des Vorschlags für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen auf die vorläufigen Ergebnisse der Studie verwiesen, ist jedoch vorsichtig und betont, dass es schwierig ist, die Maßnahmen im Voraus finanziell zu quantifizieren. Darüber hinaus enthält der Wortlaut der Begründung einen Haftungsausschluss und impliziert nicht, dass das weniger konservative Szenario eintreten wird.

72. Im Rahmen der äußerst detaillierten Verhandlungen im Rat und Parlament, die zum Großteil nach der Veröffentlichung der Stellungnahme des Rechnungshofes stattgefunden haben, hat keines der beiden gesetzgebenden Organe diesbezüglich auf etwaige Schwierigkeiten hingewiesen.

#### Empfehlung 3 – Untersuchung der Verwaltungspraxis in den Mitgliedstaaten

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

### Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Pietro Russo, Mitglied des Hofes. Herr Russo wurde unterstützt von seiner Kabinettchefin Chiara Cipriani und dem Attaché Benjamin Jakob, dem Leitenden Manager Niels-Erik Brokopp, der Aufgabenleiterin Ildikó Preiss sowie den Prüferinnen und Prüfern Ana Popescu, Angelika Zych, Cristina-Ioana Jianu, Remus Blidar, Sara Pimentel und Zuzana Gullova. Richard Moore leistete sprachliche Unterstützung.



Von links nach rechts: Chiara Cipriani, Angelika Zych, Benjamin Jakob, Pietro Russo, Niels-Erik Brokopp, Zuzana Gullova, Sara Pimentel.

### Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	30.5.2018
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	6.1.2020
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	26.2.2020
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission in allen Sprachfassungen	23.3.2020

#### **URHEBERRECHTSHINWEIS**

© Europäische Union 2020.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, die Eigentum der EU sind, im Rahmen der Lizenz "Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)" zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. auf Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

#### Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN: 978-92-847-4521-0	ISSN: 1977-5644	doi: 10.2865/816440	QJ-AB-20-007-DE-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4539-5	ISSN: 1977-5644	doi: 10.2865/39002	QJ-AB-20-007-DE-Q

Die Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik über operationelle Programme erfordert eine Reihe von Tätigkeiten, die für die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Begünstigten mit Kosten verbunden sind.

Der Hof untersuchte, ob die Kosten, die der Kommission und den Mitgliedstaaten für die Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik entstehen, mit denen anderer ähnlicher Regelungen vergleichbar sind und ob die diesbezüglichen Informationen vollständig, einheitlich und kohärent sind und Analysen und Entscheidungen in Bezug auf Rechtsvorschriften ermöglichen, die beispielsweise auf Vereinfachungen abzielen.

Der Hof stellte fest, dass die von der Kommission angegebenen Gesamtkosten der Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds im Vergleich zu anderen EU-Fonds und international finanzierten Programmen niedrig ausfallen. Er kam jedoch auch zu dem Schluss, dass die von der Kommission erhobenen zugrunde liegenden Daten zu den Kosten nicht hinreichend vollständig, einheitlich und kohärent waren, um verwendbar zu sein – beispielsweise, um zu bewerten, wie sich die Vereinfachung der EU-Vorschriften über die Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds ausgewirkt hat.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



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

Website: eca.europa.eu Twitter: @EUAuditors