



Brüssel, den 28.2.2017
COM(2017) 124 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**Grundursachen und getroffene Maßnahmen (Artikel 32 Absatz 5 der
Haushaltsordnung)**

INHALTSVERZEICHNIS

I.	EINLEITUNG UND ZUSAMMENFASSUNG	5
II.	ALLGEMEINER ÜBERBLICK	9
1.	Kontext	9
1.1.	Der EU-Haushaltsplan und sein Vollzug	9
1.2.	Die Aufsicht der Kommission über den Vollzug des EU-Haushalts ...	10
1.3.	Aufforderungen des Europäischen Parlaments und des Rates im Entlastungsverfahren für 2014.....	11
2.	Methodik zur Analyse anhaltend hoher Fehlerquoten	11
2.1.	Grundlegende Begriffsbestimmungen und Kriterien	11
2.2.	Ansätze der Kommission und des Rechnungshofs zur Schätzung der Fehlerquoten.....	12
a)	Ansatz der Kommission zur Schätzung der Fehlerquoten	12
b)	Ansatz des Rechnungshofs zur Schätzung der Fehlerquoten	13
c)	Vergleich der mit den Ansätzen der Kommission und des Rechnungshofs erzielten Ergebnisse	14
3.	Situation für den EU-Haushalt als Ganzes	15
3.1.	Die fortgesetzten Anstrengungen der Kommission zur Verringerung der Gesamtfehlerquote:	15
3.2.	Von der Kommission und dem Rechnungshof festgestellte Fehlerarten	18
3.3.	Folgen des Mehrjahrescharakters eines bedeutenden Teils der EU-Ausgaben	18
3.4.	Kontrollkosten und Vereinfachung	19
3.5.	Notwendigkeit einer weiteren Verbesserung der bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme, insbesondere der Primärkontrollen in den Mitgliedstaaten.....	21
III.	SITUATION DER VERSCHIEDENEN MFR-RUBRIKEN	22
1.	Einleitung	22
2.	MFR-Teilrubrik 1A) – Wettbewerbsfähigkeit – Forschung und Innovation (d. h. die Generaldirektionen „Forschung und Innovation“, RTD, sowie „Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien“, CNECT)	24
2.1.	Fehlerquote	24
2.2.	Die Grundursachen der Fehler	26
a)	Politikziele und Prioritäten.....	26
b)	Förderfähigkeit	27
c)	Ursache für die Nichterkennung von Fehlern – Schwachstellen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme ..	27
2.3.	Durchgeführte Abhilfemaßnahmen	28
a)	Vereinfachung	28
b)	Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme	29
c)	Rechtliche Rahmenbedingungen 2014-2020: Weitere Vereinfachung aber auch Bereiche mit erhöhtem Risiko .	29
3.	MFR-Teilrubrik 1B) – „Kohäsion“	30

3.1.	MFR-Teilrubrik 1B) – GD „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ (REGIO)	31
3.1.1.	Fehlerquote	31
3.1.2.	Die Grundursachen der Fehler	33
3.1.3.	Durchgeführte Abhilfemaßnahmen	34
a)	Vereinfachung	35
b)	Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme	36
c)	Rechtliche Rahmenbedingungen 2014-2020: Verstärkte Kontroll- und Rechenschaftsbestimmungen.....	38
3.2.	MFR-Teilrubrik 1B) – GD „Beschäftigung, Soziales und Integration“ (EMPL).....	40
3.2.1.	Fehlerquote	40
3.2.2.	Die Grundursachen der Fehler	42
3.2.3.	Durchgeführte Abhilfemaßnahmen	43
a)	Vereinfachung	44
b)	Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme	46
c)	Rechtliche Rahmenbedingungen 2014-2020: Verstärkte Kontroll- und Rechenschaftsbestimmungen.....	46
4.	MFR-Rubrik 2 – Natürliche Ressourcen	46
4.1.	Fehlerquoten	47
4.2.	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL).....	49
4.2.1.	Die Grundursachen der Fehler	49
4.2.2.	Durchgeführte Abhilfemaßnahmen	50
4.3.	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)	50
4.3.1.	Die Grundursachen der Fehler	50
4.3.2.	Durchgeführte Abhilfemaßnahmen	51
a)	Vereinfachung	51
b)	Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme	52
c)	Rechtliche Rahmenbedingungen 2014-2020: Wichtige Fortschritte.....	53
5.	MFR-Rubrik 4 – Europa in der Welt	53
5.1.	Fehlerquoten	53
5.2.	GD „Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung“ (DEVCO) ...	55
5.2.1.	Die Grundursachen der Fehler	55
5.2.2.	Durchgeführte Abhilfemaßnahmen	55
a)	Vereinfachung	55
b)	Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme	56
c)	Rechtliche Rahmenbedingungen 2014-2020.....	56
5.3.	GD „Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen“ (NEAR/ELARG)	57
5.3.1.	Die Grundursachen der Fehler	57
5.3.2.	Durchgeführte Abhilfemaßnahmen	57
IV.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	59
1.	Die Haushaltsführung hat sich deutlich verbessert, was zu einer Verringerung der Fehlerquote geführt hat	59
2.	Die Kommission und der Rechnungshof stimmen in ihrer Bewertung in Bezug auf den Grad und die Grundursachen der Fehler überein	59

3.	Die Notwendigkeit der Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters eines bedeutenden Teils der EU-Ausgaben.....	59
4.	Kosten für Verwaltung und Kontrolle und die Notwendigkeit einer weiteren Vereinfachung.....	59
5.	Die Kommission setzt kontinuierlich Maßnahmen zur Bekämpfung der Grundursachen und der finanziellen Auswirkungen von Fehlern	60

I. EINLEITUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

Gegenstand dieser Mitteilung ist eine gründliche Analyse der Grundursachen der Fehler bei der Ausführung des Haushaltsplans der EU und der gemäß Artikel 32 Absatz 5 der Haushaltsordnung¹ durchgeführten Maßnahmen. Sie entspricht den Ersuchen des Europäischen Parlaments² und des Rates³ um einen Bericht über die „anhaltend hohen Fehlerquoten und deren Grundursachen“. Sie beruht größtenteils auf Informationen, die der Kommission zu Zahlungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 vorliegen.

Gemäß Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Vertrag) liegt es in erster Linie im Verantwortungsbereich der Kommission, die ordnungsgemäße Haushaltsführung sicherzustellen.

Wenngleich die Kommission für den Vollzug des EU-Haushaltsplans letztverantwortlich ist, werden 80 % der Ausgaben tatsächlich direkt von den Mitgliedstaaten in geteilter Mittelverwaltung ausgeführt. Dies gilt insbesondere für die Gemeinsame Agrarpolitik und die Struktur- und Investitionsfonds. Zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung wird in den rechtlichen Rahmenvorschriften von den Mitgliedstaaten gefordert, Durchführungsbehörden (Zahlstellen für Landwirtschaft und Verwaltungsbehörden für Kohäsion) sowie externe Prüfstellen (bescheinigende Stellen für Landwirtschaft und Prüfbehörden für Kohäsion) zu ernennen, und diese führen jährlich ca. 19 000 Prüfungen vor Ort durch. Die verbleibenden 20 % des EU-Haushaltsplans werden unter direkter Mittelverwaltung oder über Dritte, insbesondere europäische oder internationale Finanzinstitutionen wie die Europäische Investitionsbank oder das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, in indirekter Mittelverwaltung vollzogen.

Nach einer sorgfältigen Untersuchung der Zuverlässigkeit der von externen Prüfern durchgeführten Arbeit wendet die Kommission das Konzept der „einzigsten Prüfung“ an, wobei jede Kontrollebene auf der vorgelagerten Ebene aufbaut. Dieser Ansatz, der darauf abzielt, eine doppelte Kontrollarbeit zu vermeiden und die gesamten Verwaltungskosten für die Kontroll- und Prüftätigkeit ebenso zu reduzieren wie den Aufwand für die Endbegünstigten, führt jährlich zu ca. 250 Prüfungen durch die verschiedenen Dienststellen der Kommission in den Bereichen Kohäsion und Landwirtschaft⁴.

Für die direkte und indirekte Mittelverwaltung beruht die Aufsicht der Kommission auf der Tätigkeit ihrer eigenen Referate für Ex-post-Kontrolle/Prüfung und/oder auf den Ergebnissen vertraglich verpflichteter externer Prüfer (z. B. im Bereich „Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung“ sowie „Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen“).

¹ 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.

² Bericht des Europäischen Parlaments über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014, Einzelplan III (2015/2154(DEC)).

³ Empfehlung des Rates zur Entlastung der Kommission zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014, (Dokument 5583/16 vom 02.02.2016).

⁴ Diese Kontrollen umfassen vertiefte Prüfungen (Wiederholung der von externen Prüfstellen durchgeführten Arbeit) und Systemprüfungen (Bewertung der Arbeitsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in Mitgliedstaaten wie z. B. Konformitätsabschlussprüfungen).

Die Europäische Kommission erstellt einen Jahresbericht über den Haushaltsvollzug, die jährliche **Management- und Leistungsbilanz**⁵, ebenso wie ausführliche jährliche Tätigkeitsberichte über die verschiedenen Dienststellen der Kommission. Gemeinsam bieten sie auf der Grundlage der Informationen, die der Kommission zur Verfügung stehen, einen umfassenden Überblick über den jährlichen Vollzug des Haushalts und den Beitrag der öffentlichen Ausgaben zu den Ergebnissen vor Ort. Darüber hinaus enthalten diese Berichte die Bewertung des jeweiligen Generaldirektors zur Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, Vorbehalte mit Hinweis auf mögliche Schwachstellen sowie eine detaillierte Analyse zum Nachweis der wirtschaftlichen Haushaltsführung.

Zu Verwaltungs- und Rechenschaftszwecken stellen die Dienststellen der Kommission beste Schätzungen der Fehlerquoten in ihrem Verantwortungsbereich unter Berücksichtigung aller relevanten Informationen, einschließlich der Kontroll- und Prüfergebnisse statistisch repräsentativer Stichproben, und mit fachlicher Beurteilung zur Verfügung. Diese Bewertung führt zu den Schätzwerten der Kommission über die Fehlerquote beim Vollzug des EU-Haushalts an zwei Punkten im Prozess: **geschätzte Risikobeträge zum Zeitpunkt der Auszahlung/Berichterstattung** und **geschätzte Risikobeträge zum Abschluss**, also nach Umsetzung aller Korrekturmaßnahmen in Bezug auf rechtsgrundlos gezahlte Beträge. Ferner veröffentlicht die Kommission eine jährliche **Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts**⁶ mit ausführlicheren Angaben zu den Präventions- und Korrekturmaßnahmen. Diese beiden Berichte sind nun im **Integrierten Rechnungslegungspaket**⁷ enthalten, das so ein vollständiges Bild über den Vollzug des EU-Haushaltsplans im abgelaufenen Jahr bietet.

Gemäß Artikel 287 des Vertrags legt der **Europäische Rechnungshof** (Rechnungshof) dem Europäischen Parlament und dem Rat eine jährliche **Erklärung über die Zuverlässigkeit (DAS)** der Rechnungsführung sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor. Der Rechnungshof schätzt die Fehlerquote auf der Grundlage statistischer Stichproben unter Verwendung der wahrscheinlichsten Fehlerquote (Most Likely Rate of Error), der unteren Fehlergrenze (Lower Error Limit) und der oberen Fehlergrenze (Upper Error Limit) für jede Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) und für die Haushaltsausgaben insgesamt. Diese geschätzten Fehler beziehen sich auf die Nichteinhaltung der Rechtsvorschriften und damit die **Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit aus verwaltungsrechtlicher Sicht** und sind daher nicht mit Betrug oder Ausgaben, die nicht für tatsächlich bereitgestellte Waren oder Dienstleistungen bzw. erzielte Ergebnisse getätigt wurden, zu verwechseln⁸.

Dank dieses robusten Systems der Kontrolle auf verschiedenen Ebenen hat sich die Haushaltsführung im Lauf des letzten Jahrzehnts deutlich verbessert. Die ständige Prüfung durch das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof hat zu einer steigenden Professionalisierung der gesamten Kette zur Kontrolle der EU-Mittel, von der Kommission

⁵ COM(2016) 446 final.

⁶ COM(2016) 486 final.

⁷ Das „Integrierte Rechnungslegungspaket“ enthält die jährliche Management- und Leistungsbilanz, die Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts, den Finanzbericht und die Jahresrechnung der EU gemeinsam mit der Erörterung und Analyse der Jahresrechnung.

⁸ Im Bericht der Kommission über den „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung“, der in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erstellt und gemäß Artikel 325 des Vertrags für das Jahr 2015 angenommen wurde (COM(2016) 472 final), ist festgehalten, dass die festgestellten und gemeldeten Betrugsfälle ca. 0,4 % der durchgeführten Zahlungen betreffen (Seite 22).

über die Behörden der Mitgliedstaaten bis zu Drittstaaten und internationalen Organisationen, geführt.

Darüber hinaus sind die Kommission und der Rechnungshof in den vergangenen Jahren aufgrund ihrer Fehlerschätzungen zu immer ähnlicheren Schlussfolgerungen bezüglich der Fehlerquoten gelangt. Die Schätzungen der Kommission für die Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) und die wichtigsten Ausgabenbereiche liegen zum Großteil innerhalb des Fehlerbereichs des Rechnungshofs, der sich aus der unteren und oberen Fehlergrenze ergibt.

In Übereinstimmung mit den Verbesserungen in der Haushaltsführung **zeigen sowohl die Ergebnisse der Kommission als auch jene des Rechnungshofs ein Sinken der Fehlerquoten** (siehe Abb. 2). Diese jährlichen Schätzungen sind von zweistelligen Zahlen für manche Politikbereiche (insbesondere „Kohäsion“) vor 2009 auf wesentlich niedrigere Quoten in der Gegenwart gesunken – in den meisten Politikbereichen unter 5 % und in manchen Politikfeldern nahe bei oder sogar unter 2 %. Darüber hinaus schwanken die geschätzten Fehlerquoten in Abhängigkeit vom Politikbereich und den Beihilferegelungen sehr stark⁹.

Trotz der gemachten Fortschritte hat der Rechnungshof bisher noch keine positive Zuverlässigkeitserklärung abgegeben, da die jährliche geschätzte Fehlerquote noch nicht unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt.

Für diese Fortschritte, die durch die Senkung der Fehlerquote illustriert werden, waren bedeutende Investitionen in die Kontrolle des öffentlichen Sektors erforderlich. Dies hat in manchen Bereichen zu hohen Kontrollkosten¹⁰ geführt, die die Angemessenheit einer weiteren Verstärkung der Prüfung und Kontrolle infrage stellen. Darüber hinaus sind die anwendbaren Regeln häufig komplex, um ehrgeizige und vorgegebene Politikziele zu erreichen. Ferner zielen sie darauf ab, alle möglichen Szenarien abzudecken und hinsichtlich Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben so viel Sicherheit wie möglich zu bieten, um nachträgliche Korrekturen zu vermeiden.

Wie die Analysen der Kommission und des Rechnungshofs zeigen, weisen Politikbereiche, die weniger komplexen Förderfähigkeitsregeln unterliegen, niedrigere Fehlerquoten auf.

Dies erklärt die steigenden Aufforderungen durch öffentliche Verwaltungen und Endbegünstigte, die Proportionalität und Kosteneffizienz der rechtlichen und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen zu verbessern. Nicht mehr, sondern bessere Kontrollen sollten durchgeführt werden. Ferner ist die Vereinfachung der effizienteste Weg zur Reduzierung der Kontrollkosten und des Kontrollaufwands sowie des Fehlerrisikos.

Zur Erzielung weiterer Fortschritte in diesem Bereich hat die Kommission im Jahr 2015 die **Initiative „Ein ergebnisorientierter EU-Haushalt“ (BFOR)** ins Leben gerufen. Deren Hauptziel ist es, sicherzustellen, dass der Vollzug des EU-Haushalts vorschriftsmäßig erfolgt und zu den gewünschten Ergebnissen beiträgt. Parallel zur **steigenden Integration von Leistungsüberlegungen in den Entscheidungsfindungsprozess** während des gesamten Haushaltszyklus zielt die Initiative darauf ab, die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung

⁹ Im Bereich „Kohäsion“ liegen die Fehlerquoten laut Schlussfolgerungen der Kommission und des Rechnungshofs bei über 5 %, wogegen diese bei „Natürlichen Ressourcen“ für 2015 im Bereich zwischen 2 und 2,9 % liegen. Ferner sind „Einnahmen“ und „Verwaltungsausgaben“ von keiner wesentlichen Fehlerquote betroffen und die Jahresrechnung der EU wurde vom Rechnungshof bestätigt. Darüber hinaus schloss der Rechnungshof, dass Kostenerstattungen ein höheres Risiko aufweisen als Zahlungsansprüche.

¹⁰ Siehe Tabelle 1.

durch einen **solideren Berichtsrahmen, eine bessere Methodik bei der Schätzung der Fehlerquoten in einem mehrjährigen Rahmen, einfachere Regeln sowie effizientere und angemessene Kontrollen** zu verbessern, um den Anteil öffentlicher Mittel, die tatsächlich zu positiven Ergebnissen vor Ort beitragen, zu maximieren.

Um Maßnahmen in diesem Bereich festzulegen, werden sorgfältige Analysen über die tatsächlichen Grundursachen von Fehlern durchgeführt. Sowohl **die Kommission als auch der Rechnungshof kommen zu den gleichen allgemeinen Schlussfolgerungen über das Wesen und die Grundursachen anhaltend hoher Fehlerquoten, nämlich Schwachstellen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen**, insbesondere in Mitgliedstaaten, Drittstaaten und internationalen Organisationen/Stellen. Diese Situation wird durch die manchmal **komplexen rechtlichen Rahmenbedingungen**, unter denen die EU-Politik umgesetzt wird, erschwert, was sich daran zeigt, dass die Fehlerquoten für Regelungen auf der Grundlage vereinfachter Kostenoptionen¹¹ bzw. „Zahlungsansprüche“¹² deutlich niedriger sind als für Regelungen auf der Grundlage einer vollständigen nachträglichen Kostenerstattung.

Hierbei ist anzumerken, dass diese Fehler nicht unbedingt bedeuten, dass die falsch angegebenen Beträge missbräuchlich verwendet oder dass die Politikziele nicht erreicht wurden.

Die häufigsten Fehlerarten, die sich über die Jahre aus dieser Kombination an Faktoren ergeben, sind:

- a) nicht förderfähige Ausgabenposten
- b) nicht förderfähige Begünstigte/Projekte/Anwendungszeiträume
- c) Verstoß gegen Regeln über die Vergabe öffentlicher Aufträge und staatlicher Beihilfen
- d) unzureichende Zuverlässigkeit der Nachweisunterlagen für Ausgabenerklärungen und
- e) fehlerhafte Erklärung der förderfähigen Flächen im Bereich der Landwirtschaft

Die Kommission ergreift ständig Maßnahmen, sowohl präventive (wie Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen) als auch korrektive (Finanzkorrekturen und Einziehungen), um die Grundursachen und Auswirkungen der anhaltend hohen Fehlerquoten zu bekämpfen. Die verfügbaren Daten über die genehmigten und eingesetzten Beträge sowie die Schätzungen über künftige Korrekturen zeigen, dass ein mehrjähriger Ansatz ein angemessenes Management der Risiken in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge sicherstellt und dazu führt, dass die Risikobeträge bei Abschluss bei ca. 0,8–1,3 % der jeweiligen Gesamtausgaben liegen¹³.

Die Generaldirektionen setzen **Zielvorhaben** um, um die Verwaltungs- und Kontrollsysteme auf einzelstaatlicher, europäischer und internationaler Ebene zu stärken¹⁴, die gewonnenen Erkenntnisse aus früheren Programmplanungszeiträumen haben zu **Verbesserungen bei der Gestaltung nachfolgender Programmgenerationen geführt**¹⁵ und die **Halbzeitrevision** des

¹¹ Der Rechnungshof hat in den vergangenen 4 Jahren keine wesentlichen Fehlerquote für Interventionen des Europäischen Sozialfonds festgestellt, wenn vereinfachte Kostenoptionen genutzt wurden.

¹² Wie z. B. Direktzahlungen für den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), Beihilfen des Europäischen Forschungsrats (ERC) oder Marie-Curie-Maßnahmen.

¹³ Siehe Management- und Leistungsbilanz für das Haushaltsjahr 2015.

¹⁴ Siehe Abschnitt III über die „Situation anhaltend hoher Fehlerquoten der verschiedenen MFR-Rubriken“.

¹⁵ Wie sich durch die neuen Instrumente und Maßnahmen des aktuellen MFR 2014-2020 zeigt, wie z. B. den Einbehaltungsmechanismus für den Bereich „Kohäsion“, die mögliche Umsetzung der Nettofinanzkorrektur, die neuen „Prüfungsurteile/Verwaltungserklärungen“ nationaler Behörden, die Auswirkungen der neuen

mehrfährigen Finanzrahmens (MFR) 2014-2020 enthalt ein umfassendes Paket an Gesetzgebungsvorschlägen über die **Vereinfachung**¹⁶ der auf die Ausführung des EU-Haushaltsplans anwendbaren Vorschriften.

Zusätzlich dazu koordiniert die Kommission ein Netzwerk an Fachleuten für interne Kontrolle der Mitgliedstaaten, um bewährte Verfahren zur Verbesserung der allgemeinen Lenkungssysteme des öffentlichen Sektors zu identifizieren und zu verbreiten. Im Bereich der Betrugsverhütung und -aufdeckung arbeiten das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und die für geteilte Mittelverwaltung zuständigen Dienststellen der Kommission durch Workshops, Seminare, Fortbildungsmaßnahmen und die Erstellung praktischer Leitfäden zusammen. Während die sektorspezifischen Verordnungen von den Mitgliedstaaten die Umsetzung wirksamer und angemessener Betrugsbekämpfungsmaßnahmen fordern, fördert die Kommission erfolgreich die Einbettung dieser Maßnahmen in umfassende einzelstaatliche Betrugsbekämpfungsstrategien.

Diese Mitteilung enthält zunächst eine allgemeine Beschreibung des Kontextes, in dem der Vollzug des EU-Haushaltsplans stattfindet (einschließlich der Aufsicht durch die Kommission), um die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben sicherzustellen. Danach werden die verschiedenen MFR-Rubriken im Licht des Bestehens anhaltend hoher Fehlerquoten, ihrer Grundursachen und der Abhilfemaßnahmen, die von der zuständigen Dienststelle der Kommission ergriffen wurden, untersucht.

II. ALLGEMEINER ÜBERBLICK

1. Kontext

1.1. Der EU-Haushaltsplan und sein Vollzug

Der EU-Haushaltsplan ist ein wichtiges Instrument zur Erreichung politischer Ziele. Die Gesamtausgaben betragen im Jahr 2015 145,2 Mrd. EUR bzw. 285 EUR pro Unionsbürger. Dies sind 2,1 % der gesamten öffentlichen Ausgaben der EU-Mitgliedstaaten.

Der EU-Haushaltsplan wird gemäß Artikel 322 des Vertrags jährlich – innerhalb des Kontexts der MFR – durch das Europäische Parlament und den Rat beschlossen. Es liegt in erster Linie im Verantwortungsbereich der Kommission, sicherzustellen, dass der Haushalt ordnungsgemäß vollzogen wird. Nahezu 80 % des Haushaltsplans werden durch die sogenannte „geteilte Mittelverwaltung“ ausgeführt, wobei die Mitgliedstaaten Mittel an die Begünstigten vergeben und die Ausgaben in Übereinstimmung mit dem EU-Recht und den einzelstaatlichen Gesetzen verwalten (z. B. im Fall der Aufwendungen für den Bereich „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ („Kohäsion“) sowie der Ausgaben für „Natürliche Ressourcen“). Die restlichen 20 % werden unter direkter Mittelverwaltung (durch die Dienststellen der Kommission) oder indirekter Mittelverwaltung (Drittstaaten/internationale Organisationen) vollzogen.

Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge, die Anforderungen aus den Ex-ante-Konditionalitäten und vereinfachte Förderfähigkeitsregeln.

¹⁶ Die Kommission schlägt eine ambitionierte Überarbeitung der allgemeinen Finanzvorschriften in einem einzigen Rechtsakt vor (COM(2016) 605 final vom 14.9.2016). Dieser Rechtsakt enthält auch die entsprechenden Änderungen der sektorspezifischen Finanzvorschriften, die in 15 Rechtsakten in Bezug auf mehrjährige Programme festgelegt sind, die sich z. B. auf die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) oder Landwirtschaft beziehen.

Die Programme können auch nach der Art und Weise, wie die Ausgabe bestimmt wird, wie folgt eingeteilt werden:

- *Zahlungsanspruchsprogramme*, wobei die Zahlung von der Erfüllung bestimmter Bedingungen abhängig ist, zum Beispiel im Fall von Stipendien für Studierende und Forschungsstipendien (unter Ausgaben für Wettbewerbsfähigkeit), Direktbeihilfen für Landwirte (unter „Natürliche Ressourcen“), Budgethilfe (unter „Europa in der Welt“) oder Gehälter und Versorgungsbezüge (unter „Verwaltung“).
- *Kostenerstattungsregelungen*, wobei die EU förderfähige Kosten für förderfähige Tätigkeiten erstattet, z. B. für Forschungsprojekte (unter den Ausgaben für „Wettbewerbsfähigkeit“), Regelungen für Investitionen in regionale und ländliche Entwicklung (unter „Kohäsion“ und „Natürliche Ressourcen“), Fortbildungsprogramme (unter „Kohäsion“) und Entwicklungsprojekte (unter „Europa in der Welt“). Dabei ist jedoch anzumerken, dass die Verwendung der „vereinfachten Kostensystemen“ im Rahmen der Kohäsionspolitik, bei der die Finanzierung auf den erzielten Outputs bzw. den erreichten Ergebnissen beruht (z. B. der Anzahl der Teilnehmer an einer Fortbildungsmaßnahme des ESF), in ihrer Art dem „Zahlungsanspruch“ ähnlich ist, da sie nicht auf den tatsächlich angefallenen Kosten beruht.

1.2. Die Aufsicht der Kommission über den Vollzug des EU-Haushalts

In der geteilten Mittelverwaltung übt die Kommission eine genaue Aufsicht über die Arbeit der für die Programme zuständigen einzelstaatlichen Behörden aus. Dies erfolgt über die Tätigkeit ihrer eigenen Prüfer sowie durch die sorgfältige Prüfung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen. Diese Informationen lassen sich in zwei Arten unterteilen:

- Die erste Kategorie wird von staatlichen Behörden (Zahlstellen im Bereich der Landwirtschaft oder Verwaltungsbehörden im Bereich „Kohäsion“) zur Verfügung gestellt, die von der Kommission EU-Mittel anfordern und erhalten und diese dann (zum Teil über zwischengeschaltete Stellen) an die Endbegünstigten auszahlen.
- Die zweite Art wird von einzelstaatlichen Prüfororganen zur Verfügung gestellt, die von der Programmdurchführung unabhängig sind (wie bescheinigende Stellen im Bereich der Landwirtschaft oder Prüfbehörden im Bereich „Kohäsion“), und gewährleistet die Zuverlässigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und der zugrunde liegenden Vorgänge.

In jenen Fällen, in denen die Kommission nach einer sorgfältigen Untersuchung zu dem Schluss gelangt, dass es sich auf diese einzelstaatlichen Prüfororgane verlassen kann, wendet sie das Konzept der „einzigsten Prüfung“ an. Dieses Konzept bezieht sich auf ein System der internen Kontrolle und Prüfung auf der Grundlage des Prinzips, dass jede Kontroll- und Prüfebene auf der vorhergehenden Ebene aufbaut. Die „Einzigste Prüfung“ zielt darauf ab, eine Verdoppelung der Kontroll- und Prüfarbeit zu vermeiden und die Gesamtkosten der Kontroll- und Prüftätigkeit sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf jener der Kommission zu senken. Darüber hinaus soll der Verwaltungsaufwand für die geprüften Stellen verringert werden. Als für den Vollzug des EU-Haushalts letztverantwortliche Institution steht die Kommission an der Spitze der Pyramide der „Einzigsten Prüfung“.

Im Bereich der direkten und indirekten Mittelverwaltung beruht die Aufsicht der Kommission auf der Tätigkeit ihrer eigenen Referate für Ex-post-Kontrolle/Prüfung und/oder auf den Schlussfolgerungen vertraglich verpflichteter externer Prüfer, die im Allgemeinen Ex-post-Kontrollen durchführen.

1.3. Aufforderungen des Europäischen Parlaments und des Rates im Entlastungsverfahren für 2014

Das Ausmaß der vorschriftswidrigen Ausgaben aus dem EU-Haushalt war viele Jahre lang ein medienwirksames Thema. Besondere Sorge erregen jene Bereiche mit anhaltend hohen Fehlerquoten und deren mögliche Ursachen.

In Artikel 32 Absatz 5 der Haushaltsordnung heißt es: „Im Fall einer anhaltend hohen Fehlerquote bei der Durchführung ermittelt die Kommission die Schwachstellen der Kontrollsysteme, analysiert Kosten und Nutzen möglicher Korrekturmaßnahmen und schlägt geeignete Maßnahmen vor, wie z. B. Vereinfachung der geltenden Bestimmungen, Verbesserung der Kontrollsysteme und Umgestaltung des Programms oder des Ausführungsrahmens.“ In Anbetracht dieser Anforderung haben das Europäische Parlament¹⁷ und der Rat¹⁸ die Kommission im Rahmen des Entlastungsverfahrens für 2014 dazu aufgerufen, einen Bericht über die „anhaltend hohen Fehlerquoten und deren Grundursachen“ vorzulegen. Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Kommission dieser Aufforderung nach.

2. Methodik zur Analyse anhaltend hoher Fehlerquoten

2.1. Grundlegende Begriffsbestimmungen und Kriterien

Ein Fehler tritt auf, wenn ein Vorgang nicht in Übereinstimmung mit den anwendbaren gesetzlichen, rechtlichen und vertraglichen Bestimmungen durchgeführt wird und daher die erklärte (und erstattete) Ausgabe vorschriftswidrig ist¹⁹.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, Folgendes zu berücksichtigen:

- Ein Fehler bedeutet nicht, dass die Mittel verschwunden oder verloren sind oder verschwendet wurden.
- Trotz der Fehler wurden die Mittel im Allgemeinen für die vorgesehenen Zwecke und die genehmigten Projekte verwendet. Auch wenn es Schwachstellen bei der Projektdurchführung gab oder nicht förderfähige Ausgaben festgestellt wurden, waren nicht unbedingt die Qualität oder die Ausführung der Projekte beeinträchtigt.
- Ein Fehler bedeutet nicht unbedingt Betrug. Während Fehler einen Verstoß gegen bestimmte Bedingungen der Finanzierung bedeuten, ist Betrug eine absichtliche Täuschung. Es ist sehr wichtig, darauf hinzuweisen, dass festgestellte Betrugsfälle

¹⁷ Bericht des Europäischen Parlaments über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014, Einzelplan III (2015/2154(DEC)).

¹⁸ Empfehlung des Rates zur Entlastung der Kommission zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014, (Dokument 5583/16 vom 02.02.2016).

¹⁹ Die gesetzliche Definition des Verstoßes gegen den EU-Haushaltsplan ist in Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung 2988/95 festgelegt.

einen marginalen Prozentsatz darstellen²⁰. Dennoch haben alle Dienststellen der Kommission, in Übereinstimmung mit der Nichtduldungspolitik von Betrug und Korruption durch die Kommission, eine Betrugsbekämpfungsstrategie ausgearbeitet und sind dabei, ihre Instrumente zur Vorbeugung und Feststellung von Betrug weiter zu verbessern.

- Daher hat die Kommission für diesen Bericht folgende grundlegende Kriterien berücksichtigt:
- Fehlerquote bezieht sich auf von der Kommission, den einzelstaatlichen Behörden und/oder dem Rechnungshof festgestellte vorschriftswidrige Ausgaben.
- Von anhaltend hohen Fehlerquoten wird gesprochen, wenn die finanziellen Auswirkungen bzw. Risiken mehrere Jahre lang über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegen. Für den vorliegenden Bericht wurden drei Jahre (2013 bis 2015) berücksichtigt.
- Die Daten werden auf der Grundlage von „Politikfamilien“ und Dienststellen der Kommission gemäß den Rubriken des MFR 2014–2020 zusammengefasst.

Die folgende Analyse befasst sich hauptsächlich mit der Situation der Zahlungen in Bezug auf den abgelaufenen Programmplanungszeitraum (2007–2013). Der Grund dafür ist, dass der Kommission aus der Umsetzung der Programme/Projekte des neuen Programmplanungszeitraums 2014–2020 noch keine ausreichenden Daten für eine sinnvolle Bewertung anhaltend hoher Fehlerquoten zur Verfügung stehen. In dem Bericht wird jedoch untersucht, ob die gewonnenen Erkenntnisse aus dem Programmplanungszeitraum 2007–2013 bei der Ausarbeitung der neuen gesetzlichen Grundlagen für 2014–2020 berücksichtigt wurden. Die Kommission wird genau beobachten, ob die neuen Systeme und/oder die neuen Förderfähigkeitsregeln die in der Vergangenheit festgestellten Probleme wirksam bekämpfen, indem sie:

- Fehlern vorbeugen und/oder
- diese erkennen und korrigieren.

2.2. Ansätze der Kommission und des Rechnungshofs zur Schätzung der Fehlerquoten

a) Ansatz der Kommission zur Schätzung der Fehlerquoten

Wie in der Management- und Leistungsbilanz (Annual Management and Performance Report – AMPR) für 2015 erläutert, misst die Kommission die Fehlerquote, um zu bewerten, ob die Finanzvorgänge in Übereinstimmung mit den anwendbaren rechtlichen und vertraglichen Vorschriften durchgeführt wurden. Ziel ist es, Sicherheit über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu erhalten und die Kommission in die Lage zu versetzen, ihre Haushaltsführung und Aufsichtsverantwortung im Fall der Feststellung schwerwiegender Unregelmäßigkeiten durch die Umsetzung von Präventions- und Korrekturmaßnahmen zu rechtfertigen. Die Fehlerquote wird als beste Schätzung der Ausgaben oder Einnahmen, die nach Meinung des Anweisungsbefugten, unter

²⁰ Laut dem Kommissionsbericht für das Jahr 2015 über den „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung“ (COM(2016) 472 final), betrafen die festgestellten und gemeldeten Betrugsfälle ca. 0,4 % der durchgeführten Zahlungen (Seite 22).

Berücksichtigung aller verfügbaren relevanten Informationen und unter Einsatz des fachlichen Urteils, zum Zeitpunkt der Genehmigung der Finanzvorgänge gegen die anwendbaren rechtlichen und vertraglichen Bestimmungen verstoßen haben, definiert.

Die Kommission verwendet drei Indikatoren zur Messung der Fehlerquote:

- Der Risikobetrag ist die Fehlerhöhe ausgedrückt als absoluter Betrag bzw. Wert.
- Die Fehlerquote ist der Prozentsatz der vorschriftswidrigen Ausgaben.
- Die Restfehlerquote ist die Fehlerquote, ausgedrückt in Prozent, nach Umsetzung der Korrekturmaßnahmen.

Die Fehlerquote wird in Abhängigkeit vom jeweiligen Politikbereich zu verschiedenen Zeitpunkten gemessen bzw. geschätzt:

- Zum Zeitpunkt der Zahlung/Berichterstattung, wenn einige Korrekturmaßnahmen bereits umgesetzt wurden, aber in den Folgejahren weitere Korrekturmaßnahmen umgesetzt werden.
- Zum Zeitpunkt des (Jahres- oder End-) Abschlusses, wenn alle Korrekturmaßnahmen umgesetzt wurden. Bei mehrjährigen Programmen bezeichnet dies das Ende der Programmdurchführung. Für Jahresausgaben bzw. -programme erfolgt diese Berechnung am Ende des mehrjährigen Zeitraums, in dem in Abhängigkeit vom Politikbereich oder Programm, die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen stattfindet.

Der Begriff „Korrekturmaßnahmen“ bezieht sich auf die verschiedenen Kontrollen, die nach der Genehmigung der Zahlung durchgeführt werden und darauf abzielen, Fehler festzustellen und mittels Finanzkorrekturen und Einziehungen zu korrigieren²¹.

Innerhalb dieses Gesamtrahmens wendet jede Dienststelle der Kommission den Ansatz an, der am besten geeignet ist, für Verwaltungszwecke eine realistische Schätzung der Fehlerquote für die unter ihre Zuständigkeit fallenden Politikbereiche abzugeben. Die Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI) und die Generaldirektionen für „Kohäsion“ beziehen sich in diesem Zusammenhang auf die validierten Fehlerquoten, da die Berechnung der Quote weitgehend auf den validierten/oder angepassten Daten beruht, die von den Behörden der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Diese führen entweder Verwaltungsprüfungen oder Ex-post-Kontrollen und Rechnungsprüfungen auf der Grundlage statistisch repräsentativer Stichproben durch. Die GD AGRI und die Generaldirektionen für „Kohäsion“ entscheiden, inwieweit sie sich auf die einzelstaatlichen Daten verlassen können, und ziehen insbesondere auch die Schlussfolgerungen ihrer eigenen Referate für Ex-post-Kontrolle/Prüfung heran. Die Generaldirektionen für die Politikfamilien Forschung und Außenbeziehungen konzentrieren ihre Fehleranalyse auf eine Kombination der festgestellten und/oder Restfehlerquoten auf der Grundlage von Ex-post-Kontrollprüfungen, die von ihren eigenen und/oder vertraglich verpflichteten Prüfern durchgeführt werden (Details siehe Abschnitt III „Situation der verschiedenen MFR-Rubriken“).

b) Ansatz des Rechnungshofs zur Schätzung der Fehlerquoten

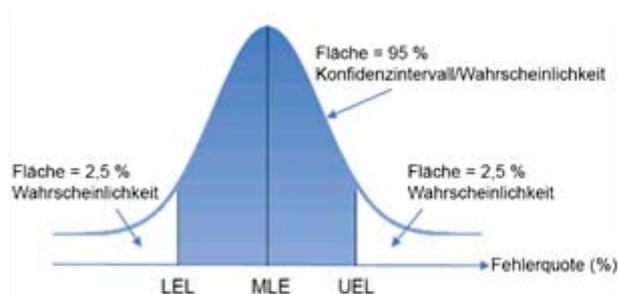
Der Rechnungshof ist der externe Rechnungsprüfer der EU. Er hat gemäß Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dem Europäischen Parlament und dem Rat eine „externe“ Erklärung über die Zuverlässigkeit (DAS) der Rechnungsführung

²¹ Anhang 2 zur Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2015 (COM(2016) 446 final).

sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge abzugeben.

Der Rechnungshof schätzt die Fehlerquote für die MFR-Rubriken und für die gesamten Haushaltsausgaben auf der Grundlage statistischer Stichproben unter Verwendung der wahrscheinlichsten Fehlerquote (MLE). Lediglich quantifizierte Fehler werden in die Berechnung einbezogen. Die wahrscheinlichste Fehlerquote ist eine statistische Schätzung des wahrscheinlichen Prozentsatzes der in der Grundgesamtheit auftretenden Fehler. Beispiele für Fehler sind quantifizierbare Verstöße gegen geltende Verordnungen, Vorschriften und Auftragsbedingungen bzw. Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen. Der Rechnungshof ermittelt auch die untere Fehlergrenze (Lower Error Limit – LEL) und die obere Fehlergrenze (Upper Error Limit – UEL) (siehe Abbildung 1)²².

Abbildung 1 – Die Schätzung der Fehlerquote durch den Rechnungshof



Der Prozentsatz der schattierten Fläche unterhalb der Kurve gibt an, mit welcher Wahrscheinlichkeit die Fehlerquote der Grundgesamtheit zwischen der unteren Fehlergrenze und der oberen Fehlergrenze liegt.

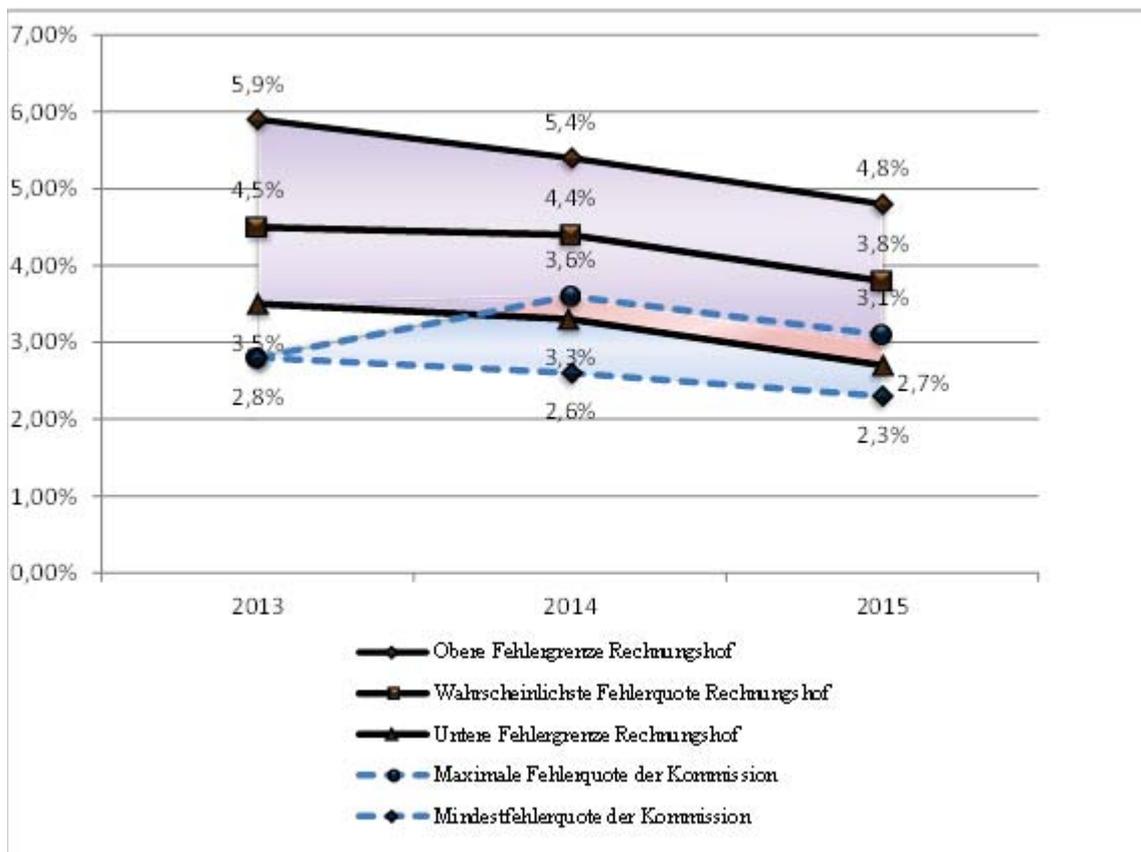
- c) Vergleich der mit den Ansätzen der Kommission und des Rechnungshofs erzielten Ergebnisse

Die Dienststellen der Kommission haben den Mitgliedstaaten Leitfäden, Seminare und Fortbildungsmaßnahmen zu statistischen Stichprobenverfahren angeboten, die es der Kommission ermöglichen, sich auf 95 % der von Interessenträgern (wie Prüfbehörden der Mitgliedstaaten und bescheinigenden Stellen, die im Jahr 2015 ca. 19 000 Prüfungen durchgeführt haben) zur Verfügung gestellten Kontrolldaten zu stützen. Diese Kontrolldaten zeigen einen großen Fortschritt im Vergleich zum Beginn des Programmplanungszeitraums 2007-2013. Dennoch besteht noch Raum für Verbesserungen. Dies bedeutet, dass die Kommission eine fachliche Beurteilung durchführen muss, um einige der erhaltenen Daten anzupassen (Details siehe Abschnitt III „Situation der verschiedenen MFR-Rubriken“).

Die Kommission ist der Auffassung, dass die in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen der Kommission mitgeteilten Fehlerquoten sowie die in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz (AMPR, früher Synthesebericht) angegebenen Schätzungen, unter Berücksichtigung der relativen Präzision der jeweiligen Ansätze und der erzielten Ergebnisse, weitgehend mit den geschätzten Fehlerquoten des Rechnungshofs für 2014 und 2015 übereinstimmen (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2 – Die Fehlerbereiche der Kommission in Bezug auf die geschätzten Fehlerquoten bei Zahlung und die Gesamtfehlerbereiche des Rechnungshofs (2013-2015)*

²² Quelle: Anhang 1.1 zu Kapitel 1 der Jahresberichte des Rechnungshofs zu den Haushaltsjahren 2013-2015.



* Die Linien, die die verschiedenen Fehlerquoten verbinden, sind nicht als kontinuierliche Entwicklung zu interpretieren, sondern dienen als Hilfe zum Vergleich der Fehlerbereiche.

Die Fehlerquotenschätzungen der Kommission für 2013 und 2014 beruhen auf dem Ist-System der Rechnungslegung (durchgeführte Zahlungen einschließlich Vorfinanzierungen). Um einen konservativeren Ansatz zu erreichen, beruhen die Schätzungen der Fehlerquoten für 2015 nicht mehr auf dem Ist-System der Rechnungslegung, sondern auf der Periodenrechnung (d. h. den durchgeführten Zahlungen, ausschließlich ausbezahlter Vorfinanzierungen und einschließlich verrechneter Vorfinanzierungen). Siehe auch die AMPR für 2015 (S. 49).

Quelle: Jahresberichte des Rechnungshofs zu den Haushaltsjahren 2013-2015. Synthesebericht der Kommission für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 sowie AMPR der Kommission für 2015.

Da die Ergebnisse der Kommission und des Rechnungshofs ähnlich sind, beruhen die folgenden Analysen der anhaltend hohen Fehlerquoten auf der Gesamtheit der Indikatoren, die durch die beiden oben beschriebenen Ansätze ermittelt wurden. Als allgemeiner Begriff wird für diese Indikatoren der Ausdruck „geschätzte Fehlerquoten“ verwendet.

3. Situation für den EU-Haushalt als Ganzes

3.1. Die fortgesetzten Anstrengungen der Kommission zur Verringerung der Gesamtfehlerquote:

Auch wenn die Ergebnisse aufgrund der unterschiedlichen Ansätze der Kommission und des Rechnungshofs nicht direkt vergleichbar sind, lohnt es sich, Folgendes zu unterstreichen:

- Beide Methodiken ermöglichen die Schätzung eines Fehlerbereichs.²³
- Der Fehlerbereich des Rechnungshofs ist breiter (2014 zwischen 3,3 % und 5,4 % bzw. 2015 zwischen 2,7 % und 4,8 %) als der Fehlerbereich der Kommission (2014 zwischen 2,6 % und 3,6 % bzw. 2015 zwischen 2,3 % und 3,1 %).

²³ Für 2013 führte die Kommission eine Punktschätzung der Fehlerquote durch (2,8 %).

- Die beiden Fehlerbereiche überschneiden einander für die Jahre 2014 und 2015 (rot schattierte Fläche in Abbildung 2 – 2014 zwischen 3,3 % und 3,6 % und 2015 zwischen 2,7 % und 3,1 %).

Wenngleich die Methoden der Kommission und des Rechnungshofs klar darauf hinweisen, dass die geschätzte Gesamtfehlerquote sinkt (die Mindestfehlerquote der Kommission lag für 2013 bei 2,8 %, für 2014 bei 2,6 % und für 2015 bei 2,3 %, die untere Fehlergrenze des Rechnungshofs lag für 2013 bei 3,5 %, für 2014 bei 3,3 % und für 2015 bei 2,7 %), so zeigen sie doch auch, dass die Fehlerquote weiter über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Daher hat der Rechnungshof eine negative DAS ausgestellt. Auch wenn dieser Umstand etwas anderes anzudeuten scheint, hat sich der Grad der Einhaltung der rechtlichen Anforderungen durch die Kommission deutlich verbessert. Die Fehlerquoten sind von zweistelligen Zahlen für manche Politikbereiche (insbesondere „Kohäsion“) in den Programmplanungszeiträumen 2000-2006 und davor, auf wesentlich niedrigere Fehlerquoten in der Gegenwart (in den meisten Politikbereichen unter 5 % und in manchen Politikfeldern nahe bei oder sogar unter 2 %) gesunken. Die ständige Prüfung durch das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof hat zu einer weiteren „Professionalisierung“ der gesamten Kette zur Kontrolle der EU-Mittel, von der Kommission über die Behörden der Mitgliedstaaten bis zu Drittstaaten und internationalen Organisationen, geführt.

Insbesondere die weitere Verbesserung der Arbeit der Referate der Kommission für Ex-post-Kontrolle/Prüfung, die Stärkung bestehender und/oder die Einführung neuer Systeme sowie neue Vereinfachungsmaßnahmen waren wichtige Elemente dieser ständigen Anstrengungen.

Die Kommission unterstützt auch ein Netzwerk an Fachleuten für interne Kontrolle der Mitgliedstaaten. Dieses Netzwerk für interne Kontrolle im öffentlichen Dienst (Public Internal Control – PIC) ermöglicht die Identifikation und den Austausch über bewährte Verfahren zur Verbesserung der Lenkungssysteme im öffentlichen Sektor. Das Netzwerk umfasst alle Systeme für interne Kontrolle der Mitgliedstaaten und die nächste PIC-Konferenz, die für Juni 2017 geplant ist, wird sich u. a. mit Lenkungsregelungen für die Verwaltung von EU-Mitteln beschäftigen. Zur Erzielung weiterer Fortschritte hat die Vizepräsidentin der Kommission K. Georgieva im Jahr 2015 die Initiative „Ein ergebnisorientierter EU-Haushalt“ (EU Budget Focused on Results – BFOR) ins Leben gerufen, um die Wirksamkeit des Unionshaushalts bei der Unterstützung von Wachstum, Arbeit und Stabilität in Europa zu maximieren und gleichzeitig die Fehlerquoten durch weitere Vereinfachungsmaßnahmen und bessere Kontrollen zu senken. Das Hauptziel ist es, sicherzustellen, dass der Vollzug des EU-Haushalts vorschriftsmäßig erfolgt und zu den gewünschten Ergebnissen beiträgt. Die Prüfungs- und Kontrollkosten sollen zurückgeschraubt werden, während gleichzeitig die Fehler bei den Ausgaben gesenkt werden und der EU-Haushalt besser geschützt wird.

In Bezug auf die Betrugsbekämpfungspolitik, die vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) koordiniert wird, wurde der MFR 2014-2020 im Bereich Betrugsrisikobewertung, Betrugsprävention und -erkennung gestärkt. Für die geteilte Mittelverwaltung fordern die sektorspezifischen Verordnungen von den Mitgliedstaaten die Umsetzung wirksamer und angemessener Betrugsbekämpfungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der erkannten Risiken und die Ergreifung der erforderlichen Schritte, um

Betrug und Unregelmäßigkeiten wirksam vorzubeugen bzw. diese zu erkennen und zu sanktionieren und vorschriftswidrig gezahlte Beträge an den EU-Haushalt zurückzuerstatten.

Dennoch ermutigt die Kommission die Mitgliedstaaten, diese Betrugsbekämpfungsmaßnahmen über die unmittelbaren Vorschriften hinaus in eine innerstaatliche Betrugsbekämpfungsstrategie einzubetten, um eine bessere Aufsicht über die Bekämpfung des für die finanziellen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten schädlichen Betrugs sowie eine einheitliche und wirksame Praxis sicherzustellen, insbesondere dort, wo dezentralisierte Organisationsstrukturen bestehen.

Parallel dazu kooperieren OLAF und die Generaldirektionen REGIO, EMPL, MARE, AGRI und HOME mit den Mitgliedstaaten auf dem Feld der Betrugsprävention und -erkennung mittels Workshops, Seminaren, Fortbildungsmaßnahmen und der Erstellung praktischer Leitfäden.

Als kurzen Hinweis auf die weiteren Vorhaben sei erwähnt, dass die Kommission ein Paket für die Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des MFR 2014-2020 beschlossen hat. Dieses baut auf den Modernisierungsanstrengungen und den erzielten Verbesserungen im derzeitigen MFR auf. Eine Schlüsselrolle kommt dabei der weiteren Vereinfachung zu.

Die Kommission schlägt eine ambitionierte Überarbeitung der allgemeinen Finanzvorschriften²⁴ in einem einzigen Rechtsakt vor („Omnibus“). Dieser Rechtsakt enthält auch die entsprechenden Änderungen der sektorspezifischen Finanzvorschriften, die in 15 Rechtsakten über mehrjährige Programme festgelegt sind, die sich z. B. auf die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds oder die Landwirtschaft beziehen. Dadurch soll nicht die politische Diskussion wiederbelebt werden, sondern es handelt sich um technische Änderungen, über die rasch Einigung erzielt werden kann, sodass sich die Vereinfachung und größere Flexibilität bereits während der zweiten Hälfte des derzeitigen MFR positiv auf den Bereich der Ausgaben auswirken können.

Die folgenden Verbesserungen werden in der „Omnibus“-Revision der Haushaltsordnung und der sektorspezifischen Vorschriften vorgeschlagen:

- Vereinfachung für die Empfänger von EU-Mitteln
- Übergang von mehreren Kontrollebenen zu miteinander verknüpften Prüfungen, Bewertungen oder Genehmigungen sowie Harmonisierung der Anforderungen an die Berichterstattung
- mögliche Anwendung eines einzigen Regelwerks bei Hybridmaßnahmen sowie stärkere Interoperabilität verschiedener Instrumente und Verwaltungsarten
- wirksamerer Einsatz der Finanzierungsinstrumente, Kombination von Maßnahmen oder Instrumenten
- flexiblere Haushaltsverwaltung
- Ergebnisorientierung und Straffung der Berichterstattung und
- einfachere und schlankere EU-Verwaltung

Zu den Maßnahmen zur Reduzierung des Fehlerrisikos gehören die Möglichkeit, Zahlungen an Ergebnisse und Bedingungen zu knüpfen, die Abschaffung des Gewinnverbots, die Vereinfachung der Regeln für das Kumulierungsverbot und die zunehmende Inanspruchnahme vereinfachter Kostenoptionen (Pauschalbeträge, Kosten je Einheit oder Pauschalsätze).

²⁴ COM(2016) 605 final vom 14.9.2016.

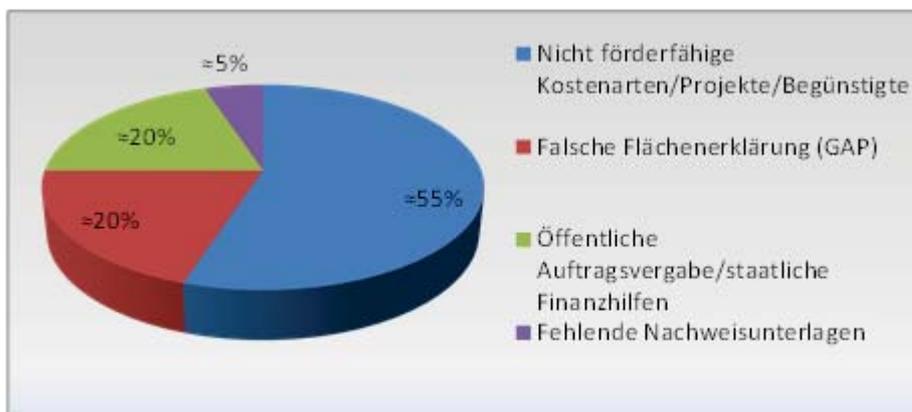
Die Mitteilung der Kommission zur Halbzeitüberprüfung beinhaltet auch einige Hinweise auf den nächsten MFR: Punkte, wie dessen Dauer und eine kohärente Reform sowohl der Ausgaben- als auch der Finanzierungsseite.

3.2. Von der Kommission und dem Rechnungshof festgestellte Fehlerarten

Die Kommission und der Rechnungshof stimmen in Bezug auf die häufigsten Fehlerarten überein, diese sind:

- a) nicht förderfähige Ausgabenposten
- b) nicht förderfähige Begünstigte/Projekte/Anwendungszeiträume
- c) Verstoß gegen Regeln über die Vergabe öffentlicher Aufträge und staatlicher Finanzhilfen
- d) unzureichende Zuverlässigkeit der Nachweisunterlagen für Ausgabenerklärungen und
- e) fehlerhafte Erklärung der förderfähigen Flächen im Bereich der Landwirtschaft

Abbildung 3 – Geschätzter Beitrag der verschiedenen Fehlerarten zu den geschätzten Fehlerquoten (Durchschnitt 2013–2015)²⁵



3.3. Folgen des Mehrjahrescharakters eines bedeutenden Teils der EU-Ausgaben

Gemäß Haushaltsordnung (Artikel 2 Buchstabe r) sind die Risiken durch einen mehrjährigen Ansatz zu managen:

„...Kontrolle [ist] jede Maßnahme, die ergriffen wird, um eine hinreichende Gewähr für [...] die Prävention, Aufdeckung und Korrektur betrügerischer Handlungen und Unregelmäßigkeiten und ihre Weiterverfolgung sowie die angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge unter Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters der Programme und der Art der betreffenden Zahlungen zu geben. Kontrollen können verschiedene Überprüfungen beinhalten sowie auch die Umsetzung von politischen Maßnahmen und Verfahren zur Erreichung der in Satz 1 genannten Ziele; ...“

Die Durchführung umfassender, detaillierter Ex-ante-Kontrollen für alle (Millionen von) Zahlungen durch die Kommission, Mitgliedstaaten, Drittstaaten etc., um Fehlern gleich von Beginn an vorzubeugen, würde zu einem unerschwinglichen Ressourcen- und Zeitaufwand

²⁵ Auf der Grundlage der Daten des Rechnungshofs in seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2013 bis 2015 und, soweit verfügbar, der jährlichen Tätigkeitsberichte der Dienststellen der Kommission.

führen. Daher beinhalten alle Systeme Ex-post-Kontrollen während der Lebensdauer oder zum Abschluss von Programmen und Projekten. Wenn Fehler festgestellt werden, schützt außerdem die Anwendung von Korrekturmechanismen (d. h. Finanzkorrekturen und Einziehungen) den EU-Haushalt vor rechtswidrig getätigten Ausgaben²⁶.

Vor dem Hintergrund des Mehrjahrescharakters eines wesentlichen Teils der EU-Ausgaben kann die endgültige Fehlerquote natürlich nur zum Abschluss eines Programms, wenn alle Kontrollebenen angewendet wurden, festgestellt werden.

In Beantwortung einer Anfrage des Europäischen Parlaments²⁷ haben die Dienststellen der Kommission zum ersten Mal im Kontext der AMPR für 2015 ihre beste Schätzung der Risikobeträge für die in ihre Zuständigkeit fallenden Haushaltsposten durch Schätzungen über die Korrekturmaßnahmen, die ihrer Erwartung nach in Zukunft anzuwenden sind, ergänzt.

Die geschätzten künftigen Korrekturen sind die Ausgabenbeträge, die gemäß der konservativen Schätzung der GD gegen die anwendbaren rechtlichen und vertraglichen Bestimmungen verstoßen. Diese Beträge werden mittels Kontrollen, die nach der Genehmigung der Zahlung durchgeführt werden, erkannt und korrigiert, d. h. sie umfassen nicht nur Korrekturen, die zum Zeitpunkt der Berichterstattung bereits umgesetzt worden sind, sondern auch solche, die in den Folgejahren umgesetzt werden. Die Schätzungen der GD beruhen auf dem Durchschnittsbetrag der Finanzkorrekturen und Einziehungen der vergangenen Jahre, unter Vornahme evtl. erforderlicher Anpassungen, insbesondere um (i) Elemente, die unter den neuen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht mehr gültig sind, sowie (ii) einmalige Ereignisse zu neutralisieren.

Die geschätzten künftigen Korrekturen stellen zwischen 1,5 % und 1,9 % der jeweiligen Gesamtausgaben dar. Der geschätzte Risikobetrag zum Abschluss liegt nach der Umsetzung aller Korrekturmaßnahmen zwischen 0,8 % und 1,3 % der Gesamtausgaben im Jahr 2015. Demnach stellen die mehrjährigen Korrekturmechanismen einen geeigneten Schutz des EU-Haushalts vor rechtswidrig getätigten Ausgaben dar²⁸.

3.4. Kontrollkosten und Vereinfachung

Die Nichterkennung von Fehlern ist ein inhärentes Risiko eines Verwaltungssystems. Es wird weithin anerkannt, dass die Senkung der Fehlerquoten auf null sowohl für die Begünstigten als auch für die Behörden unrealistisch hohe Kosten verursachen würde. Der Rechnungshof hat seine Wesentlichkeitsschwelle auf 2 % der geprüften Beträge gesetzt. Diese Schwelle wurde jedoch nicht auf der Grundlage der Erwartungen von Interessenträgern oder einer Kosten-Nutzen-Analyse der erforderlichen Kontrollen zur Gewährleistung der Einhaltung gesetzlicher Pflichten festgelegt. Stattdessen wurde die Wesentlichkeitsschwelle von 2 % aus Verfahren abgeleitet, die für die Zuverlässigkeitsprüfung der Rechnungsführung entwickelt wurden. Systeme, die ein getreues und gerechtes Bild der Jahresrechnung gewährleisten, sind jedoch im Allgemeinen weniger komplex und aufwendig als solche, die eingesetzt

²⁶ Die „Mitteilungen über den Schutz des EU-Haushalts“ der Kommission bieten ausführliche Informationen über die Präventions- und Korrekturmaßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts.

²⁷ Die Anfrage wurde von der Berichterstatterin zur Entlastung für 2014, Frau Martina Dlabajova, im Zusammenhang mit der Debatte über die Entlastung der Kommission für 2014 am 23. Februar 2016 im Haushaltskontrollausschuss gestellt. Siehe auch Absatz 54 des Entlastungsbeschlusses des Parlaments für 2014: Gesamthaushaltsplan der EU – Europäische Kommission und Exekutivagenturen.

²⁸ Ausführliche Angaben finden Sie auf den Seiten 48 bis 51 der AMPR für 2015.

werden müssen, um Sicherheit in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu bieten, die der Rechnungsführung zugrunde liegen.

Tabelle 1 zeigt die von den Generaldirektionen in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten geschätzten Gesamtkosten der Kontrollen (Kosten der Ex-ante-Kontrollen, Ex-post-Kontrollen und Bewertungen durch Dienststellen von Kommission/Mitgliedstaaten/Drittstaaten/internationalen Organisationen) in Bezug auf die Rechtmäßigkeit/Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge.

Tabelle 1 – Kontrollkosten

GD	Kontrollkosten in % der Ausgaben 2015
AGRI	4,6 % ²⁹
REGIO	2,3 % ³⁰
EMPL	5 % ³¹
RTD	2,3 % ³²
DEVCO	5,11 % ³³
NEAR	3,6 % ³⁴
CNECT	1,75 % ³⁵

Die Kommission vermerkt, dass die Fehlerquote trotz des Rückgangs der geschätzten Fehlerquoten weiter über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Eine Steigerung des aktuellen Kontroll- und Prüfniveaus kann jedoch nicht als Weg der Zukunft angesehen werden. Wie in Tabelle 1 gezeigt, sind die Kosten (und der Verwaltungsaufwand) der Kontrollen bereits jetzt hoch. Darüber hinaus besteht bei den Begünstigten der allgemeine Eindruck, dass sie durch die Anzahl an Kontrollen überfordert werden. Daher sollte die Senkung der anhaltend hohen Fehlerquoten nicht durch mehr, sondern eher durch bessere Kontrollen erzielt werden. Verstärkte Schlüsselkontrollen in bestehenden Systemen der Mitgliedstaaten würden tatsächlich eine Senkung der Fehlerquoten ohne Erhöhung der Ressourcen ermöglichen.

Ferner sehen alle Interessenträger ein, dass die Vereinfachung der Weg der Zukunft ist, da sie das Fehlerrisiko senkt und positive Auswirkungen auf die Verwaltungs- und Kontrollkosten sowie den Aufwand hat³⁶. Die umgesetzten Vereinfachungsmaßnahmen haben insbesondere zur Einführung des Konzepts der „vereinfachten Kostenoptionen“ (Simplified Cost Options – SCOs), die Fehlern von Beginn an vorbeugen, sowie zur Verringerung von „Überregulierung“ geführt (für weitere Ausführungen siehe Abschnitt III – „Situation der verschiedenen MFR-Rubriken“).

²⁹ GD AGRI AAR 2015; Seite 77.

³⁰ GD REGIO AAR 2015; Seite 88.

³¹ GD EMPL AAR 2015; Seite 72.

³² GD RTD AAR 2015; Seite 90-91.

³³ GD DEVCO AAR 2015; Seite 61.

³⁴ GD NEAR AAR 2015; Seite 50.

³⁵ GD CNECT AAR 2015; Seite 60.

³⁶ Der bevorstehende „Bericht der Kommission an den Europäischen Rechnungshof, den Rat und das Europäische Parlament über die Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs“ bietet Informationen über die Analyse der Grundursachen für Fehler durch die einzelnen Mitgliedstaaten.

3.5. Notwendigkeit einer weiteren Verbesserung der bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme, insbesondere der Primärkontrollen in den Mitgliedstaaten

Die Analysen der Kommission und des Rechnungshofs stimmen überein, dass eine bedeutende Anzahl an Fehlern im Bereich der geteilten Mittelverwaltung durch Primärkontrollen von Leitungsorganen in den Mitgliedstaaten hätte verhindert, festgestellt und korrigiert werden können. Wie in den jüngsten Jahresberichten des Rechnungshofs erläutert, verfügten die einzelstaatlichen Behörden bei fast der Hälfte der vom Rechnungshof festgestellten Unregelmäßigkeiten über ausreichende Informationen (z. B. von den Endbegünstigten, externen Prüfern oder aus ihren eigenen Kontrollen), um Fehlern vor der Ausgabenerklärung an die Kommission vorzubeugen bzw. diese festzustellen und zu korrigieren. Darüber hinaus wurden einige der vom Rechnungshof berichteten Fehler von den einzelstaatlichen Behörden selbst verursacht. Wenn man alle verfügbaren Informationen verwendet hätte, hätten die Fehlerquoten sehr viel näher an der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % oder sogar darunter gelegen.

Für direkte und indirekte Mittelverwaltung wurden ähnliche Mängel festgestellt (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2 – Prozentsatz der Fehler, die die Mitgliedstaaten bzw. Drittstaaten vor der Erklärung der Ausgabe und der Zahlung durch die Dienststellen der Kommission hätten verhindern bzw. erkennen und korrigieren sollen*

Rubrik	Jahresbericht 2013			Jahresbericht 2014			Jahresbericht 2015		
	Fehlerquote (1)	Prozentsatz der Fehler, die man hätte verhindern bzw. erkennen und korrigieren können (2)	Mindestfehlerquote (1) - (2)	Fehlerquote (3)	Prozentsatz der Fehler, die man hätte verhindern bzw. erkennen und korrigieren können (4)	Mindestfehlerquote (3) - (4)	Fehlerquote (5)	Prozentsatz der Fehler, die man hätte verhindern bzw. erkennen und korrigieren können (6)	Mindestfehlerquote (5) - (6)
Forschung und sonstige interne Politikbereiche/Wettbewerbsfähigkeit/H1A	4 %		4 %	5,6 %	2,8 %	2,8%	4,4 %	0,6 %	3,8 %
Wettbewerbsfähigkeit, Regionalpolitik, Energie und Verkehr / H1B	6,9 %	3 %	3,9 %	6,1 %	3,3 %	2,8 %	5,2 %	2,4 %	2,8 %
Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Sozialfragen / H1B	3,1 %	1,3 %	1,8 %	3,7 %	3,2 %	0,5 %			
Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen / H2	3,6 %	1,1 %	2,5 %	2,9 %	0,6 %	2,3 %	2,2 %	0,3 %	1,9 %
Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit /H2	6,7 %	4,7 %	2 %	6,2 %	3,3 %	2,9 %	5,3 %	1,7 %	3,6 %
Europa in der Welt / H4	2,6 %		2,6%	2,7 %	0,2 %	2,5 %	2,8 %	1 %	1,8 %

* Quelle: Jahresberichte des Rechnungshofs zu den Haushaltsjahren 2013-2015.

III. SITUATION DER VERSCHIEDENEN MFR-RUBRIKEN

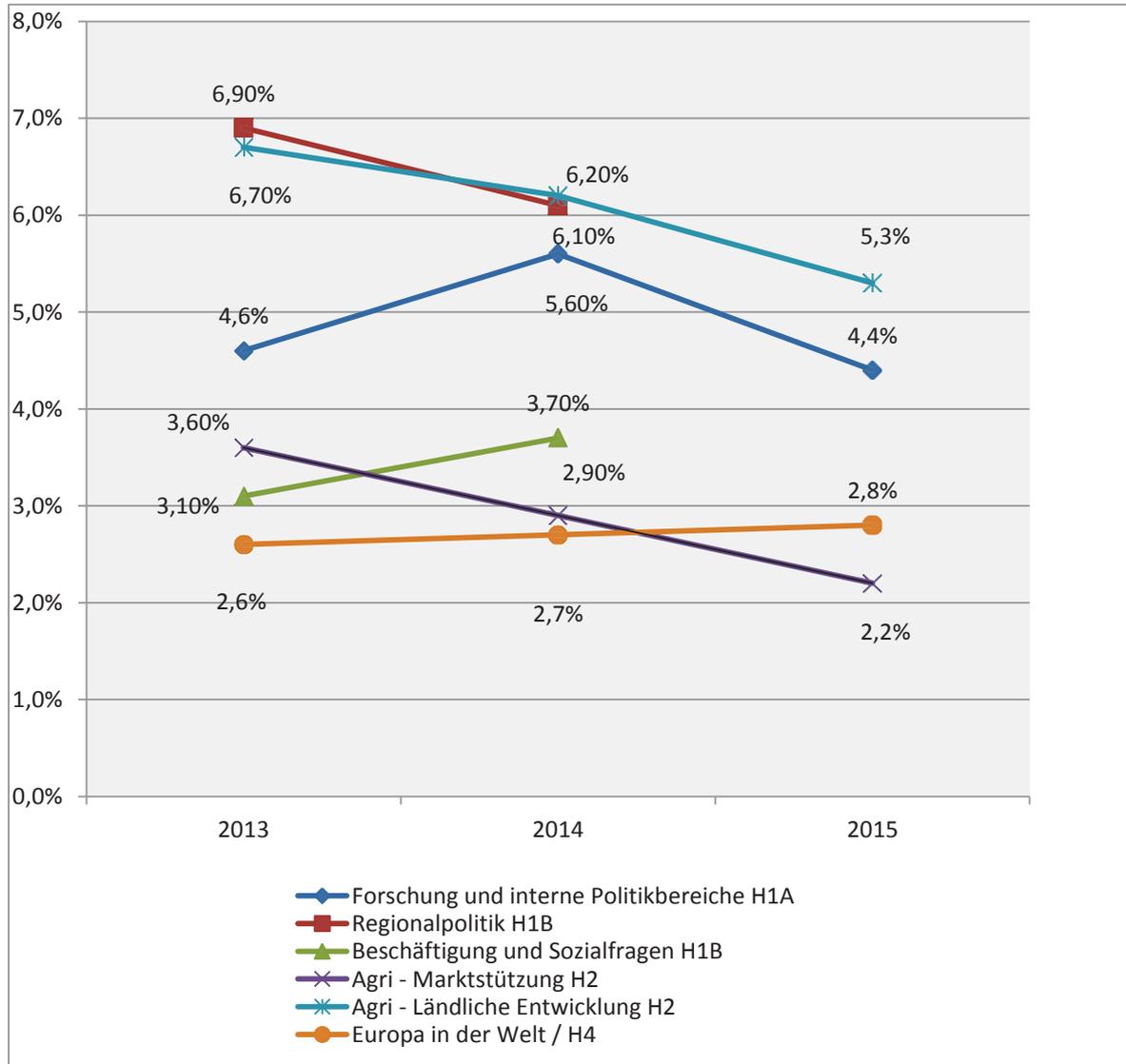
1. Einleitung

Die Bereiche, in denen die geschätzten Fehlerquoten anhaltend hoch waren, sind gemäß den Ergebnissen der eigenen Prüftätigkeit der Kommission und den von der Kommission in den jährlichen Tätigkeitsberichten für den Zeitraum von 2013 bis 2015 (siehe Abschnitte unten) bereitgestellten Daten:

- in der Rubrik 1A) des MFR, Forschung und Innovationspolitik
- in der Rubrik 1B) sowohl Regionalpolitik und Stadtentwicklung als auch Beschäftigung und Sozialfragen (Letzterer jedoch in einem geringeren Ausmaß)
- die gesamte Rubrik 2, Natürliche Ressourcen (wobei jedoch die Fehlerquote des EGFL – Marktmaßnahmen und Direktzahlungen – der den Hauptteil der Ausgaben darstellt, in der Nähe der Wesentlichkeitsschwelle lag)
- die gesamte Rubrik 4, Europa in der Welt (jedoch zu einem geringeren Ausmaß als alle anderen Rubriken)

Für die gleichen Rubriken und Bereiche stellte der Rechnungshof in seinen Jahresberichten fest, dass die wahrscheinlichste Fehlerquote anhaltend über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lag (siehe Abbildung 4)³⁷.

Abbildung 4 – Die wahrscheinlichsten Fehlerquoten für die verschiedenen Politikbereiche im Zeitraum von 2013 bis 2015 laut Rechnungshof*



* Der Rechnungshof stellte für 2015 keine spezifischen Schätzungen der Fehlerquoten für die Generaldirektionen „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ – H1B (REGIO) sowie „Beschäftigung, Soziales und Integration“ (EMPL) – H1B mehr zur Verfügung.

Die Linien, die die verschiedenen Fehlerquoten verbinden, sind nicht als kontinuierliche Entwicklung zu interpretieren, sondern dienen als Hilfe zum Vergleich der Fehlerbereiche.

Quelle: Jahresberichte des Rechnungshofs zu den Haushaltsjahren 2013-2015.

Laut Rechnungshof haben die verschiedenen Risikomuster der Regelungen auf der Grundlage von Kostenerstattungen (bei denen die Zahlungen aus dem EU-Haushalt auf der

³⁷ Aufgrund ihrer relativ geringen Bedeutung in Bezug auf das Finanzvolumen und die Auswirkungen auf die Gesamtfehlerquote wird die Rubrik 3, Sicherheit und Unionsbürgerschaft, in diesem Bericht nicht behandelt. Auch der Rechnungshof hat für seine Jahresberichte 2014 und 2015 keine repräsentative Stichprobe für seine Prüfung gezogen.

Grundlage förderfähiger Kosten für förderfähige Tätigkeiten erfolgen) bzw. Zahlungsansprüchen (bei denen die Zahlungen aus dem EU-Haushalt auf der Erfüllung bestimmter Bedingungen beruhen) höheren Einfluss auf die Fehlerquoten in den verschiedenen Ausgabenbereichen als die Verwaltungsart (geteilte, direkte und indirekte Mittelverwaltung)³⁸. Da die Prüfungen der Kommission zu ähnlichen Ergebnissen kommen, enthalten die folgenden Abschnitte eine Analyse der Möglichkeiten zur Ersetzung der Kostenerstattung auf der Grundlage förderfähiger Kosten durch Zahlungen auf der Grundlage von Zahlungsansprüchen oder zumindest durch die Einführung von Vereinfachungsmaßnahmen, wie z. B. „vereinfachte Kostenoptionen (SCOs)“, Pauschalbeträge oder Pauschalsätze.

2. MFR-Teilrubrik 1A) – Wettbewerbsfähigkeit – Forschung und Innovation (d. h. die Generaldirektionen „Forschung und Innovation“, RTD, sowie „Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien“, CNECT)³⁹

2.1. Fehlerquote

Die repräsentative Fehlerquote für das RP7, berechnet auf der Grundlage der gemeinsamen Stichprobe, beträgt 4,47 %. Diese beruht auf 298 abgeschlossenen Prüfungen zum 31. Dezember 2015, von 324 ausgewählten Vorgängen.

Gemäß der eigenen Prüftätigkeit der Kommission für das Siebte Rahmenprogramm (RP7), die 3336 Prüfergebnisse von 2008 bis 2015 enthält, liegt die Gesamtfehlerquote für 2015 zwischen 4,47 und 5 %. Dies stimmt mit dem Gesamtfehlerbereich von 2-6,7 % überein, den der Rechnungshof in seiner Analyse für die Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit“, mit einer wahrscheinlichsten Fehlerquote von 4,4 % (siehe Abbildung 5), ermittelt hat. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Gesamtzahlen Unterschiede in bestimmten Unterbereichen des RP7 verbergen können. Insbesondere die ERC- und Marie-Curie-Finanzhilfen enthalten eine Anzahl vereinfachter Förderfähigkeitskriterien, Einheitskosten und Pauschalsätze, die das Risiko nicht förderfähiger Ausgaben reduzieren und zu unter 2 % liegenden Fehlerquoten führen, wie z. B.:

- Pauschalsätze für manche Personalkosten und indirekte Kosten
- vereinfachte Zeiterfassungsanforderungen und
- Finanzhilfen an einzelne Begünstigte mit einer begrenzten Anzahl an Begünstigten aus dem öffentlichen Sektor

Diese vereinfachten Förderfähigkeitskriterien sind angesichts der besonderen Ziele und der besonderen Zielgruppe möglicher Begünstigter dieser Maßnahmen angemessen. Ihr genereller Einsatz würde es jedoch den Forschungsdiensten nicht erlauben, alle für die Forschungspolitik festgelegten Ziele zu erfüllen.

³⁸ Ausführliche Angaben finden Sie in den Ziffern 2.41 und 2.42 des Jahresberichts des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2015.

³⁹ Die vorliegende Analyse konzentriert sich auf den Bereich „Forschung und Innovation“, da dieser 60 % der Haushaltszuweisungen für Rubrik 1A ausmacht. Darüber hinaus liegen die geschätzten Fehlerquoten für andere interne Politikbereiche überwiegend unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %.

Genauer gesagt hebt dieser Abschnitt die beiden in finanzieller Hinsicht wichtigsten im Bereich der Forschung angesiedelten Generaldirektionen mit dem höchsten geschätzten Risikobetrag bei Zahlung hervor, nämlich die Generaldirektionen RTD und CNECT.

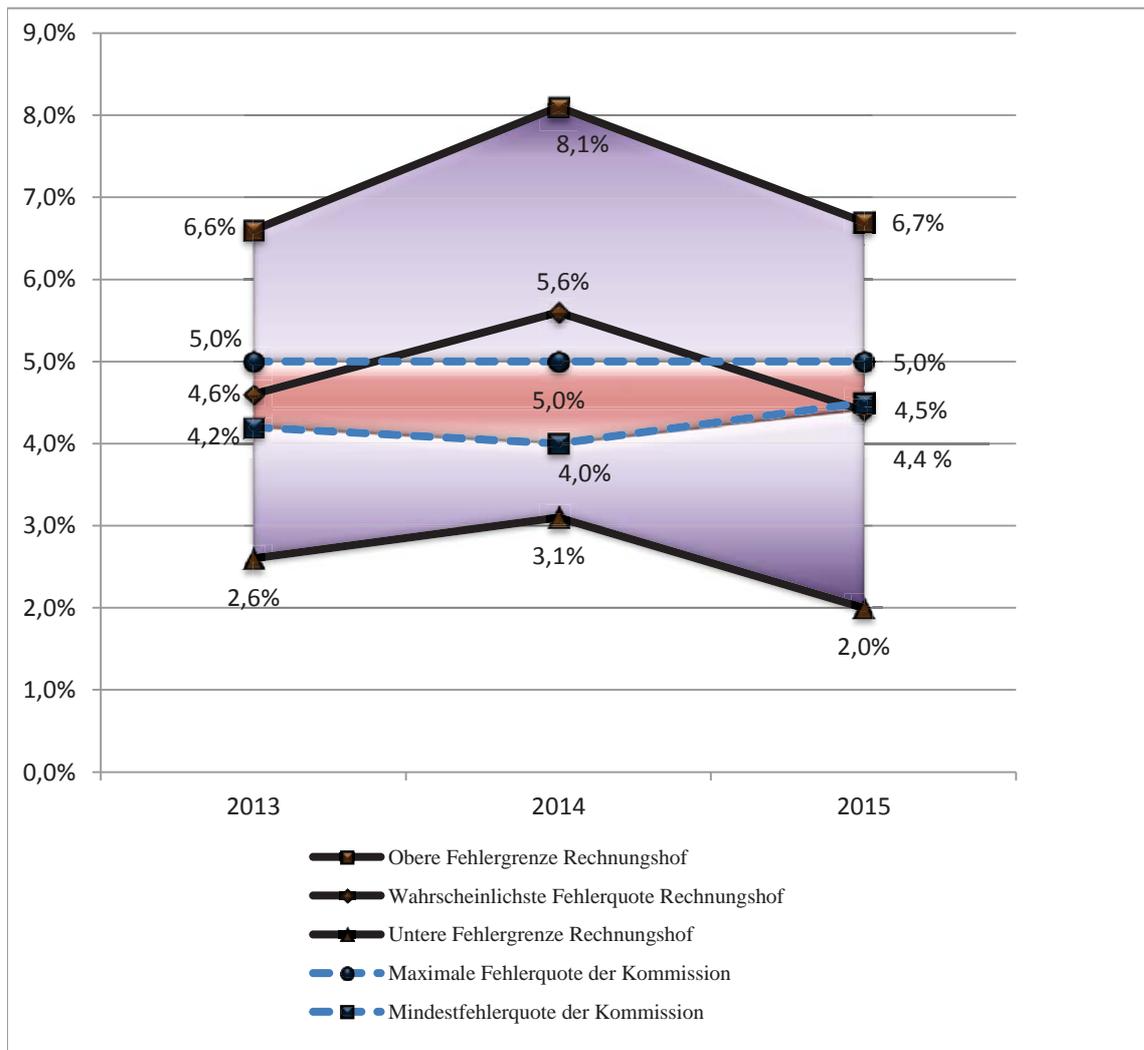
Die Restfehlerquote für das RP7 liegt deutlich näher an der Wesentlichkeitsschwelle (2,88 % für die GD RTD und 2,58 % für die GD CNECT). Es ist anzumerken, dass die endgültige Restfehlerquote für das Sechste Rahmenprogramm nach allen Kontrollen und Einziehungen sehr nahe bei oder sogar unter der Wesentlichkeitsschwelle lag, was die Bedeutung einer mehrjährigen Perspektive unterstreicht.

Der Gesamtrisikobetrag bei Zahlung lag für die Gesamtausgaben 2015 der GD RTD zwischen 107 und 125 Mio. EUR (2,1-2,5 %). Die konservativ geschätzten künftigen Korrekturen betragen 46 Mio. EUR (0,9 %). Der geschätzte Risikobetrag bei Abschluss liegt zwischen 61 und 79 Mio. EUR (1,2-1,6 %).

Der Gesamtrisikobetrag bei Zahlung lag für die Gesamtausgaben 2015 der GD CNECT zwischen 63 und 66 Mio. EUR (3,7-3,9 %). Die konservativ geschätzten künftigen Korrekturen betragen 22 Mio. EUR (1,3 %). Der geschätzte Risikobetrag bei Abschluss liegt zwischen 40 und 44 Mio. EUR (2,4-2,6 %).

Für den gesamten Politikbereich „*Forschung, Industrie, Weltraum, Verkehr und Energie*“ liegt der gesamte geschätzte Risikobetrag bei Zahlung zwischen 259 und 290 Mio. EUR (2,1-2,3 %), während der geschätzte Risikobetrag bei Abschluss zwischen 132 und 163 Mio. EUR liegt, was 1,1 bis 1,3 % der entsprechenden Ausgaben für 2015 entspricht.

Abbildung 5 – Die geschätzten Fehlerquoten der Kommission für das RP7 und die Fehlerquoten des Rechnungshofs für den Bereich „Wettbewerbsfähigkeit/Interne Politikbereiche“ im Zeitraum 2013-2015*



* Die Linien, die die verschiedenen Fehlerquoten verbinden, sind nicht als kontinuierliche Entwicklung zu interpretieren, sondern dienen als Hilfe zum Vergleich der Fehlerbereiche.

Im Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2013 untersuchte der Rechnungshof diesen Politikbereich in Kapitel 8 „Forschung und andere interne Politikbereiche“.

Die „Mindestfehlerquote der Kommission“ ist die Punktschätzung für das betreffende Jahr; Die „maximale Fehlerquote der Kommission“ ist die erwartete Endfehlerquote.

Quelle: Jahresberichte des Rechnungshofs und jährliche Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen RTD und CNECT für die Haushaltsjahre 2013-2015

2.2. Die Grundursachen der Fehler

a) Politikziele und Prioritäten

Der vielfältige Bereich (verschiedene Ziele und verschiedene Gruppen von Begünstigten) der Forschungspolitik hat Auswirkungen auf die Fehlerquote. Das Rahmenprogramm ist darauf abgestimmt, eine große Anzahl an Teilnehmern (bereits mehr als 50 000 Teilnehmer für Horizont 2020) in der Europäischen Union und weltweit anzuziehen. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und neue Teilnehmer wurden besonders zur Teilnahme ermutigt, obwohl bekannt ist, dass die Fehlerquote für diese Kategorien viel höher (2,5 bis 3 mal so hoch) ist als für andere Teilnehmer. Gleichzeitig sind an den meisten Projekten mehrere Begünstigte aus verschiedenen Staaten beteiligt. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für

die Erreichung der politischen Ziele des Programms, macht sie aber fehleranfälliger als Projekte mit nur einem Begünstigten.

b) Förderfähigkeit

Die Missachtung der Förderkriterien (nicht förderfähige Ausgaben) ist die einzige wesentliche Fehlerursache bei Forschungsprogrammen. Diese Fehlerart ergibt sich bei allen Ausgabenarten. Die größten Beiträge zur Gesamtfehlerquote ergeben sich aus:

- falsch berechneten Personalkosten
- nicht förderfähigen „sonstigen direkten Kosten“ aufgrund falsch berechneter Abschreibung oder
- aufgrund unzureichender Dokumentation von Materialaufwand, Reisekosten etc.
- nicht förderfähigen indirekten Kosten auf der Grundlage von fehlerhaften Gemeinkosten und
- nicht förderfähigen Kostenarten, die nicht mit dem Projekt verbunden sind

Gemäß der eigenen Prüftätigkeit der Kommission sind diese Fehlerarten für über als 87 % der festgestellten Fehlerquote verantwortlich. Der Rechnungshof kommt zu der gleichen Schlussfolgerung, wenn er darauf hinweist, dass 86 % der festgestellten Fehler die Erstattung nicht förderfähiger, von den Begünstigten erklärter Personal- und indirekter Kosten betreffen.

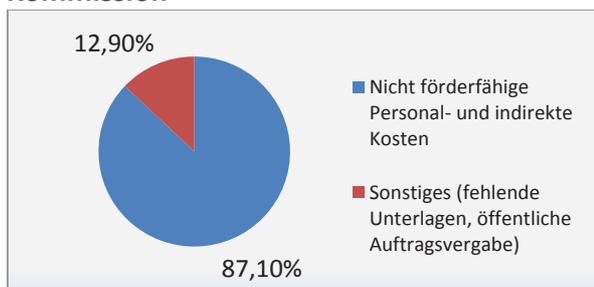
c) Ursache für die Nichterkennung von Fehlern – Schwachstellen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme

Der größte Teil der nicht erkannten Fehler ergibt sich aus den Prüfbescheinigungen (Certificates on the Financial Statements – CFS), die von externen Prüfern oder zuständigen und unabhängigen Beamten ausgestellt werden. Die unterschiedliche Qualität der CFS ist ein bekanntes Problem in der Politikfamilie „Forschung“. Trotz dieser Schwachstelle haben die für Forschung zuständigen Dienststellen errechnet, dass die Fehlerquote im Durchschnitt um 50 % niedriger ist, wenn eine CFS vorliegt. Dennoch vermeiden sie eindeutig nicht alle Fehler.

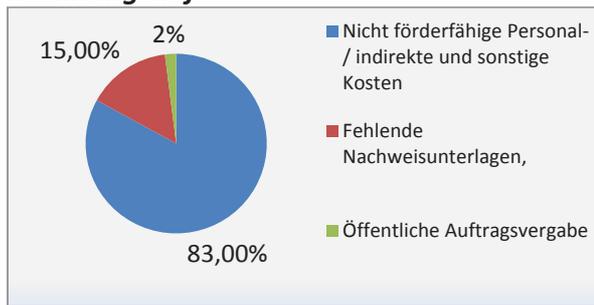
Im Jahr 2014 stellte der Rechnungshof fest, dass 2,8 % der Gesamtfehlerquote von 5,6 % durch Kontrollregelungen vor der Zahlung hätten erkannt werden müssen. Im Jahr 2015 belief sich dieser Wert auf 0,6 % von 4,4 %. In diesem Zusammenhang wurden zusätzliche Anstrengungen unternommen, um Leitlinien vorzugeben und das Bewusstsein zu schärfen, insbesondere bei den Ausstellern der Prüfbescheinigungen.

Abbildung 6 – Bewertungen der Fehlergrundursachen durch die Kommission und den Rechnungshof

a) Kommission



b) Rechnungshof⁴⁰



2.3. Durchgeführte Abhilfemaßnahmen

a) Vereinfachung

Vereinfachte Kostenoptionen werden bereits in mehreren Bereichen des RP7 und von Horizont 2020 eingesetzt (siehe unten):

- Einheitskosten für Personal im Rahmen der Marie Sklowodska-Curie-Maßnahmen, ab 2011 ausgeweitet auf tätige Geschäftsinhaber von KMU
- ein Pauschalsatz für indirekte Kosten, eine Option im RP7, die im Rahmen von Horizont 2020 allgemein angewendet wird und
- ein Pauschalbetrag für KMU in Phase 1

Diese Optionen werden dort ausgeweitet, wo sie zur Reduzierung der Fehlerquoten und des Verwaltungsaufwands sowie zur Erreichung der politischen Prioritäten von Nutzen sein können.

Für das Kostenmodell wurden die Interessenträger in der Konsultation der Interessenträger für Horizont 2020 gefragt, ob Pauschalbeträge auf der Grundlage des Outputs ein geeigneter Weg zur allgemeinen Finanzierung der Forschung wären. Dies wäre eine Zahlungsanspruchsregelung auf der Grundlage eines im Voraus für die durchzuführende Arbeit vereinbarten, festen Betrags. Ein derartiges output-orientiertes Finanzierungssystem würde jeden Förderfähigkeitsfehler vermeiden.

Die Interessenträger waren im Allgemeinen nicht für diese Option, sondern bevorzugten die Methode der „Kostenerstattung“, insbesondere aufgrund von Bedenken, dass es nicht der beste Weg wäre, Forschungsanstrengungen in der ganzen EU zu unterstützen. Ohne Frage hätte eine solche Regelung in finanzieller Hinsicht Vorteile bei der Senkung der Fehlerquote, sie könnte jedoch mit einer Reihe von Kosten und unerwünschten Nebenwirkungen verbunden sein.

Dennoch wird die Kommission die Möglichkeiten für die Einführung von output-orientierten Finanzierungsregelungen in Übereinstimmung mit den Hinweisen des Rechnungshofs über die geringeren Fehlerrisiken bei Zahlungsanspruchsregelungen weiter erkunden. Für 2018 ist ein Pilotversuch geplant, der eine bessere Bewertung von Kosten und Nutzen einer Änderung des Kostenmodells ermöglichen soll.

Wie oben erläutert, hat die Kommission bereits eine Reihe von Änderungen an den allgemeinen Finanzvorschriften vorgeschlagen, um das Fehlerrisiko zu verringern; dazu gehört der erweiterte Einsatz vereinfachter Kostenoptionen (siehe Abschnitt 3.1).

⁴⁰ Quelle: Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2015, Abbildung 5.2 für das gesamte Kapitel 5 über „Wettbewerbsfähigkeit“.

b) Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme

Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für Forschung werden ständig überprüft. Die Schaffung der Gemeinsamen Unterstützungsstelle, die alle Dienstleistungen für die Forschungsdurchführung zusammenfasst, wird durch gemeinsame IT-Tools und Geschäftsprozesse sowie einen gemeinsamen Prüfdienst Vorteile bringen. In Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Kosteneffizienz wird das Modell der Qualitätssicherung weiter weitgehend auf Ex-post-Prüfungen und beschränkten ausführlichen Ex-ante-Kontrollen beruhen. Der Grund dafür ist, dass Ex-ante-Kontrollen teuer sind, insbesondere in Anbetracht der großen Zahl an finanzierten Teilnahmen (bereits 50 000 unter Horizont 2020), und wir ohne Besuch vor Ort nur eine teilweise Sicherheit bieten können. Eine große Zahl an Ex-ante-Kontrollen ist auch mit einem hohen Verwaltungsaufwand für die Begünstigten verbunden und gemäß den Rechtsvorschriften ist die Kommission verpflichtet, diesen Aufwand zu minimieren.

Im Rahmen von Horizont 2020 werden Prüfbescheinigungen nur am Ende des Projekts, nicht jedoch in der Phase der Zwischenzahlungen verlangt. Dies bedeutet, dass die positive Wirkung der Prüfbescheinigungen später zu bemerken sein wird, was die Fehlerquote möglicherweise vorübergehend beeinträchtigen wird. Anders ausgedrückt ist bei zukünftigen Analysen der Fehlerquoten in diesem Bereich der Mehrjahrescharakter des Kontrollsystems zu berücksichtigen.

c) Rechtliche Rahmenbedingungen 2014-2020: Weitere Vereinfachung aber auch Bereiche mit erhöhtem Risiko

Für Horizont 2020 wurden nicht nur die bestehenden Vereinfachungen beibehalten, sondern weitere vorgesehen:

- ein einheitlicher, in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen angegebener Fördersatz für alle Finanzhilfen
- ein Pauschalsatz für indirekte Kosten für alle Finanzhilfen
- erweiterte Verwendung von Einheitskosten, Pauschalsätzen und Pauschalbeträgen für einige Kosten in manchen Programmen
- vereinfachte Zeiterfassungsanforderungen, insbesondere für Mitarbeiter, die Vollzeit im Projekt beschäftigt sind
- vereinfachte Regeln für die Berechnung tatsächlicher Arbeitsstunden
- einfachere Regeln für den Einsatz von Beratern und
- vereinfachte Verfahren für die Anerkennung von Unteraufträgen und Fremdkosten

Im Finanzausweis, der dem Gesetzesvorhaben beiliegt, wurde geschätzt, dass diese Vereinfachungen die repräsentative maximale Fehlerquote von 5 % auf ca. 3 % senken würde. Das Ziel für die Restfehlerquote oder den Risikobetrag war es, so nahe wie möglich an 2 % zu kommen, aber nicht unbedingt darunter.

Die vorgeschlagenen Vereinfachungen wurden von den Rechtsetzungsbehörden allgemein akzeptiert. Sie enthielten jedoch eine Reihe von Elementen, die zu einem Anstieg der Fehler führen können:

- eine angestrebte stärkere Teilnahme von kleinen und mittleren Unternehmen (wobei bekannt ist, dass KMU ein höheres Risiko aufweisen als andere Begünstigte)
- die Möglichkeit, die Kosten für große Forschungsinfrastrukturen geltend zu machen

- eine verkürzte Frist zur Erteilung der Finanzhilfe (damit weniger Zeit für Kontrollen) und
- eine Grenze von 8000 EUR pro Jahr und Vollzeitäquivalent für „zusätzliche Vergütungen“

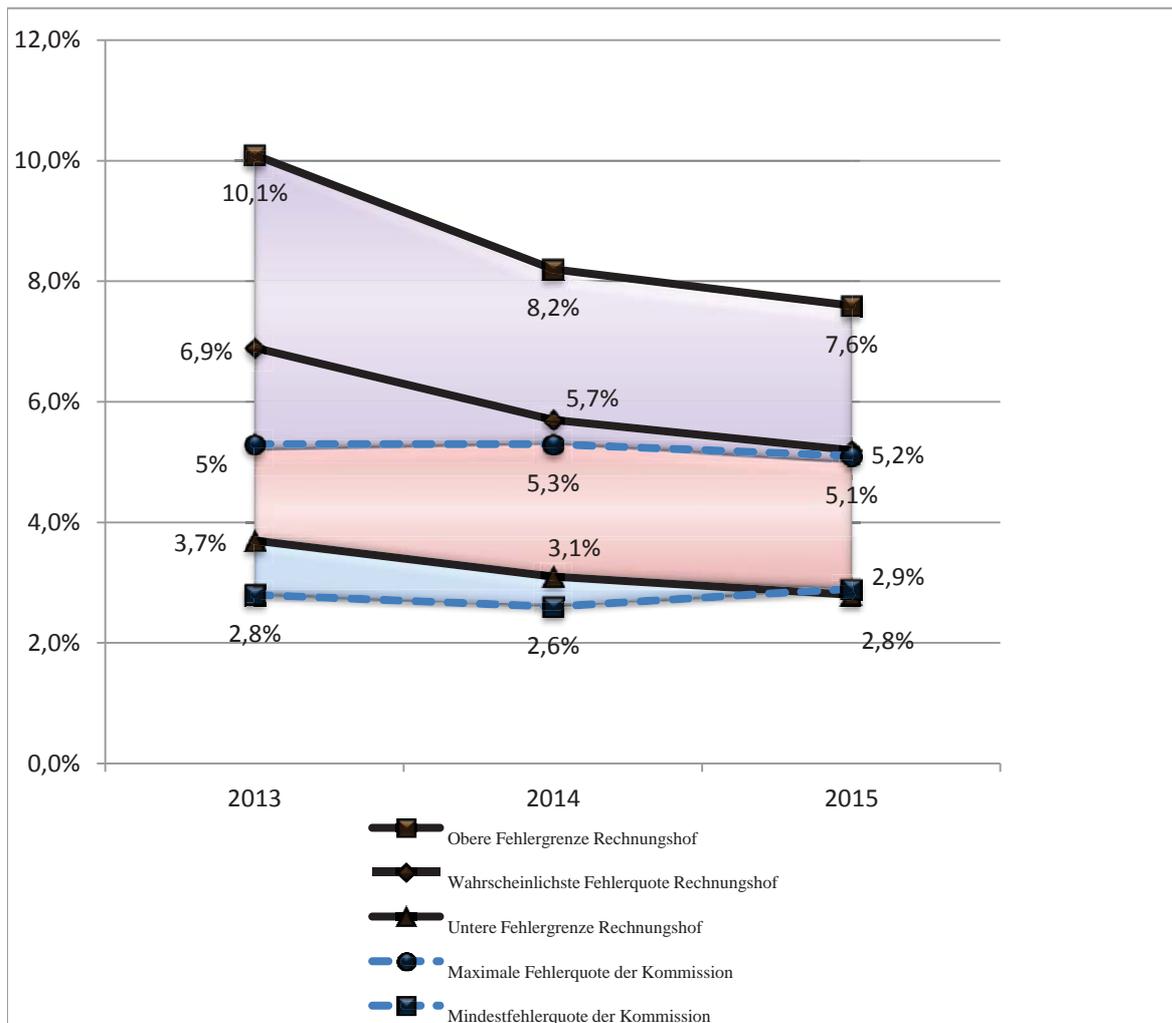
Eine weitere Vereinfachung der Regeln und Verfahren wird während der Laufzeit des Rahmenprogramms vorgeschlagen.

3. MFR-Teilrubrik 1B) – „Kohäsion“

Im Jahr 2015 gab der Rechnungshof seinen Ansatz auf, in seinem Kapitel über „Kohäsion“ separate Fehlerquoten für die beiden im Bereich der Strukturfonds tätigen Generaldirektionen, „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ (REGIO) sowie „Beschäftigung, Soziales und Integration“ (EMPL), getrennte Fehlerquoten auszuweisen, und gab stattdessen für den gesamten Bereich „Kohäsion“ eine gemeinsame wahrscheinlichste Fehlerquote von 5,2 % an. Dies steht im Vergleich zur Schätzung der im Bereich Strukturfonds tätigen Generaldirektionen, die eine obere Fehlerquote von 5,1 % und eine validierte Fehlerquote von 2,9 % angeben (siehe Abbildung 7).

Für geschätzte künftige Korrekturen wurde von den Generaldirektionen REGIO und EMPL für 2015 ein Betrag von 1435 Mio. EUR angegeben. Als Ergebnis dieser sehr konservativen Schätzung könnte der höchste Wert des Risikobetrags bei Abschluss (1267 Mio. EUR bzw. 2,3 % der Ausgaben 2015 in diesem Politikbereich) zu hoch angesetzt sein. Die tatsächliche Höhe der künftigen Korrekturen wird auf der Grundlage des bei Abschluss erkannten tatsächlichen Risikos bestimmt, um sicherzustellen, dass das Restrisiko für jedes Programm unter der Wesentlichkeitsschwelle (2 %) liegt.

Abbildung 7 – Geschätzte Fehlerquoten der Kommission und des Rechnungshofs für die gesamte Rubrik 1B im Zeitraum 2013 bis 2015*



* Die Linien, die die verschiedenen Fehlerquoten verbinden, sind nicht als kontinuierliche Entwicklung zu interpretieren, sondern dienen als Hilfe zum Vergleich der Fehlerbereiche.

Quelle: Jahresberichte des Rechnungshofs und jährliche Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen REGIO und EMPL für die Haushaltsjahre 2013-2015

3.1. MFR-Teilrubrik 1B) – GD „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ (REGIO)

3.1.1. Fehlerquote

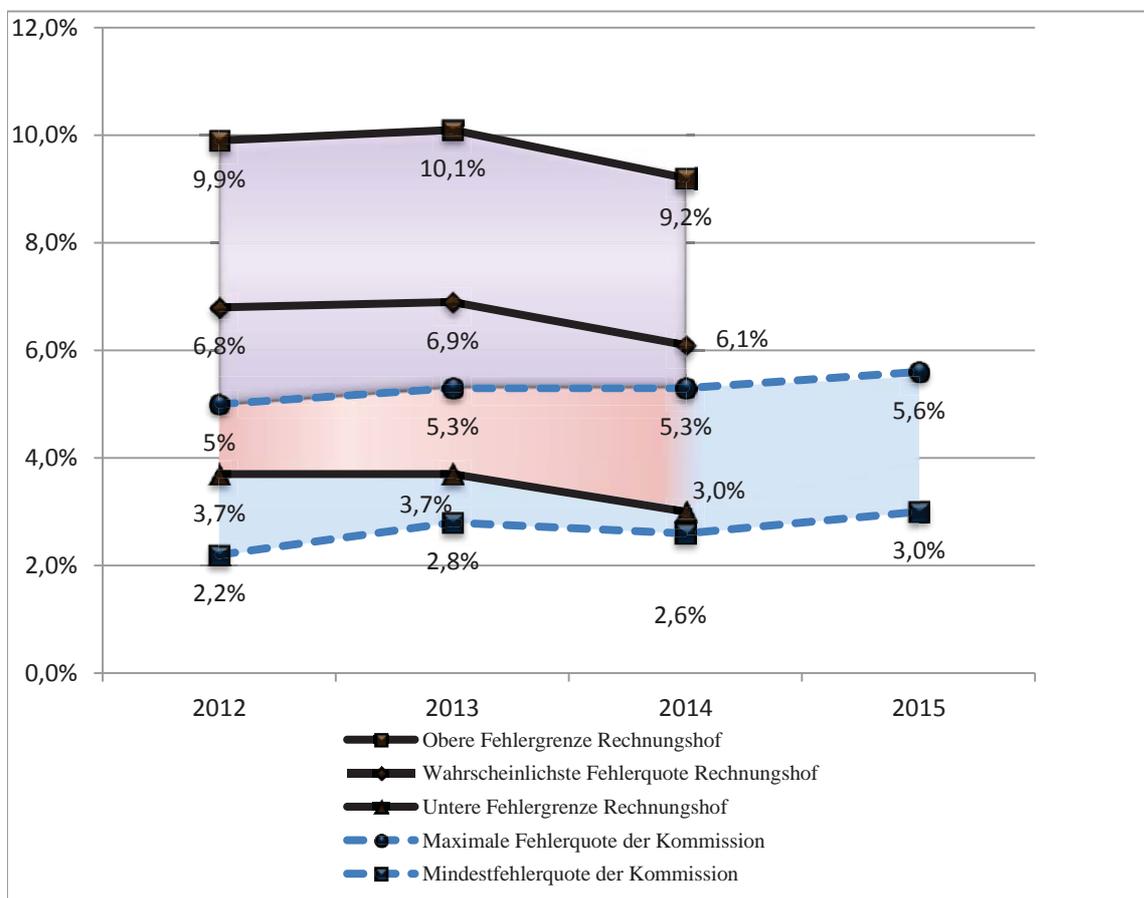
Für die geteilte Mittelverwaltung lag die durchschnittliche Risikorate in Bezug auf die Zahlungen 2015 für den EFRE und den Kohäsionsfonds (Programmplanungszeitraum 2007-2013) laut Angaben der GD REGIO aus dem Jahr 2015 zwischen 3 und 5,6 % auf Jahresbasis, was weitgehend der Gesamtbewertung des Rechnungshofs entspricht (siehe Abbildung 7 für den gesamten Bereich „Kohäsion“).

Die GD REGIO stützt ihre Analyse auf ihre eigenen Prüfergebnisse und die Daten, die von den einzelstaatlichen Prüfbehörden in ihren jährlichen Prüfberichten zur Verfügung gestellt werden (in Bezug auf die im Jahr 2014 erklärten Ausgaben wurden ca. 7300 Vorgänge geprüft). Um sich von der Zuverlässigkeit der Prüfbehörden zu überzeugen, führten die eigenen Prüfer der GD REGIO 58 Kontrollbesuche durch. Seit 2009 wurden mehr als 300 Kontrollbesuche bei 51 Prüfbehörden durchgeführt, die für die Aufsicht über 98,5 % der Programme des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung/Kohäsionsfonds zuständig sind. Zusätzlich dazu führen die Prüfer der GD REGIO eine umfassende Aktenprüfung der

jährlichen Prüfberichte und Prüfungsurteile der Prüfbehörden, ggf. ergänzt durch Kontrollbesuche, durch. Darüber hinaus erhielt die GD REGIO von den Prüfbehörden der Mitgliedstaaten 446 Berichte über durchgeführte Systemprüfungen, die von der GD sorgfältig analysiert wurden (in den Jahren 2013 und 2014 analysierte die GD REGIO mehr als 540 Systemprüfberichte).

In Bezug auf die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten „externen“ Daten verweist die GD REGIO darauf, dass 95 % der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten als zuverlässige Informationsquelle zum Zweck der Berechnung des Risikos der Zahlungen für 2015 bewertet wurden (siehe Abbildung 9). Für die verbleibenden 5 % berechnete die GD REGIO die von den Prüfbehörden angegebene Fehlerquote neu oder schätzte das Risiko pauschal ein, weil die gemeldeten Fehlerquoten als unzuverlässig eingestuft wurden oder zum Datum der Bewertung unzureichende/nicht schlüssige Prüfinformationen vorlagen, die keine vollständige Bestätigung der gemeldeten Fehlerquoten erlaubten.

Abbildung 8 – Die geschätzten Fehlerquoten der Kommission und des Rechnungshofs für den Bereich Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) im Zeitraum 2012-2015*

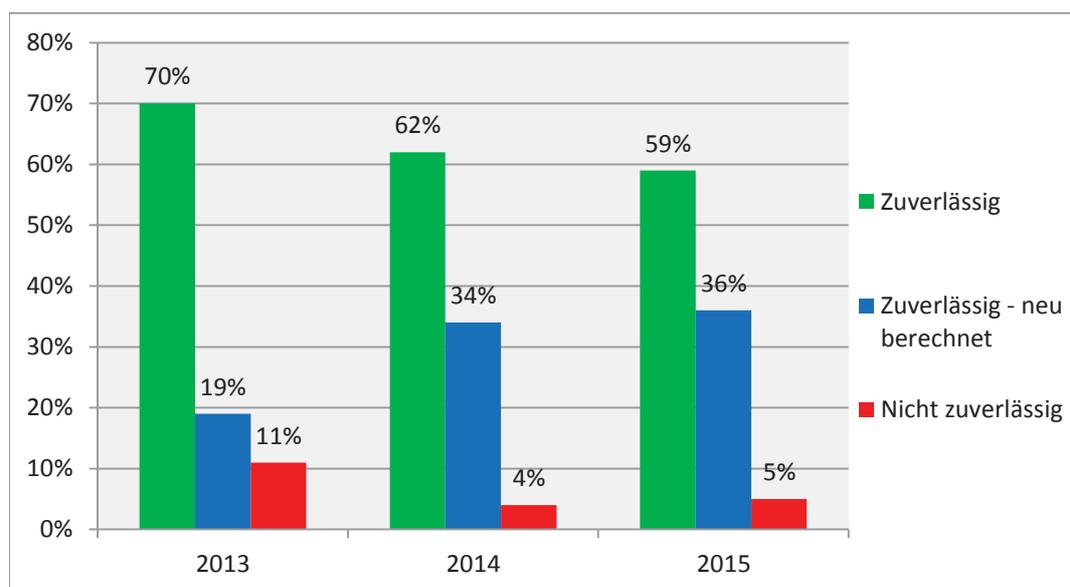


* Der Rechnungshof stellte für 2015 keine spezifischen Schätzungen der Fehlerquoten für die GD REGIO mehr zur Verfügung. Das Jahr 2012 ist ausnahmsweise eingeschlossen, um einen vollständigeren Überblick zu bieten.

Die Linien, die die verschiedenen Fehlerquoten verbinden, sind nicht als kontinuierliche Entwicklung zu interpretieren, sondern dienen als Hilfe zum Vergleich der Fehlerbereiche.

Quelle: Jahresberichte des Rechnungshofs für die Haushaltsjahre 2012 bis 2014 und jährliche Tätigkeitsberichte der GD REGIO für die Haushaltsjahre 2012 bis 2015.

Abbildung 9 – Zuverlässigkeit der Fehlerquoten, die der GD REGIO von den einzelstaatlichen Prüfbehörden zur Verfügung gestellt wurden



3.1.2. Die Grundursachen der Fehler

Im Jahr 2015 identifizierte die GD REGIO schwere Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen für 67 Programme in Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Polen, Rumänien, der Slowakei, Spanien, der Tschechischen Republik, Ungarn und dem Vereinigten Königreich und für ETZ-Programme, wie von der für das Programm zuständigen Prüfbehörde und/oder der Kommission festgestellt, als wichtigste Grundursache für Fehler im Zeitraum 2007-2013. Diese Mängel betreffen insbesondere eines oder mehrere der folgenden Schlüsselemente:

- Verwaltungsprüfungen
- Einhaltung der Regeln in Bezug auf die Vergabe öffentlicher Aufträge, staatliche Finanzhilfen, Einnahmen schaffende Projekte und Förderfähigkeit
- Verfahren für die Auswahl von Vorgängen
- hohe Fehlerquoten nach Prüfung der Vorgänge
- Zertifizierungstätigkeiten
- Prüftätigkeit (unzuverlässige Fehlerquote aufgrund nicht abgeschlossener Arbeiten, nicht richtig erkannter oder quantifizierter Unregelmäßigkeiten bei der Auftragsvergabe für eine begrenzte Zahl operationeller Programme)

Der Rechnungshof hat in den letzten Jahren die Vergabe öffentlicher Aufträge, staatliche Finanzhilfen und fehlende Förderfähigkeit als die drei wichtigsten Fehlerquellen ermittelt.

Insbesondere aufgrund dieser Mängel liegt die validierte Fehlerquote über 5 % und/oder das kumulative Restrisiko über 2 %. Die Systemmängel sind unter anderem auf die komplexen Verwaltungsstrukturen in einigen Mitgliedstaaten und eine hohe Personalfuktuation bei manchen Behörden, die mit einem Verlust an Fachwissen oder unzureichender Personalausstattung einhergehen, zurückzuführen.

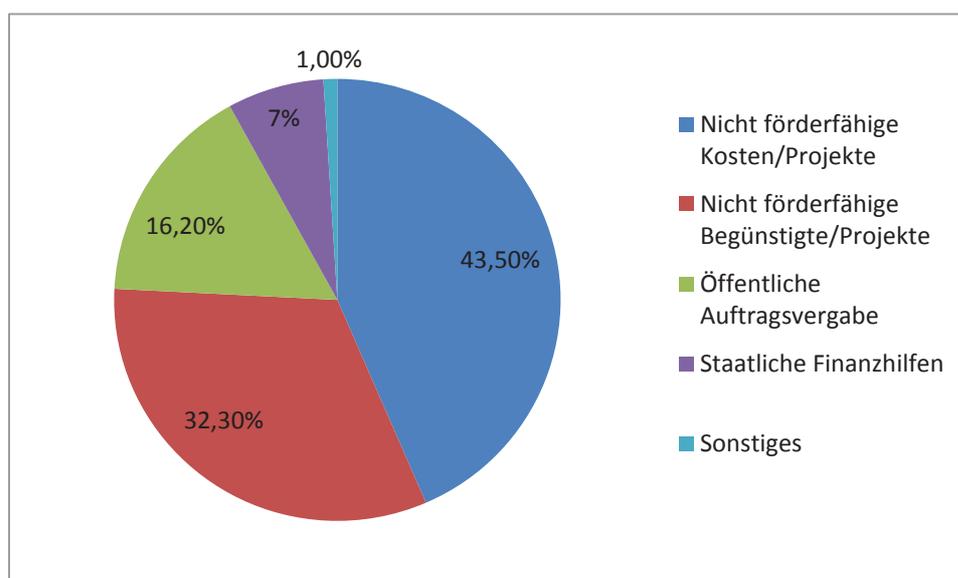
Sie werden auch durch den Umstand verursacht, dass die auf die Programmdurchführung anzuwendenden einzelstaatlichen oder regionalen Vorschriften möglicherweise strenger als jene sind, die in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften für ähnliche, einzelstaatlich

finanzierte Ausgaben vorgesehen sind oder die notwendig wären, um die EU-Vorschriften zu erfüllen (Stichwort „Überregulierung“).

Die von den Verwaltungsbehörden und ihren zwischengeschalteten Stellen durchgeführten Verwaltungsprüfungen stellen weiter die Hauptsorge in Bezug auf die Schwachstellen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme dar. Insbesondere der formale Charakter der Verwaltungsprüfungen, unzureichende Überprüfungen der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, unzureichende Struktur/Organisation der Verwaltungsbehörde bzw. der zwischengeschalteten Stellen, fehlende Fortbildung und Aufsicht bei der Delegation von Aufgaben zählen zu den größten Problemen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es einen deutlichen Qualitätsunterschied zwischen den von den Verwaltungsbehörden durchgeführten Verwaltungsprüfungen und den Kontrollen der Prüfbehörden, die zu 95 % als zuverlässig gelten und deren Arbeit im Hinblick auf das Konzept der einzigen Prüfung von zentraler Bedeutung ist, gibt.

Die auf diese Systemschwächen zurückzuführenden und von der GD REGIO identifizierten Fehlerarten stimmen mit der vom Rechnungshof im Jahresbericht 2015 abgegeben Bewertung überein (siehe Abbildung 10).

Abbildung 10 – Die Bewertung der Grundursachen der Fehler durch den Rechnungshof in Bezug auf die GD REGIO⁴¹



3.1.3. Durchgeführte Abhilfemaßnahmen

Die GD REGIO übt ihre Aufsichtsfunktion konsequent aus, indem sie sicherstellt, dass die Mitgliedstaaten die Schwachstellen in ihren Verwaltungs- und Kontrollsystemen durch folgende Maßnahmen zu beseitigen suchen:

- Aktualisierung ihrer Prüfrisikobewertung gemeinsam mit den Generaldirektionen EMPL und MARE unter Berücksichtigung aller verfügbaren kumulativen Prüfergebnisse und Informationen

⁴¹ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2015, Abbildung 6.2 unter Abzug des Anteils von „Beschäftigung und Sozialfragen“ vom Gesamtfehler.

- Gewährleistung einer ständigen Überprüfung der von den Prüfbehörden durchgeführten Rechnungsprüfungen und Überwachung des Status der „einzigsten Prüfung“, der den Programmen bisher eingeräumt wurde und
- rechtzeitige Zahlungsunterbrechungen, sobald wesentliche Mängel festgestellt/gemeldet werden und Vorschlag an die Kommission, ggf. Zahlungseinstellungen und Finanzkorrekturen vorzunehmen, außer die Mitgliedstaaten akzeptieren, zuerst die erforderlichen Finanzkorrekturen vorzunehmen

Zusätzlich dazu wird die GD REGIO weiter folgende Initiativen zur Minimierung der identifizierten Hauptrisiken und Schwachstellen umsetzen:

a) Vereinfachung

Die Vereinfachung beim Einsatz der EU-Mittel ist eine der wichtigsten Säulen der Initiative „Ein ergebnisorientierter EU-Haushalt“. Die Regelungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 bieten eine breite Palette an Möglichkeiten für eine Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands. Diese umfassen eine Reihe von gemeinsamen Vorschriften für alle ESI-Fonds, den erweiterten Einsatz vereinfachter Kostenoptionen, kürzere Aufbewahrungsfristen für Dokumente bei den Begünstigten und die Umstellung auf E-Kohäsion.

Das Paket der Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe, über das am 15. Januar 2014 im Europäischen Parlament abgestimmt und das am 11. Februar 2014 vom Rat verabschiedet wurde, wird dazu beitragen, die Regeln für alle Beteiligten weiter zu vereinfachen.

Die gemeinsamen Regeln für die ESI-Fonds für den Zeitraum 2014-2020 wurden im Vergleich zu früheren Programmplanungszeiträumen vereinfacht. Sie bieten eine breitere Palette an Vereinfachungsmöglichkeiten, wie vereinfachte Kostenoptionen, vereinfachte Wege zur Berücksichtigung von Einnahmen schaffenden Projekten und Finanzierungsinstrumenten. Auch die Umstellung auf E-Kohäsion sollte den Begünstigten die Arbeit erleichtern.

Die GD REGIO führt derzeit eine Bewertung durch, in wie weit die neuen Bestimmungen zur Senkung des Verwaltungsaufwands der Begünstigten und zur Vereinfachung beigetragen haben. Es wurden mehrere Untersuchungen auf den Weg gebracht, um zur Bewertung der Akzeptanz der Vereinfachungsmaßnahmen beizutragen. Zusätzlich wurde für Begünstigte eine „hochrangige Gruppe für Vereinfachung“ eingerichtet, mit dem Ziel, die Umsetzung der Vereinfachungsmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten und Regionen zu analysieren und Vorschläge zur Verbesserung der Akzeptanz der Verbesserungsmaßnahmen für 2014-2020 und die Zeit nach 2020 auszuarbeiten. Die hochrangige Gruppe hat seit 20. Oktober 2015 mehrere Treffen abgehalten, um verschiedene Themen ausführlich zu besprechen: E-Governance, vereinfachte Kostenoptionen, Zugang zu EU-Finanzierung für KMU, Finanzierungsinstrumente und Prüfungen. Sie hat bereits ihre ersten Beschlüsse und Empfehlungen für E-Governance und vereinfachte Kostenoptionen verabschiedet.

Aufbauend auf diesen ersten Empfehlungen hat die Kommission vor Kurzem eine weitere ambitioniertere Vereinfachung der Regeln für die ESI-Fonds vorgeschlagen – und zwar die Dachverordnung⁴² –, um insbesondere die Anwendung der vereinfachten Kostenoptionen

⁴² Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen

erheblich auszuweiten und sie für Beträge unter 100 000 EUR verbindlich vorzuschreiben. Darüber hinaus könnte künftig die in der Haushaltsordnung neu vorgeschlagene Möglichkeit in Anspruch genommen werden, die Finanzierung von der Erfüllung von Voraussetzungen hinsichtlich des Fortschritts bei der Umsetzung abhängig zu machen anstatt die Kosten von Maßnahmen zugrunde zu legen. Die Kommission hat ferner die Verringerung der Anforderungen an die Nutzung gemeinsamer Aktionspläne, Vereinfachungsmaßnahmen für einnahmenschaftende Vorhaben und Großprojekte, eine weitere Klärung der Regeln für Finanzierungsinstrumente sowie eine Reihe anderer Änderungen vorgeschlagen. Diese Vorschläge sind in der von der Kommission im September 2016 verabschiedeten „Omnibus“-Verordnung enthalten (siehe Abschnitt 3.1).

In seinem Jahresbericht 2015 schlug der Rechnungshof vor, eine gezielte Analyse der nationalen Förderfähigkeitsvorschriften für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 vorzunehmen, und die Kommission beabsichtigt, die Programme, die durchgehend eine hohe Fehlerquote aufwiesen, einer solche Analyse zu unterziehen, um einen eventuellen Spielraum für stärker vereinfachte Vorschriften zu ermitteln.

b) Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme

Während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 führten die Dienststellen der Kommission Zielvorhaben ein, um die Verwaltungskapazitäten in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Dies wird im Programmplanungszeitraum 2014-2020 fortgesetzt. Zusätzlich zu den programmspezifischen Maßnahmen setzt die GD REGIO bereichsübergreifende Initiativen, um die identifizierten Hauptrisiken und Schwachstellen zu minimieren. Die bereits umgesetzten oder laufenden Maßnahmen beinhalten insbesondere:

- Eine allgemeine Verwaltungskapazitätsinitiative. Im Jahr 2015 wurde dafür hauptsächlich Folgendes durchgeführt:
 - Ein Peer-to-Peer-Erfahrungsaustausch zwischen Behörden, die die Programme „Technische Unterstützung und Informationsaustausch (Technical Assistance and Information Exchange – TAIX) Instrument REGIO PEER 2 PEER“ verwalten. Bis November 2016 wurden 109 Austauschmaßnahmen genehmigt, von denen 70 mit 1142 Teilnehmern und positivem Feedback durchgeführt wurden.
 - Ein strategisches Fortbildungsprogramm für Verwaltungs-, Zertifizierungs- und Prüfbehörden sowie zwischengeschaltete Stellen zur Umsetzung der Verordnungen für 2014-2020. Etwa 540 Programmfachleute und Referenten aus allen Mitgliedstaaten haben bisher an den vier verschiedenen Fortbildungsmodulen teilgenommen.
 - Kompetenzrahmen für effiziente Verwaltung und Durchführung des EFRE und des Kohäsionsfonds mit dem Ziel der Unterstützung einer weiteren Professionalisierung der Mittelverwaltung.
 - Spezifische Workshops in Zusammenarbeit mit dem OLAF in den 15 am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten über die Umsetzung wirksamer und angemessener Betrugs-/Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen, um das Bewusstsein für die Risiken zu schärfen und eine höhere Akzeptanz für die Möglichkeit vorbeugender

Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

Maßnahmen zu erreichen. Die Direktion für Revision der GD REGIO hat in Zusammenarbeit mit der GD EMPL auch aktiv den Einsatz von „Arachne“, ein von der Kommission entwickeltes Instrument zur vorbeugenden Risikobewertung, durch die zuständigen einzelstaatlichen Behörden beworben.

- Pilotintegritätspakte in Zusammenarbeit mit Transparency International. In 11 Mitgliedstaaten werden 17 Pilotintegritätspakte mit einer vierjährigen Laufzeit ab 2016 umgesetzt.
- Im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge wurden von der GD REGIO in enger Zusammenarbeit mit der GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmen und KMU, der GD Wettbewerb und anderen für ESI-Fonds zuständigen Generaldirektionen spezielle Aktionspläne zur Stärkung der Kapazität in diesem Bereich eingeführt, deren Umsetzung im Jahr 2015 fortgesetzt wurde. Diese Aktionspläne wurden von der Kommission befürwortet und beinhalten:
 - Herausgabe des Praktischen Leitfadens für die Vermeidung der häufigsten Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe für Projekte, die aus den ESI-Fonds finanziert werden, im Oktober 2015 (in allen EU-Sprachen); der Leitfaden wird aktualisiert werden, um die neuen Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe, deren Umsetzungsfrist am 18. April 2016 endete, zu berücksichtigen
 - Aufsicht über die Aktionspläne zur Ex-ante-Konditionalität für öffentliche Auftragsvergabe mit Schwerpunkt auf jenen Mitgliedstaaten, die noch bei der Umsetzung ihrer Aktionspläne sind, einschließlich individueller Unterstützungsmaßnahmen für Mitgliedstaaten, die die Ex-ante-Konditionalität nicht erfüllen
 - Eine Untersuchung zur Bestandsaufnahme der öffentlichen Auftragsvergabe mit mehr als 50 Beispielen für bewährte Verfahren bei der öffentlichen Auftragsvergabe in der gesamten EU wurde weit verbreitet; diese enthält auch 28 Länderprofile mit konkreten Empfehlungen
 - Förderung der Transparenz und Datenoffenheit über öffentliche Auftragsvergabe, u. a. durch die oben genannte Initiative für das Pilotprojekt Integritätspakte
- Im März 2015 wurde außerdem ein von der GD REGIO in enger Zusammenarbeit mit der GD Wettbewerb entworfener Aktionsplan für staatliche Beihilfen beschlossen. Sein Ziel ist die Sensibilisierung und die Steigerung des Verständnisses für das Thema, die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen, an der Aufsicht über staatliche Finanzhilfen in den Mitgliedstaaten Beteiligten sowie die proaktive Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten und Regionen bei der ordnungsgemäßen Anwendung der Regeln für staatliche Beihilfen. Er enthält Maßnahmen für:
 - die Überprüfung und Verbreitung bestehender bewährter Verfahren
 - strategische Fortbildungsprogramme, einschließlich fach- und länderspezifischer Schulungen, die für das zweite Halbjahr 2015 und Anfang 2016 geplant sind
 - den Austausch zwischen der Kommission und den Prüfbehörden zur weiteren Verbreitung von Checklisten für Prüfungen, angepasst an die Revisionen der AVGO 2014 (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung)⁴³
 - individuelle Hilfestellung für Mitgliedstaaten, die nicht die Ex-ante-Konditionalität für staatliche Beihilfen erfüllen, um sie bei der Umsetzung ihres Aktionsplans zu unterstützen

⁴³ Verordnung Nr. 651/2014 der Kommission

In Bezug auf die Prüfbehörden wurden regelmäßige Maßnahmen zum Aufbau der Verwaltungskapazitäten (technische Sitzungen, Methodenbesprechungen, Foren für den Austausch über bewährte Verfahren) etabliert, um einen robusten gemeinsamen Prüfraum zu gewährleisten. Der Leitfaden für die Mitgliedstaaten wird ständig verbessert und mit den Prüfbehörden in technischen Sitzungen besprochen.

Die Hauptthemen, die bei spezifischen Sitzungen, Workshops oder Zielvorhaben behandelt werden, sind Betrugs-/Korruptionsbekämpfung, Prüfmethodiken für die Vergabe öffentlicher Aufträge oder staatlicher Finanzhilfen, empfohlene statistische Stichprobenverfahren für aussagekräftige und zuverlässige Prüfergebnisse sowie die wirksame Umsetzung der neuen Elemente des Rechtsrahmens für 2014-2020 (wie die Prüfung von Leistungsindikatoren bzw. der E-Kohäsion).

In den letzten Jahren hat die GD REGIO auch die Tätigkeit der wichtigsten Prüfbehörden, die für mehr als 98 % der Zuweisungen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Kohäsionsfonds zuständig sind, durch Kontrollen an Ort und Stelle, einschließlich der neuerlichen Prüfung von Vorgängen zur Bewertung der von den Prüfbehörden gezogenen Schlussfolgerungen, untersucht. Dort, wo der Status der „einzigen Prüfung“ gewährt wurde, wird die Situation kontinuierlich überwacht. Die Wiederholung von Prüfungen vor Ort unter Einschluss der Begünstigten hat, gemeinsam mit der ständigen Beratung, der Herausgabe von Prüfleitfäden und Methodik-Instrumenten durch die Dienststellen der Kommission, seit 2009 einen umfassenden Aufbau der Kapazitäten der Prüfbehörden ermöglicht. So erfüllen die meisten Prüfbehörden nun die Standards und stellen der GD REGIO zuverlässige Prüfergebnisse zur Verfügung, wie sich 2015 gezeigt hat (siehe Abbildung 9).

Die GD REGIO betrieb die Einrichtung von Foren für den Austausch über Prüft Themen und Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten zum Nutzen aller Prüfbehörden mittels gezielter Fortbildung auf Anfrage zu Themen wie die Prüfung von öffentlichen Auftragsvergaben oder staatlichen Finanzhilfen, empfohlenen Stichprobenverfahren für aussagekräftige und zuverlässige Prüfergebnisse und zur Gewährleistung einer richtigen Umsetzung der neuen Elemente für 2014-2020, wie die Prüfung von Leistungsindikatoren und E-Kohäsion. Die Prüfbehörden erhalten ständiges Feedback auf der Grundlage der Bewertung ihrer Prüfergebnisse 2015 zum besseren Verständnis der wichtigsten identifizierten Schwachstellen und zur Verbreitung bewährter Verfahren unter den Prüfern.

Die GD REGIO hat in ihre Prüfverfahren bereits die Erkennung von Überregulierung aufgenommen und andere Prüfbehörden aufgefordert, es ihr gleichzutun. Darüber hinaus wird sie die Empfehlung des Rechnungshofs aus seinem Jahresbericht 2015 umsetzen, eine gezielte Analyse der nationalen Förderfähigkeitsvorschriften für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 vorzunehmen.

c) Rechtliche Rahmenbedingungen 2014-2020: Verstärkte Kontroll- und Rechenschaftsbestimmungen

Die Bestimmungen zur Qualitätssicherung für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020 wurden erheblich überarbeitet und setzen bei den Schwachstellen der früheren Rahmenvorschriften an, bei denen das Niveau der Qualitätssicherung in Abhängigkeit von der Phase des Verwaltungs- und Kontrollzyklus schwanken konnte.

Die überarbeitete Kontrollarchitektur wurde durch neu eingeführte Elemente verstärkt, nämlich:

- einen zwölfmonatigen Rechnungslegungszeitraum, vom 1. Juli des Jahres n-1 bis zum 30. Juni des Jahres n
- die Einbehaltung von 10 % von jeder Zwischenzahlung in Bezug auf die Ausgaben des Haushaltsjahres, um den EU-Haushalt zu schützen, bis alle nationalen Kontrollen und Prüfungen durchgeführt sind und die entsprechenden Rechnungsabschlüsse vorgelegt wurden
- die Vorlage von geprüften Rechnungsabschlüssen für die der Kommission in Bezug auf den Rechnungslegungszeitraum gemeldeten Ausgaben für jedes Programm, gemeinsam mit begleitenden Unterlagen zur Gewährleistung der Richtigkeit der Rechnungsabschlüsse, der wirksamen Funktion des Systems sowie der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge (Verwaltungserklärung, zusammenfassender Jahresbericht der Kontrollen und Prüfungen, Prüfurteil auf der Grundlage der Restfehlerquoten nach Berücksichtigung aller Korrekturen auf einzelstaatlicher Ebene und Prüfberichte) zum 15. Februar des Jahres n+1
- die Zahlung oder Einziehung des gemäß Jahresabschluss geschuldeten Betrags nach der Annahme des Rechnungsabschlusses durch die Kommission zum 31. Mai des Jahres n+1; im Rechnungsabschluss sind die jedes Jahr durchgeführten Finanzkorrekturen zur Senkung des Jahresrestrisikos unter die Wesentlichkeitsschwelle von 2 % für jedes Programm auszuweisen
- die verpflichtende Anwendung von Nettofinanzkorrekturen in jenen Fällen, in denen von der Kommission (oder vom Rechnungshof) weiter auf ernste Systemmängel hinweisende Unregelmäßigkeiten festgestellt werden, sofern diese nicht bereits von den einzelstaatlichen Behörden festgestellt oder korrigiert wurden

Die Annahme des Rechnungsabschlusses durch die Kommission ist ein neues, von der in der Verordnung vorgesehenen Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit (Artikel 139 der Dachverordnung) getrenntes Verfahren. Die Kommission muss den Rechnungsabschluss bis 31. Mai eines jeden Jahres auf der Grundlage des von den Prüfbehörden abgegebenen Prüfurteils annehmen bzw. andernfalls den Mitgliedstaat informieren. Wenn der Rechnungsabschluss angenommen wird, muss die Kommission – unter Berücksichtigung der im Rechnungsabschluss ausgewiesenen und vom Prüfurteil bestätigten Ausgaben, der jährlichen Vorauszahlung und Zwischenzahlungen mit 10 % Einbehalt – den Saldo des Haushaltsjahres berechnen und anschließend auszahlen oder einziehen.

Der Ausgabenblock, der in den Jahresabschlüssen enthalten ist, sollte jedoch keine wesentlichen Unregelmäßigkeiten mehr aufweisen. Falls dies (wie von den Prüfbehörden gemeldet oder bei EU-Prüfungen festgestellt) nicht zutrifft, kann die Kommission die Zahlung des Restbetrags unterbrechen und unverzüglich finanzielle Korrekturverfahren einleiten. Diese Korrekturen erfolgen netto, wenn der Mitgliedstaat die Korrekturen nicht akzeptiert (wie für 2007-2013) oder wenn sie auf ernste Unregelmäßigkeiten hindeuten, die vom Mitgliedstaat nicht zuvor erkannt / korrigiert oder mitgeteilt wurden (neu für 2014-2020).

Das verstärkte Qualitätssicherungsverfahren für 2014-2020 wird weiter das Konzept der „einzigen Prüfung“ berücksichtigen, bei dem sich die Kommission hauptsächlich auf die von den Prüfbehörden durchgeführten vorherigen Kontrollen stützt, nachdem sie sich von der Zuverlässigkeit ihrer Prüfergebnisse überzeugt hat. Weitere Möglichkeiten zur Anwendung des Prinzips der „einzigen Prüfung“ werden in der Verordnung (Artikel 148 der Dachverordnung) angegeben. In der Endphase sollten die Konformitätsprüfungen der

Kommission und (falls erforderlich) die sich daraus ergebende Anwendung der Nettofinanzkorrekturen die Gewähr bieten, dass das Restfehlerrisiko nach Anwendung aller Korrekturen Jahr für Jahr für jedes Programm unter 2 % liegt.

Die Ex-ante-Konditionalitäten sind ein wesentliches Element der Reform der ESI-Fonds: Sie sollen für angemessene rechtliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ausreichende Verwaltungskapazitäten sorgen, bevor Investitionen getätigt werden, und auf diese Weise die Wirksamkeit und Effizienz der von den ESI-Fonds unterstützten Investitionen sowie anderer öffentlicher und privater Investitionen verbessern. Sie bilden die Voraussetzungen, um die Wirksamkeit und Effizienz der kofinanzierten Investitionen unter kohärenten und gut durchdachten Strategien sicherzustellen.

Die Ex-ante-Konditionalitäten befassen sich auch mit Problemen der Verwaltungskapazitäten, öffentlichen Auftragsvergabe und staatlichen Finanzhilfen, die Hauptursachen für Fehler im Politikbereich „Kohäsion“.

In jenen Fällen, in denen die Mitgliedstaaten die Ex-ante-Konditionalitäten zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Programms nicht erfüllen, werden mit der Kommission Aktionspläne vereinbart. Die GD REGIO überwacht die Situation sorgfältig und unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ihrer Aktionspläne.

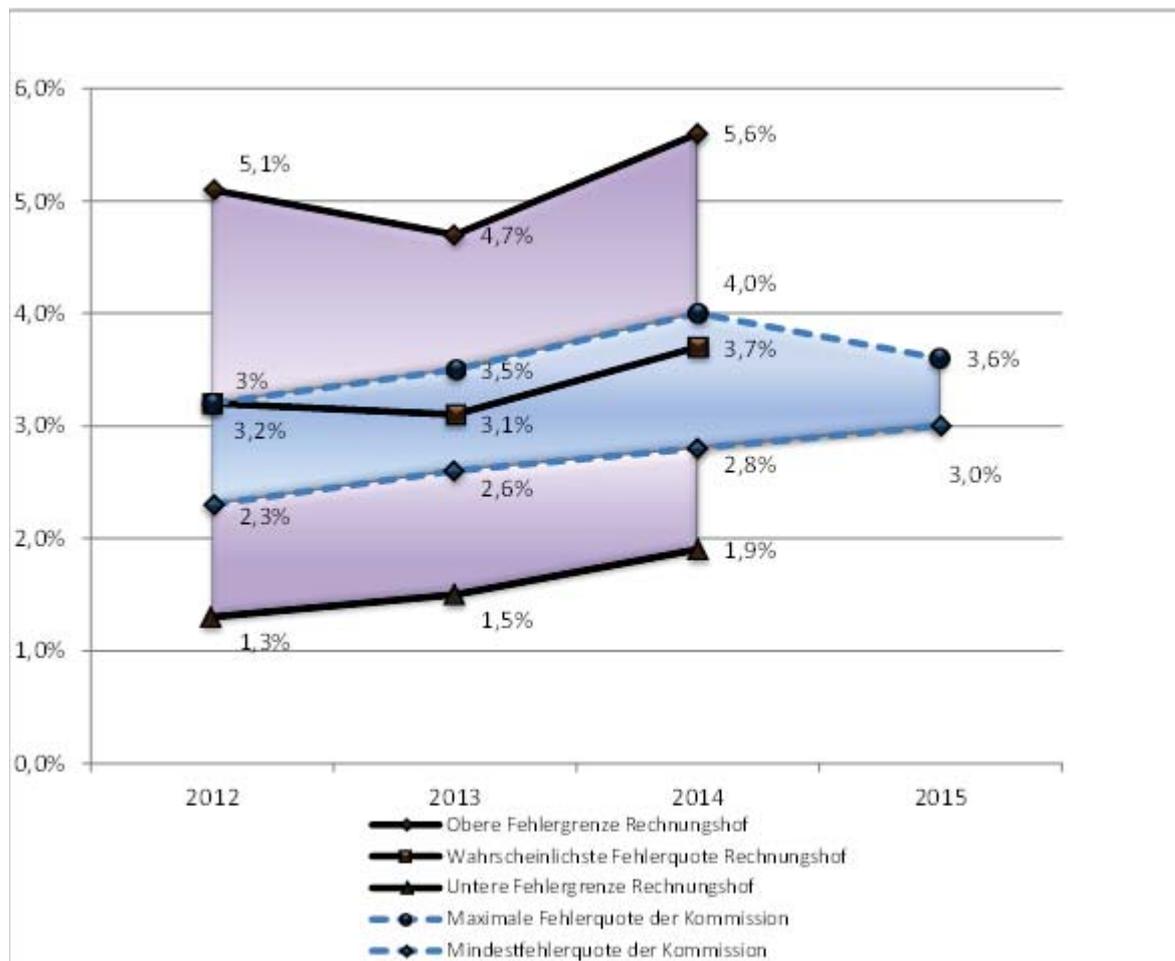
3.2. MFR-Teilrubrik 1B) – GD „Beschäftigung, Soziales und Integration“ (EMPL)

3.2.1. Fehlerquote

Die von der GD EMPL für 2015 berechnete durchschnittliche Fehlerquote reicht von 3,0-3,6 %, was weitgehend mit der Gesamtbewertung des Rechnungshofs im Einklang steht (siehe Abbildung 7 in Bezug auf den gesamten Bereich „Kohäsion“). Die Schätzungen ihrer eigenen Fehlerquote durch die GD EMPL liegen seit Beginn derselben, im Jahr 2011, sehr nahe bei den Werten des Rechnungshofs (d. h. die von der GD EMPL geschätzte Mindestfehlerquote und die vom Rechnungshof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquoten ergaben für den Zeitraum von 2011 bis 2014 folgende Werte: 2011: 2,0 vs. 2,2 %; 2012: 2,3 vs. 3,2 %; 2013: 2,6 vs. 3,1 % und 2014: 2,8 vs. 3,7 %), was die Solidität der Methodik der GD EMPL zur Qualitätssicherung beweist.

Wie die GD REGIO stützt die GD EMPL ihre Schätzungen auf ihre eigene Prüftätigkeit (51 Kontrollbesuche im Jahr 2015 bei 89 von 92 Prüfbehörden, die für 115 von 118 operationellen Programmen zuständig sind) und auf Daten der einzelstaatlichen Prüfbehörden, die im Jahr 2015 5114 Prüfungen von Vorgängen durchgeführt haben. Die Direktion für Revision der GD EMPL hat die Berechnungen der Prüfbehörden sorgfältig überprüft, um die Einhaltung des Leitfadens und die Verfügbarkeit repräsentativer konsolidierter Werte sicherzustellen. In 95 % der Fälle wurden die Daten als zuverlässig angesehen (siehe Abbildung 12).

Abbildung 11 – Die geschätzten Fehlerquoten der Kommission und des Rechnungshofs für den Bereich Beschäftigung und Sozialfragen (GD EMPL) im Zeitraum 2012-2015*

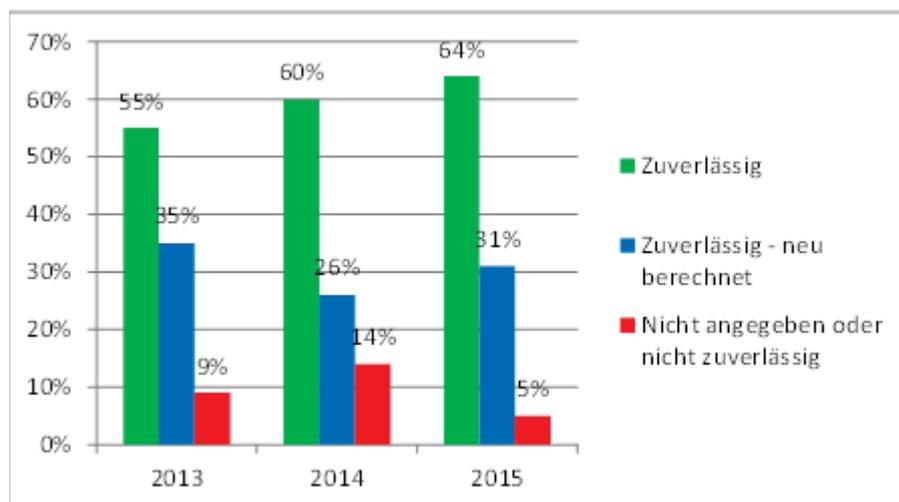


* Der Rechnungshof stellte für 2015 keine spezifischen Schätzungen der Fehlerquoten für die GD EMPL mehr zur Verfügung. Das Jahr 2012 ist ausnahmsweise eingeschlossen, um einen vollständigeren Überblick zu bieten.

Die Linien, die die verschiedenen Fehlerquoten verbinden, sind nicht als kontinuierliche Entwicklung zu interpretieren, sondern dienen als Hilfe zum Vergleich der Fehlerbereiche.

Quelle: Jahresberichte des Rechnungshofs für die Haushaltsjahre 2012-2014 und jährliche Tätigkeitsberichte der GD EMPL für die Haushaltsjahre 2012-2015.

Abbildung 12 – Zuverlässigkeit der Fehlerquoten, die der GD EMPL von einzelstaatlichen Prüfbehörden übermittelt wurden



3.2.2. Die Grundursachen der Fehler

Wie die GD REGIO kam die GD EMPL zum Schluss, dass die Komplexität der rechtlichen Rahmenbedingungen des Bereichs „Kohäsion“ und die Schwachstellen der einzelstaatlichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme die wichtigsten Grundursachen für Fehler darstellen. Im Jahr 2015 erklärte die GD EMPL einen Vorbehalt in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für 23 spezifische operationelle ESF-Programme in Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Rumänien, der Slowakei, Spanien, Ungarn und dem Vereinigten Königreich für den Programmplanungszeitraum 2007-2013.

Ferner führte die GD EMPL eine spezifische thematische Prüfung der von den Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführten Verwaltungsprüfungen durch. Das übergeordnete Ziel dieser thematischen Prüfung war es, zu bewerten, inwieweit die Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Zusammenhang mit dem Prüfprozess wirksam funktionieren, um Fehlern und Unregelmäßigkeiten vorzubeugen, diese zu erkennen und zu korrigieren und Gewissheit über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben, die der Kommission erklärt werden, zu bieten.

Die wichtigsten Ergebnisse der Prüfung waren:

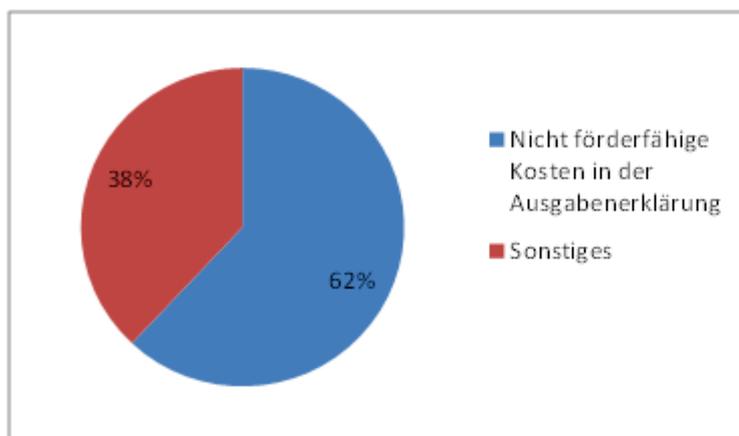
- In mehreren Fällen stellten die Prüfer der GD EMPL fest, dass die Verwaltungsprüfungen auf rein formaler Grundlage – unter scheinbarer Einhaltung der rechtlichen Anforderungen, aber ohne einen kritischen Blick auf die erklärten Ausgaben – durchgeführt worden waren.
- Die Verwaltungsprüfungen von Projekten, die ihre Aktivitäten (bzw. einen Teil davon) durch die Vergabe öffentlicher Aufträge durchführen, sollten verstärkt werden. In vielen Fällen waren Verstöße gegen die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge von den Verwaltungsprüfungen trotz Vor-Ort-Kontrollen durch die Verwaltungsbehörden oder der zwischengeschalteten Stellen nicht erkannt worden.
- Bei der Auswahl und Genehmigung von Projekten hatte sehr oft eine kritische Beurteilung der Verwaltungskapazitäten der Verwaltungsbehörden/zwischengeschalteten Stellen gefehlt. Häufig war eine große Anzahl an Projekten (mit geringen Beträgen) genehmigt worden, ohne die

Implikationen in Bezug auf die erforderliche Anleitung und Fortbildung der Begünstigten, die Kosten der von den Verwaltungsbehörden/zwischengeschalteten Stellen durchgeführten Prüfungen, das erforderlichen Risikomanagement zur Identifizierung von Projekten mit hohem Risiko und den Mehrwert bzw. den Arbeitsmarkteffekt dieser kleinen Projekte in Betracht zu ziehen.

- Viele Verwaltungsbehörden waren für die Durchführung der Verwaltungsprüfungen von ihren zwischengeschalteten Stellen abhängig. Diese zwischengeschalteten Stellen verfügten häufig über mehr und bessere Erfahrung im Umgang mit dem Fachgebiet und die Entscheidung der Verwaltungsbehörde zur Übertragung der Verantwortung an diese zwischengeschalteten Stellen war daher häufig gerechtfertigt. Es wurde jedoch festgestellt, dass die zwischengeschalteten Stellen wenig oder keinerlei Schulung im verwaltungstechnischen Bereich des Verfahrens erhielten und es daher oft an der Fähigkeit und Kapazität zur Durchführung wirksamer Verwaltungsprüfungen mangelte und
- es gab Fälle, in denen Verwaltungsprüfungen nach der Bescheinigung der Ausgaben gegenüber der Kommission durchgeführt wurden. In vielen Fällen entstand diese Situation durch einen Mangel an Ressourcen oder den Druck, die Vorschriften für die Aufhebung von Mittelbindungen zu erfüllen.

Die Fehlerarten, die von der GD EMPL aufgrund dieser Systemschwächen festgestellt wurden, stimmen mit den Fehlergrundursachen, die vom Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2015 identifiziert wurden, überein.

Abbildung 13 – Bewertung der Fehlergrundursachen durch den Rechnungshof in Bezug auf die GD EMPL⁴⁴



3.2.3. Durchgeführte Abhilfemaßnahmen

Die GD EMPL übt ihre Aufsichtsfunktion konsequent aus, indem sie sicherstellt, dass die Mitgliedstaaten die Schwachstellen in ihren Verwaltungs- und Kontrollsystemen durch folgende Maßnahmen zu beseitigen suchen:

- Aktualisierung ihrer Prüfrisikobewertung gemeinsam mit den Generaldirektionen REGIO und MARE unter Berücksichtigung aller verfügbaren kumulativen Prüfergebnisse und Informationen

⁴⁴ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2015, Abbildung 6.2 unter Abzug des Anteils von „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ vom Gesamtfehler.

- fortlaufende Überprüfung der Qualität der von den Prüfbehörden durchgeführten Prüfungen und
- Implementierung einer strengen Politik der Zahlungsunterbrechungen, der Einstellung operationeller Programme und der Finanzkorrekturen, sobald ernste Mängel festgestellt werden, außer die Mitgliedstaaten stimmen zu, zuerst den erforderlichen Aktionsplan und Finanzkorrekturen anzuwenden

Zusätzlich dazu wird die GD EMPL weiter folgende Initiativen zur Minimierung der identifizierten Hauptrisiken und Schwachstellen umsetzen:

a) Vereinfachung

Wie oben erläutert, stellte der Rechnungshof fest, dass Verstöße gegen die Vorschriften über die Förderfähigkeit der Ausgaben die wichtigste Fehlerquelle im Bereich der ESF-Mittel darstellen. Dies ist zum Teil auf die Pflicht der Begünstigten zurückzuführen, Nachweisunterlagen für alle angefallenen Kosten, deren Erstattung sie beanspruchen, vorlegen zu können. Eine Alternative zu diesem herkömmlichen Verfahren der Erstattung tatsächlicher Kosten ist die Verwendung der sogenannten vereinfachten Kostenoptionen. Vereinfachte Kostenoptionen sind eine Möglichkeit, förderfähige Kosten nicht auf der Grundlage der tatsächlichen Ausgaben (die dann durch Nachweisunterlagen zu belegen sind), sondern auf der Basis vorab festgelegter Beträge zu bestimmen. Durch die erleichterte Rechtfertigung von Ausgaben senken vereinfachte Kostenoptionen nicht nur die Bürokratie, sondern auch das Risiko von Fehlern. Dies wurde vom Rechnungshof in vier aufeinanderfolgenden Jahren nachgewiesen, indem er bei der Prüfung von Vorgängen nach den vereinfachten Kostenoptionen in seiner ESF-Stichprobe keine quantifizierbaren Fehler fand. Dies veranlasste den Rechnungshof zur Schlussfolgerung, dass vereinfachte Kostenoptionen weniger fehleranfällig sind als die Erstattung tatsächlicher Kosten.

Vereinfachte Kostenoptionen haben auch den Vorteil, dass die Finanzierung auf die erzielten Outputs bzw. Ergebnisse und weniger, wie im System der Erstattung tatsächlicher Kosten, auf die Ausgaben abstellt. Dies steht im Einklang mit dem Ziel der Kommission, ihren Haushaltsvollzug ergebnisorientierter zu gestalten und die Wirkung der ausgegebenen Mittel zu maximieren.

Der Zweck der Rahmenvorschriften für 2014-2020 besteht darin, die bisherigen vereinfachten Kostenoptionen auf alle Europäischen Strukturfonds und Investitionsfonds (ESI-Fonds) zur Anwendung zu bringen. Zusätzlich dazu wurden die angebotenen Optionen erweitert, um einige im vorangegangenen Programmplanungszeitraum festgestellte Beschränkungen zu überwinden.

In anderen Rahmen als den ESI-Fonds bestehende vereinfachte Kostenoptionen können unter bestimmten Bedingungen wiederverwendet werden:

- Ein Beispiel ist Artikel 67 Absatz 5 Buchstabe b der Dachverordnung, der es erlaubt, in anderen Politikbereichen der Union verwendete vereinfachte Kostenoptionen auf ähnliche Vorgangsarten und Begünstigte in den ESF anzuwenden. Dies könnte es insbesondere ermöglichen, in Erasmus + definierte Methoden leicht auf ähnliche, ESF-geförderte Maßnahmen anzuwenden.
- Auf ähnliche Weise erlaubt es Artikel 67 Absatz 5 Buchstabe c der Dachverordnung, vereinfachte Kostenoptionen, die nach einer vollständig vom Mitgliedstaat finanzierten Regelung angewendet werden, im ESF für ähnliche Arten von Vorgängen und Begünstigten zu nutzen.

Diese beiden zusätzlichen Methoden stellen eine große Chance für die Nutzung von bestehenden Vereinfachungen dar: Sie sind direkt auf Maßnahmen anwendbar, die aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI) finanziert werden (sofern es sich um ähnliche Maßnahmen und Begünstigte handelt und die Regelung weiter in Kraft ist), und der Betrag der vereinfachten Kostenoptionen muss nicht geprüft werden, was den Umfang und den Aufwand der potenziellen Prüfung reduziert. Diese beiden Methoden können ohne Anstrengung vom Mitgliedstaat angewendet werden und bergen ein sehr geringes Fehlerrisiko.

Ferner kann für die kleinsten aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierten Maßnahmen (unter 100 000 EUR öffentlicher Mittel) ein Haushaltsplanentwurf zur Festlegung einer vereinfachten Kostenoption verwendet werden. Diese Methode wurde eingeführt, um dafür zu sorgen, dass ESF-Projekte mit weniger als 50 000 EUR öffentlicher Unterstützung zum Einsatz einer Art vereinfachter Kostenoptionen für die Abdeckung von mindestens einem Teil der Ausgaben (außer wenn das Projekt vollständig öffentlich ausgeschrieben oder nach einer staatlichen Finanzhilferegelung gefördert wird) verpflichtet sind.

Die neue ESF-Rechtsgrundlage (Artikel 14 der ESF-Verordnung) ermächtigt die Kommission, standardisierte Einheitskosten und Pauschalbeträge anzuwenden. Dies schafft Rechtssicherheit in Bezug auf die Berechnungsmethode für die vereinfachten Kostenoptionen und beseitigt eines der von den Mitgliedstaaten genannten Haupthindernisse, nämlich ihre Befürchtung, dass die Methodik für die Berechnung der Einheitskosten bzw. Pauschalbeträge von den (einzelstaatlichen bzw. EU-) Prüfern angefochten werden und dies zu einem systematischen Fehler führen könnte. Die Ex-ante-Validierung der Methodik durch die Kommission sichert und validiert die von den Mitgliedstaaten durchzuführende Arbeit.

Indem den Mitgliedstaaten erlaubt wird, auf der Grundlage vereinfachter Kostenoptionen um EU-Mittel anzusuchen und gleichzeitig den Begünstigten die Kosten nach einem anderen (einzelstaatlichen) System zu erstatten, eröffnet die neue Rechtsgrundlage den Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen, wenn einzelstaatliche Regelungen derartige Methoden unter normalen Umständen nicht zulassen.

Aufgrund der positiven Auswirkungen und zahlreichen Vorteile der vereinfachten Kostenoptionen und unter Berücksichtigung der neuen Möglichkeiten, die durch die Rahmenvorschriften für 2014-2020 eingeführt wurden, hat sich die Kommission das ehrgeizige politische Ziel gesteckt, bis 2017 50 % der ESF-Ausgaben über vereinfachte Kostenoptionen umzusetzen. Ein im Jahr 2015 an das Europäische Parlament und den Rat übermittelter zusammenfassender Bericht über die Vereinfachung zeigte, dass das von den Mitgliedstaaten geplante Ausmaß der Anwendung vereinfachter Kostenoptionen in den ESF im Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf ca. 35 % geschätzt wurde, was deutlich höher ist als die geschätzten 7 % für den Zeitraum 2007-2013, aber noch nicht genug. Die GD EMPL wird deren Anwendung weiter fördern und die Mitgliedstaaten ermutigen, ihre Inanspruchnahme weiter zu erhöhen, um das Ziel von 50 % zu erreichen.

Das Ziel dient als Ansporn, den Einsatz vereinfachter Kostenoptionen stark zu erhöhen, um den Verwaltungsaufwand und das Fehlerrisiko senken zu helfen und gleichzeitig den Schwerpunkt stärker auf die Ergebnisse zu legen. Es ist ein Anreiz für alle Seiten (Kommission, Mitgliedstaaten und Begünstigte), ihre Anstrengungen zu maximieren, um das

Potenzial der vereinfachten Kostenoptionen zu nutzen. Diese sollten jedoch nicht als Selbstzweck betrachtet werden.

Im Hinblick auf eine weitere Vereinfachung hat die Kommission das Konzept des „gemeinsamen Aktionsplans“ (Joint Action Plan – JAP) eingeführt.

Ein JAP ist eine völlig neue und potenziell weitreichende Möglichkeit zur Anwendung der ESI-Fonds. Ein JAP wird vollständig auf der Grundlage der zu erreichenden Outputs und Ergebnisse verwaltet. Er kann:

- aus einem Projekt oder einer Gruppe von Projekten bestehen,
- Unterstützung aus einer oder mehreren Prioritätsachsen von einem oder mehreren Programmen erhalten und
- durch ein oder mehrere Instrumente, wie den Europäischen Sozialfonds, die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (Youth Employment Initiative – YEI), den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und/oder den Kohäsionsfonds, unterstützt werden.

Die Projekte sollen die erforderlichen Outputs und Ergebnisse zur Erreichung der Ziele des gemeinsamen Aktionsplans erbringen. Zahlungen werden nur in Form von Einheitskosten und/oder Pauschalbeträgen gebunden an die Outputs und Ergebnisse der einzelnen Projekte geleistet.

Aufbauend auf dieser Vereinfachung hat die Kommission im Zusammenhang mit der „Omnibus“-Revision weitere Verbesserungen vorgeschlagen (siehe Abschnitt 3.1). In einigen Fällen werden Bestimmungen gemäß der ESF-Verordnung nun aktualisiert und auf andere ESI-Fonds ausgeweitet (verpflichtende Nutzung vereinfachter Kostenoptionen in bestimmten Fällen, Pauschalsätze für bestimmte Personalkosten). Die Vorschläge für die Dachverordnung (Streichung der Obergrenze für Pauschalbeträge, weniger Anforderungen an die Anwendung von JAP, neue Möglichkeit der Verknüpfung von Zahlungen mit Bedingungen, siehe Abschnitt 3.1.3 Buchstabe a) werden durch entsprechende Änderungen an der ESF-Verordnung und Maßnahmen zur breiteren Nutzung vereinfachter Kostenoptionen gemäß der Verordnung zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen ergänzt.

b) Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme

Die GD EMPL wird ihre Verfahren und Leitlinien für die geteilte Mittelverwaltung weiter anpassen und überprüfen, um das ordnungsgemäße Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten während des laufenden Programmplanungszeitraums zu gewährleisten (siehe auch Abschnitt 3.1.3 Buchstabe b zur GD REGIO).

c) Rechtliche Rahmenbedingungen 2014-2020: Verstärkte Kontroll- und Rechenschaftsbestimmungen

Die GD EMPL wird von denselben Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Bereich Kohäsion im Programmplanungszeitraum 2014-2020 zur Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme profitieren wie die GD REGIO (siehe Abschnitt 3.1.3 c).

4. MFR-Rubrik 2 – Natürliche Ressourcen

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) wird durch zwei Fonds (Säulen) umgesetzt: Der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL, Säule I) besteht aus den

Marktstützungsmaßnahmen und Direktzahlungen (EGFL); der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER, Säule II) finanziert Maßnahmen der ländlichen Entwicklung.

Die GAP wird unter geteilter Mittelverwaltung für mehr als 8 Millionen Begünstigte in der gesamten EU betrieben, und die Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) arbeitet eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel in Übereinstimmung mit dem EU-Recht ausgegeben werden.

4.1. Fehlerquoten

Im Rahmen ihrer jährlichen Tätigkeitsberichte untersucht die GD AGRI die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen über die Ergebnisse der von den Zahlstellen durchgeführten Prüfungen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der bescheinigenden Stellen, der eigenen Ex-post-Prüfungen der GD AGRI (die GD AGRI führt jährlich ca. 140 Kontrollbesuche durch) und der Feststellungen des Rechnungshofs setzen die Prüfer der GD AGRI ihr eigenes fachliches Urteil ein, um die Beträge zu schätzen und die konservativ angepassten Fehlerquoten für die Ausgaben pro Aufstellung des Haushaltsplans nach Tätigkeitsbereichen (Activity Based Budgeting – ABB) für jede Zahlstelle zu berechnen.

Tabelle 3 zeigt die angepassten Fehlerquoten der GAP gemäß den jährlichen Tätigkeitsberichten der GD AGRI und die in den Jahresberichten des Rechnungshofs für die Ausgaben im Zusammenhang mit der Landwirtschaft präsentierten Fehlerquoten⁴⁵.

Abbildung 3 – Die geschätzten Fehlerquoten der Kommission und des Rechnungshofs für den Bereich Landwirtschaft / Natürliche Ressourcen im Zeitraum 2013-2015*

	2013		2014		2015	
	GD AGRI	Rechnungshof ⁴⁶	GD AGRI	Rechnungshof ⁴⁷	GD AGRI	Gericht
EGFL	2,70 %	3,6 %	2,61 %	2,2 %	1,47 %	2,2 %
ELER	5,19 %	6,7 %	5,09 %	6,0 %	4,99 % ⁴⁸	5,3 %
GAP INSGESAMT	3,26 %	Entfällt ⁴⁹	3,10 %	3,0 %	2,02 %	2,9 %

Ein Vergleich zwischen den von der Kommission in den jährlichen Tätigkeitsberichten und den vom Rechnungshof in seinen Jahresberichten vorgelegten Fehlerquoten zeigt, dass beide Institutionen zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommen (siehe Abbildungen 14-15).

⁴⁵ Die Bewertung des Rechnungshofs umfasst nicht nur den EGFL und den ELER, sondern auch Ausgaben für Umwelt, Fischerei und Gesundheit.

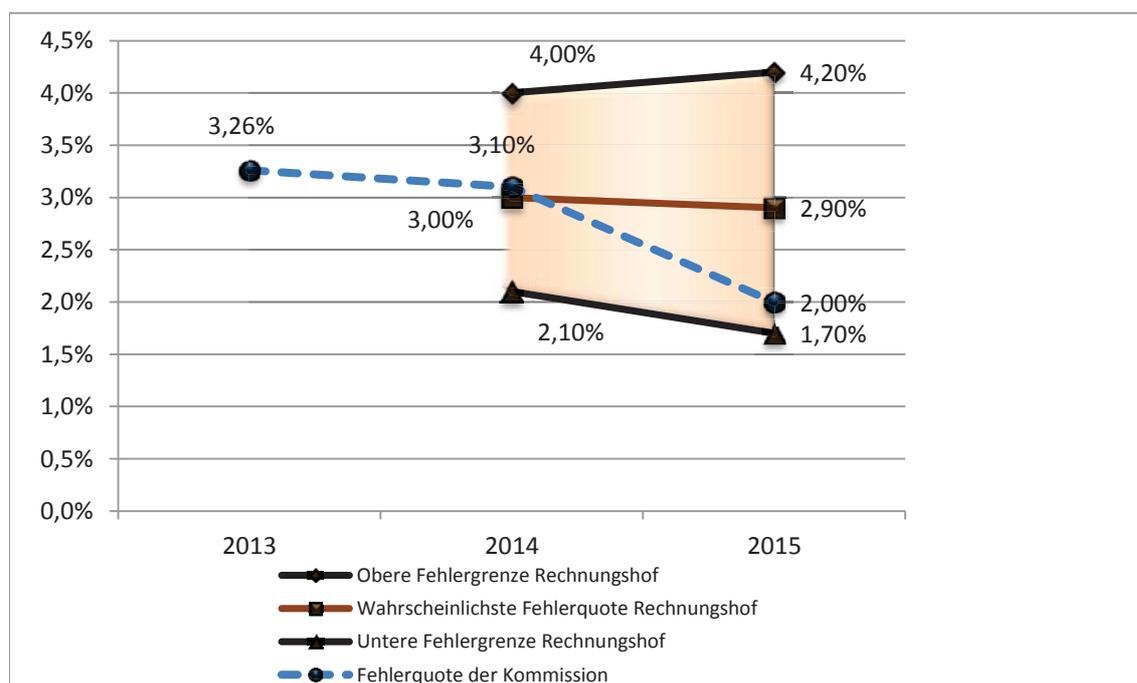
⁴⁶ Einschließlich Cross-Compliance-Regelungen

⁴⁷ Ohne Cross-Compliance-Regelungen

⁴⁸ Ohne als Vorfinanzierungen ausgezahlte Vorschüsse für den MFR 2014-2020 (4,16 % einschließlich Vorfinanzierungen).

⁴⁹ In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 berichtete der Rechnungshof getrennt über den EGFL, die Entwicklung des ländlichen Raums und andere Politikbereiche (Umwelt, Fischerei und Gesundheit).

Abbildung 14 – Die geschätzten Fehlerquoten der Kommission und des Rechnungshofs für den Bereich Natürliche Ressourcen im Zeitraum 2014 - 2015*



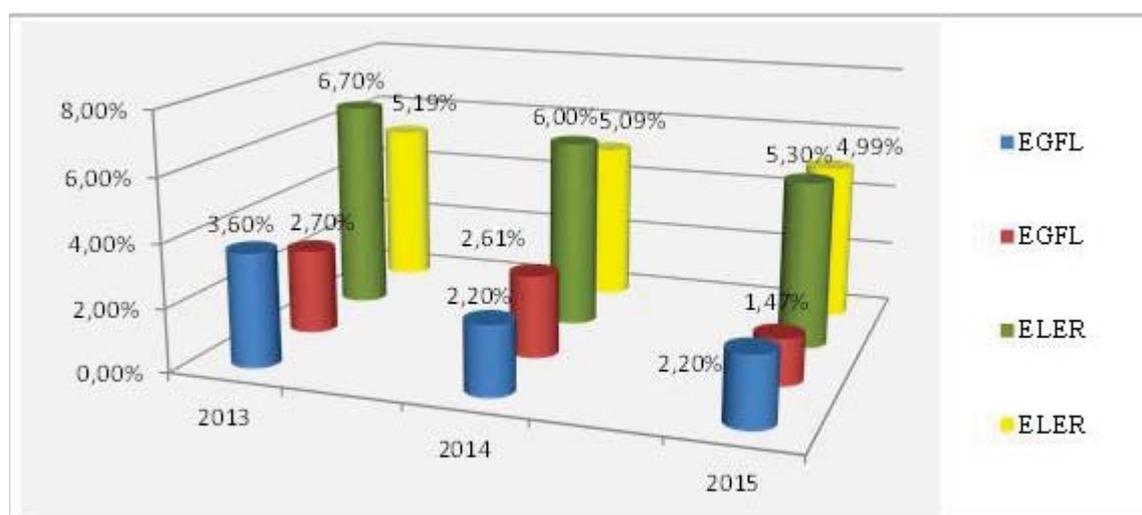
*Seit 2014 stellt der Rechnungshof keine Fehlerquoten pro Fonds mehr zur Verfügung. Stattdessen präsentiert er Fehlerquoten für den gesamten Politikbereich „Natürliche Ressourcen“.

Die Linien, die die verschiedenen Fehlerquoten verbinden, sind nicht als kontinuierliche Entwicklung zu interpretieren, sondern dienen als Hilfe zum Vergleich der Fehlerbereiche.

Quelle: Jahresberichte des Rechnungshofs für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 sowie jährliche Tätigkeitsberichte der GD AGRI für die Haushaltsjahre 2013-2015.

Für die gesamte GAP liegt die angepasste Fehlerquote mit 2,02 % beinahe auf dem Niveau der Wesentlichkeitsschwelle.

Abbildung 15 – Die geschätzten Fehlerquoten der Kommission und des Rechnungshofs pro Fonds („Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft“, EGFL, und „Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“, ELER) 2013-2015*



*Quellen: Jahresberichte des Rechnungshofs und jährliche Tätigkeitsberichte der GD AGRI für die Haushaltsjahre 2013-2015.

In den letzten Jahren wurden die Fehlerquoten der GAP für beide Säulen reduziert und blieben stets unter dem EU-Durchschnitt. Diese positive Entwicklung ist ein Ergebnis der von den Mitgliedstaaten umgesetzten Aktionspläne für Abhilfemaßnahmen. Den Mitgliedstaaten wird mehr Orientierung zur Prävention und Erkennung von Fehlern angeboten. Wann immer erforderlich werden von den Mitgliedstaaten Aktionspläne umgesetzt, um einzelne Mängel in ihrem Verwaltungs- und Kontrollsystem zu beseitigen.

Der Rückgang der Fehlerquote im Bereich des EGFL ist recht beeindruckend, insbesondere für Direktzahlungen, die weniger komplexen Förderfähigkeitskriterien unterliegen und durch das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS), insbesondere das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Grundstücke (Land Parcel Identification System – LPIS), geregelt werden. Wie vom Rechnungshof bestätigt ist das InVeKoS ein gutes Instrument zur Erreichung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung, und die Abhilfemaßnahmen der Mitgliedstaaten haben die ständig Verbesserung der Zuverlässigkeit des LPIS zur Folge⁵⁰.

Die Fehlerquote für Ländliche Entwicklung (finanziert durch den ELER) wies zwar in den letzten Jahren eine sinkende Tendenz auf, verbleibt jedoch mit 4,99 % deutlich über der Wesentlichkeitsschwelle. Dies erfordert weitere Maßnahmen und die Kommission bemüht sich, die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Fehlergrundursachen zu unterstützen. Dabei ist es auch wichtig, über die Zahlen hinaus zu gehen und die Fehlerquote aus der Perspektive ehrgeiziger politischer Ziele zu sehen, die manchmal zu einer komplexen Gestaltung von schwer zu prüfenden und umzusetzenden Maßnahmen führen.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, anzuerkennen, dass die Kommission über Korrekturmechanismen für einen angemessenen Schutz des EU-Haushalts verfügt und diese anwendet. Nettofinanzkorrekturen werden dort angewendet, wo Prüfungen der GD AGRI Unregelmäßigkeiten und/oder Mängel in den Kontrollsystemen feststellen. Der Vergleich der Ex-post-Korrekturkapazität der Kommission mit den festgestellten Risikobeträgen bei den Zahlungen an die Begünstigten ergibt einen soliden Hinweis auf das verbleibende Finanzrisiko für den EU-Haushalt, wenn alle Korrekturmaßnahmen berücksichtigt werden. Für die GAP wurde die Korrekturkapazität auf folgende Beträge geschätzt: 802,9 Mio. EUR für 2013; 863,49 Mio. EUR für 2014 und 1065,7 Mio. EUR für 2015. Für 2015 entspricht die Korrekturkapazität für die GAP einem Anteil von 1,87 % an den Ausgaben.

Der Gesamtrisikobetrag bei Zahlung lag für die Gesamtausgaben 2015 der GD AGRI bei 1167 Mio. EUR (2,0 %). Die konservativ geschätzten künftigen Korrekturen betragen 1066 Mio. EUR (1,8 %). Der resultierende Risikobetrag bei Zahlung wird auf 101 Mio. EUR geschätzt, was 0,2 % der Ausgaben im Jahr 2015 für diesen Politikbereich entspricht. Dies zeigt eine solide Gewissheit, dass das verbleibende Risiko für den EU-Haushalt deutlich unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt.

4.2. Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)

4.2.1. Die Grundursachen der Fehler

Die Grundursachen der Fehler in Bezug auf den EGFL sind überhöhte Angaben zur Zahl der förderfähigen Hektar (inhärentes Risiko) und falsche LPIS-Daten (Mängel der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten).

⁵⁰ Siehe Ziffern 7.17 und 7.41 des Jahresberichts des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2015.

4.2.2. Durchgeführte Abhilfemaßnahmen

Rund 80 % der GAP-Ausgaben werden im Rahmen des EGFL verwaltet. Die Ausgaben für Direktzahlungen (90 % der EGFL-Ausgaben) werden über das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS), das die Datenbank der förderfähigen Flächen (System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Grundstücke – LIPIS) enthält, verwaltet und kontrolliert. Die Zuverlässigkeit der Informationen im Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (und insbesondere in der LIPIS-Datenbank) ist daher von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass nur für förderfähige Flächen gezahlt wird. Aus diesem Grund ermutigt die Kommission die Mitgliedstaaten, die Informationen in ihrem LIPIS regelmäßig zu aktualisieren. Wenn diese Aktualisierungen nicht durchgeführt und im InVeKoS/LIPIS Mängel festgestellt werden, fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, Aktionspläne zur Beseitigung der Mängel auszuarbeiten und umzusetzen. Diese Aktionspläne haben sich als erfolgreich erwiesen. In seinem Jahresbericht 2015 bestätigte der Rechnungshof: „Durch Aktionspläne der Kommission und der Mitgliedstaaten konnte die Zuverlässigkeit der Daten im LPIS in den letzten Jahren kontinuierlich verbessert werden⁵¹“.

Die Zuverlässigkeit des InVeKoS in Verbindung mit einer Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Aufsicht und Kommunikation sowie Abhilfemaßnahmen der Kommission bedeutet, dass die Fehlerquote des EGFL insgesamt relativ niedrig ist. Laut Rechnungshof lag sie im Jahr 2013 bei 3,1 %, im Jahr 2014 bei 2,2 % (ohne Cross-compliance-Regelungen) und im Jahr 2015 bei 2,2 %. Diese Zahlen sind mit jenen vergleichbar, die von der GD AGRI in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten veröffentlicht wurden.

4.3. Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

4.3.1. Die Grundursachen der Fehler

Rund 20 % der GAP-Ausgaben werden im Rahmen des EGFL verwaltet, der von der EU und einzelstaatlichen Haushalten kofinanziert wird. Die Verwaltung des ELER beruht auf einzelstaatlichen oder regionalen Mehrjahresprogrammen, in denen Maßnahmen auf einzelstaatlicher oder regionaler Ebene maßgeschneidert werden können, um spezifische Ziele zu erreichen. Die Förderfähigkeit der Zahlungsanträge wird von den Zahlstellen der Mitgliedstaaten geprüft, bevor Zahlungen an die Begünstigten erfolgen.

Die GD AGRI hat in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten seit 2007 (abgesehen von 2010) in Bezug auf alle oder einen Teil der Ausgaben für ländliche Entwicklung einen Vorbehalt eingelegt. Sie stimmt mit der Bewertung des Rechnungshofs in Bezug auf die wichtigsten Grundursachen für Fehler in diesem Bereich überein:

- nicht förderfähige Ausgaben aufgrund der Nichteinhaltung oft komplexer Regeln und Förderfähigkeitskriterien, insbesondere für Investitionsmaßnahmen und
- die Komplexität der Politik für ländliche Entwicklung selbst und die schwachen Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten

Andere, weniger risikobehaftete Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sind vor allem jene in Bezug auf die Fläche oder die Anzahl der Tiere, wie die Agrarumweltverpflichtung oder die Tierschutzverpflichtung. Sie unterliegen dem

⁵¹ Siehe Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2015, Ziffer 7.17.

Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem, was eine effiziente Kontrolle und Fehlerprävention ermöglicht (wie im obigen Abschnitt über EGFL erläutert).

Die hohen Fehlerquoten im Bereich der Ausgaben für ländliche Entwicklung bedeuten nicht unbedingt, dass die falsch angegebenen Beträge missbräuchlich verwendet oder dass die Politikziele nicht erreicht wurden.

4.3.2. Durchgeführte Abhilfemaßnahmen

a) Vereinfachung

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten ermutigt, nach Möglichkeit vereinfachte Kostenoptionen zu verwenden, um Fehlern vorzubeugen und die Fehlerquote zu senken. Im Bereich der „Kohäsion“ hat der Rechnungshof anerkannt, dass der Einsatz der vereinfachten Kostenoptionen wahrscheinlich für alle Beteiligten von Vorteil wäre, weil er den Verwaltungsaufwand senken und das Ausmaß der Fehler im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Prüfung von Zahlungsanträgen auf der Grundlage von Rechnungen und Zahlungsbelegen begrenzen könnte⁵².

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Vereinfachungsmaßnahmen sowohl für den EGFL als auch für den ELER ein Leitprinzip für Abhilfemaßnahmen darstellen: Eine der obersten Prioritäten von EU-Kommissar Hogan ist seit Beginn seiner Amtszeit die Vereinfachung der GAP.

Anfang 2015 initiierte EU-Kommissar Hogan eine gründliche Überprüfung des gesamten Gemeinschaftsrechts im Bereich der Landwirtschaft, um das Potenzial für eine Vereinfachung zu identifizieren. Gleichzeitig lud er Mitgliedstaaten, Interessenträger, das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss ein, Vorschläge für Vereinfachungen vorzulegen. Am 11. Mai 2015 billigte der Rat Schlussfolgerungen zum Thema „GAP-Vereinfachung“. Das Ergebnis dieses Prozesses waren mehr als 1500 Vorschläge für Vereinfachungen. Die Prüfung aller daraus resultierenden Vorschläge im Hinblick auf ihren Beschluss stützte sich auf die folgenden drei Prinzipien:

- Die Vereinfachung sollte in erster Linie dem Vorteil der ca. 8 Mio. Begünstigten der GAP dienen.
- Die politischen Entscheidungen der Reform 2013 sollten nicht infrage gestellt werden. und
- Die Vereinfachung darf den Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung in der GAP nicht gefährden.

Die Kommission setzte diese Aufgabe fort, indem sie vier Phasen an Vereinfachungsmaßnahmen für das gesamte Spektrum der Agrarpolitik startete, einschließlich der Verordnungen der Kommission und der dazugehörigen Leitfäden.

Der Omnibus-Vorschlag (siehe Abschnitt 3.1) enthält Änderungen an den vier Grundverordnungen der GAP⁵³. Dazu gehören technische Änderungen, die den Zugang zu

⁵² Siehe Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2012, Ziffer 6.23, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, Ziffer 6.16, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014, Ziffer 6.29.

⁵³ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung, Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung und andere horizontale Fragen der GAP, Verordnung (EU) Nr. 1307/2013

EU-Mitteln erleichtern, und Vereinfachungsmaßnahmen, die die Ausrichtung der Politik nicht ändern. Im Hinblick auf die Entwicklung des ländlichen Raums sollen die Änderungen die bessere Nutzung von Finanzierungsinstrumenten fördern, und die Programmierung von Instrumenten zur Einkommensstabilisierung flexibler gestalten, für eine schnellere Verfügbarkeit von EU-Fördermitteln sorgen und die vereinfachten Kostenoptionen umfassend nutzen, indem die ELER-Vorschriften mit den gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds in Einklang gebracht werden. Bei den Direktzahlungen soll das System „aktiver Betriebsinhaber“ freiwillig werden; Junglandwirte sollen stärker gefördert werden, und es würde möglich werden, die fakultative gekoppelte Stützung zu „entkoppeln“. Hinsichtlich der Marktmaßnahmen würde Betreuung zu einer neuen Art förderfähiger Maßnahme innerhalb der Krisenmaßnahmen werden, und für die nationale finanzielle Unterstützung wäre keine Einzelfallprüfung durch die Kommission mehr erforderlich.

b) Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme

Die Kommission führt mit den Mitgliedstaaten einen regelmäßigen Austausch über Probleme im Zusammenhang mit der Fehlerquote durch und hat eine umfassende Reihe von Leitfäden über Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und andere relevante horizontale Themen (wie z. B. vereinfachte Kostenoptionen, Regeln über die Vergabe öffentlicher Aufträge, Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit der Maßnahmen) herausgegeben.

Die GD AGRI wird die Umsetzung der Aktionspläne weiter sowohl aus der Prüfperspektive als auch aus der operativen Perspektive durch bilaterale Gespräche, Begleitausschüsse, jährliche Überprüfungstreffen und spezifische Seminare beaufsichtigen.

Die GD AGRI wird den Mitgliedstaaten weiter Empfehlungen und Richtlinien zur Verfügung stellen sowie bewährte Verfahren verbreiten, um die Kontrollsysteme zu verbessern und Fehler zu vermeiden. Das Europäische Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums spielt bereits eine wichtige Rolle bei der Fortbildung und der Verbreitung bewährter Verfahren in den Mitgliedstaaten.

Ferner hat die GD AGRI im Laufe der Zeit eine gewisse Anzahl an Maßnahmen umgesetzt, insbesondere:

- 2015 hat die GD AGRI die bestehenden Aktionspläne weiter verstärkt, um die im jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 genannten Vorbehalte auf der Grundlage einer verbesserten Zusammenarbeit und Analyse innerhalb der Dienststellen der Kommission und durch einen intensiven Dialog mit den Mitgliedstaaten auszuräumen. Diesem Ansatz entsprechend wurde von allen Mitgliedstaaten ein verbessertes System für die Berichterstattung über ihre einzelstaatlichen bzw. regionalen Aktionspläne zur Reduzierung der Fehlerquoten eingeführt. Dieses sieht eine stärkere Ausrichtung auf regelmäßige Folgemaßnahmen zu Prüfungsfeststellungen sowie verbesserte Kennzahlen und Meilensteine für die Überwachung vor. 2014 hat die GD AGRI ein spezielles IT-Tool entwickelt, das 2015 vollständig in Betrieb genommen wurde und auf effiziente und kohärente Weise Informationen aus den einzelstaatlichen oder regionalen Aktionsplänen sammelt und verarbeitet, eine Übersicht erstellt und die angemessene Weiterverfolgung vereinfacht. In Ziffer 7.45 stellte der Rechnungshof fest: „Der Rechnungshof ist zwar

der Auffassung, dass sich die Aktionspläne in der Regel gut dafür eignen, die Ursachen von Fehlern zu beseitigen, sieht aber noch Bedarf an weiteren Verbesserungen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe.“ Die Kommission wird die Umsetzung der Aktionspläne für Abhilfemaßnahmen durch die betroffenen Mitgliedstaaten weiter genau überwachen und die Zahlungen aussetzen, wenn diese Aktionspläne nicht ordnungsgemäß umgesetzt werden.

- Seit 2013 wurden sechs Seminare über Fehlerquoten organisiert, davon eines im Jahr 2015. Diese präsentieren den aktuellen Stand bei der Umsetzung der Aktionspläne, dem Austausch bewährter Verfahren und der Bereitstellung von Leitlinien. Die Seminare werden gemeinsam vom Ausschuss für die Entwicklung des ländlichen Raums und vom Ausschuss für die Agrarfonds organisiert, um die Einbeziehung sowohl der Verwaltungsbehörden als auch der Zahlstellen sicherzustellen. In der Zwischenzeit verfolgen die geografisch zuständigen Referate regelmäßig mit den Mitgliedstaaten im Rahmen von jährlichen und Ad-hoc-Sitzungen, Begleitausschüssen und gegebenenfalls Programmänderungen die Aktionspläne und die Folgemaßnahmen zu Problemen.
- Parallel dazu wurde die Prüfkapazität der GD AGRI gestärkt. Die Anzahl der Kontrollbesuche wurde gegenüber 2013 erhöht und die Prüfungen zielen auf spezifische Probleme im Zusammenhang mit den Fehlerquoten ab.
- Nicht zuletzt fördert die GD AGRI die regionale Zusammenarbeit und die Fortbildung zu spezifischen Themen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Programmen und der Senkung der Fehlerquoten. Das globale Ziel dieser Veranstaltungen ist die Förderung eines konstruktiven und offenen Dialogs zwischen den jeweiligen Beteiligten im Hinblick auf den Austausch von bewährten Verfahren und die Festlegung klarer Leitlinien.

c) Rechtliche Rahmenbedingungen 2014-2020: Wichtige Fortschritte

Die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen für den Zeitraum 2014-2020 im Bereich der GAP enthalten mehrere Bestimmungen zur Beseitigung der Fehlergrundursachen (z. B. eine begrenzte Anzahl detaillierter Anforderungen, Pauschalbeträge, Pauschalsätze oder Standardkosten). Die Ex-ante-Analyse der Programme für ländliche Entwicklung wurde mit der Durchführung einer Ex-ante-Bewertung der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit der vorgesehenen Maßnahmen durch die Verwaltungsbehörden und Zahlstellen verstärkt. Darüber hinaus verfügt die Kommission nun über Ex-ante-Präventionsinstrumente, wie Zahlungsunterbrechungen und -einstellungen, die den EU-Haushalt wirksam schützen, und setzt diese umfassend ein.

Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums kann jedoch, wie in der Einleitung zu diesem Bericht betont wurde, unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, zwischen Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit einerseits und den Ergebnissen der politischen Ziele andererseits ein ausgewogenes Verhältnis zu schaffen und dabei die Umsetzungskosten im Auge zu behalten, nicht mit tatsächlicher Sicherheit davon ausgegangen werden, dass sich mit vertretbarem Aufwand ein finanzielles Restrisiko von unter 2 % erreichen lässt.

5. MFR-Rubrik 4 – Europa in der Welt

5.1. Fehlerquoten

Die Generaldirektionen „Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung“ (DEVCO) sowie „Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen“ (NEAR/ELARG) werden in diesem

Bericht behandelt, weil sie in finanzieller Hinsicht die wichtigsten Generaldirektionen der Politikfamilie Außenbeziehungen sind.

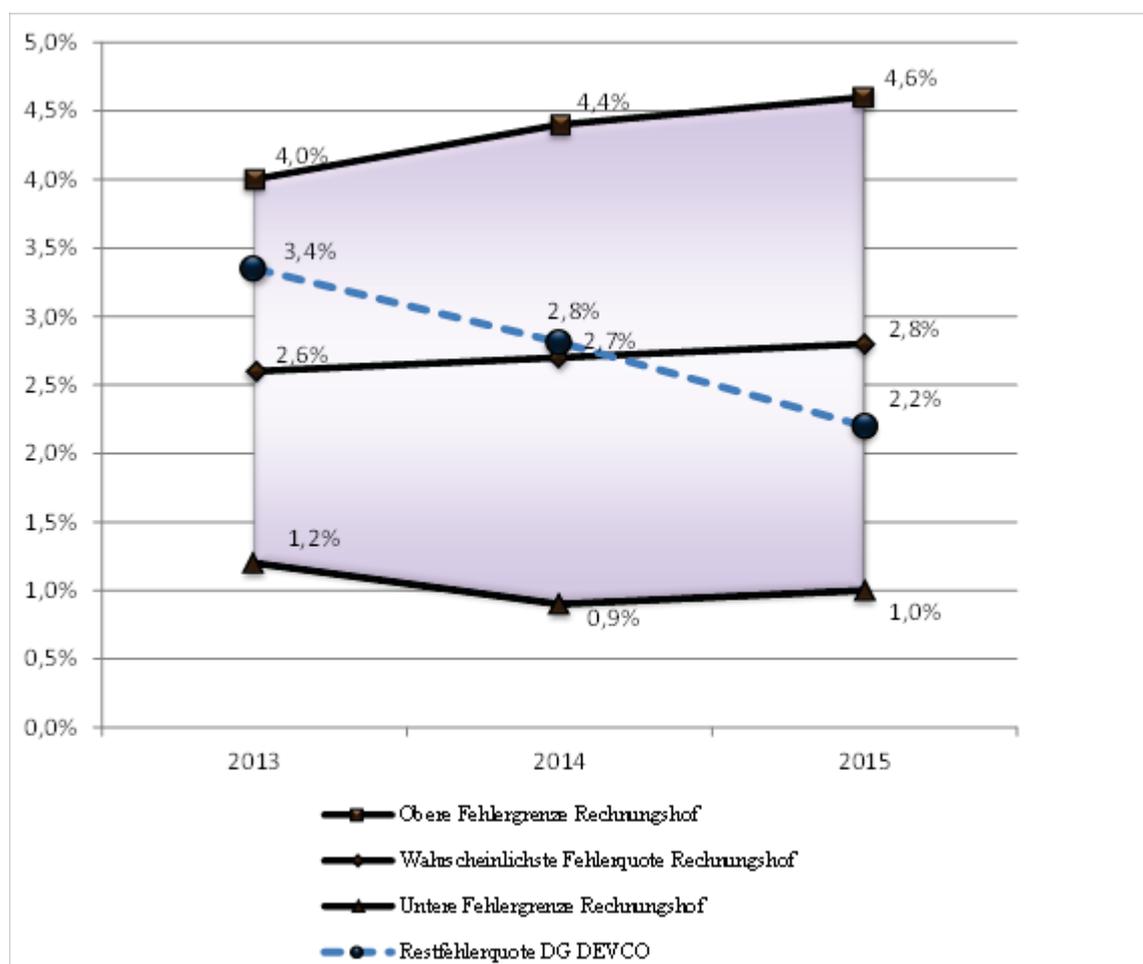
Die GD DEVCO konzentriert ihre Fehleranalyse auf die Restfehlerquote (Residual Error Rate – RER), die der Fehlerquote nach Umsetzung der Korrekturmaßnahmen entspricht. Die von der GD DEVCO zur Verfügung gestellte Schätzung liegt genau zwischen der oberen und unteren Fehlergrenze, die der Rechnungshof in seinem Jahresbericht unter Kapitel „Außenbeziehungen/Europa in der Welt“ für den Zeitraum 2013 bis 2015 angibt (siehe Abbildung 16).

Die Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen, die die Generaldirektionen DEVCO/NEAR durch eigene Prüfkapazitäten oder vertraglich verpflichtete Prüforgane durchführten, betrafen im Jahr 2015 2701,98 Mio. EUR.

Der Gesamtrisikobetrag bei Zahlung lag für die Gesamtausgaben 2015 der GD DEVCO bei 246 Mio. EUR (2,9 %). Die konservativ geschätzten künftigen Korrekturen betragen 50 Mio. EUR (0,6 %). Der geschätzte Risikobetrag bei Abschluss beträgt 196 Mio. EUR (2,3 %).

Für den gesamten Politikbereich „Außenbeziehungen“ beträgt der global geschätzte Risikobetrag bei Zahlung 281 Mio. EUR (2,9 %), die konservativ geschätzten künftigen Korrekturen belaufen sich auf 62 Mio. EUR (0,6 %) und der geschätzte Risikobetrag bei Abschluss liegt bei 219 Mio. EUR (2,3 %).

Abbildung 16 – Die geschätzten Fehlerquoten der Kommission (von der GD DEVCO genannte Restfehlerquoten) und des Rechnungshofs für den Bereich Außenbeziehungen im Zeitraum 2013-2015*



* Die Linien, die die verschiedenen Fehlerquoten verbinden, sind nicht als kontinuierliche Entwicklung zu interpretieren, sondern dienen als Hilfe zum Vergleich der Fehlerbereiche.

Quelle: Jahresberichte des Rechnungshofs und jährliche Tätigkeitsberichte der GD DEVCO für die Haushaltsjahre 2013-2015.

5.2. GD „Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung“ (DEVCO)

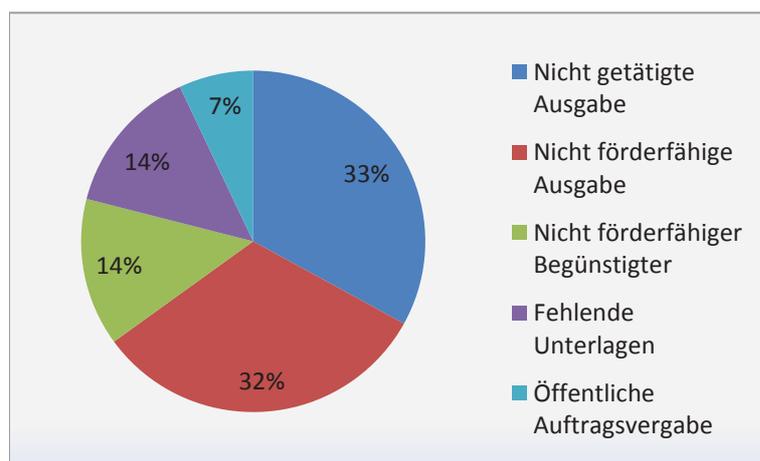
5.2.1. Die Grundursachen der Fehler

Die wichtigsten Grundursachen für Fehler sind laut GD DEVCO folgende:

- Missachtung der Förderfähigkeitsregeln (57 % der festgestellten Fehler):
 - außerhalb des Projektzeitraums getätigte Ausgaben
 - als direkte Ausgaben erklärte Aufwendungen, die bereits als indirekte Ausgaben gezählt wurden
- Missachtung der Regeln für die Vergabe öffentlicher Aufträge (26 % der festgestellten Fehler)
- Unzureichende oder fehlende Dokumentation

Diese Bewertung steht weitgehend im Einklang mit den Feststellungen des Rechnungshofs für das gesamte Kapital „Europa in der Welt“ (siehe Abbildung 17).

Abbildung 17 – Bewertung der Grundursachen für Fehler durch den Rechnungshof in Bezug auf die Rubrik 4 für 2015⁵⁴



5.2.2. Durchgeführte Abhilfemaßnahmen

a) Vereinfachung

Die Grundursachen der Fehler sind die übermäßig detaillierten Finanzhilfebedingungen, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen und keinen Mehrwert in Bezug auf Leistung und Ergebnisse darstellen. Diese unnötigen Elemente wurden bereits aus dem Handbuch (Practical Guide – PRAG) gelöscht. Die GD DEVCO führt Gespräche mit den für sie relevanten Interessenträgern, und es finden regelmäßige Treffen zwischen den Referaten für Finanzen, Verträge und Prüfungen statt, um die häufigsten Fehlerquellen und die Möglichkeiten zu deren Vermeidung zu besprechen. Das Toolkit zur Finanzverwaltung für Finanzhilfeempfänger wird weiter beworben und es werden Schulungen über Finanzhilfen durchgeführt und angepasst.

⁵⁴ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2015; Abbildung 8.2.

Wie oben erläutert, hat die Kommission bereits eine Reihe von Änderungen an Finanzhilfen im Rahmen der allgemeinen Finanzvorschriften vorgeschlagen, um das Fehlerrisiko zu verringern (siehe Abschnitt 3.1).

b) Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme

Nachstehend werden die geplanten Maßnahmen nach Verwaltungsart vorgestellt:

- Für Finanzhilfen im Rahmen der direkten Verwaltung identifizierte die GD DEVCO die unzureichende Qualität der Ausgabenprüfungen durch die Begünstigten als Fehlergrundursache. Die geplanten Maßnahmen umfassen:
 - Überarbeitung der Aufgabenbeschreibungen für Ausgabenprüfungen durch Begünstigte und vertraglich beauftragte Dienstleister, einschließlich der Anwendung von Qualitätsbewertungskriterien auf die Berichte
 - Einsatz des Rahmenprüfvertrags zur Vervollständigung unzureichender Ausgabenprüfungen durch die Begünstigten
 - Anforderung von Nachweisunterlagen für stichprobenartig ausgewählte Vorgänge im Zusammenhang mit Auszahlungsanträgen und Prüfung derselben vor Genehmigung der Auszahlung und/oder Abrechnung der Ausgabe und
 - Vereinfachung der Verfahren und vertraglichen Bedingungen für Finanzhilfen
- Im Bereich der Ausgaben durch indirekte Mittelverwaltung mit internationalen Organisationen und Stellen von Mitgliedstaaten sind die Grundursachen für häufige Fehler unzureichende oder fehlende Unterlagen, die mangelnde Qualität von Kontrollbesuchen und späte Abrechnung. Die geplanten Maßnahmen umfassen:
 - In extremen Fällen, wenn wiederholte Fehler oder Verstöße gegen die Regeln zur Bereitstellung von Unterlagen vorliegen, die Aussetzung der indirekten Mittelverwaltung
 - Die Anpassung der Aufgabenbeschreibung für Kontrollbesuche bei anderen internationalen Organisationen als der Weltbank und den Vereinten Nationen
 - Sensibilisierung und Überwachung des Vorgangs zum Clearing ausgezahlter Vorfinanzierungen an internationale Organisationen, die mehr als zwei Jahre zurückliegen (2013 und davor)
 - Regelmäßige Besprechungen mit internationalen Organisationen zur Gewährleistung der kontinuierlichen Zusammenarbeit bei der Bereitstellung von Informationen im Rahmen von Prüfungen durch den Rechnungshof und Untersuchungen der Restfehlerquoten und
 - Einrichtung eines Schwerpunktreferats zur Koordinierung der Beziehungen mit internationalen Organisationen auf allen Ebenen

Bei allen handelt es sich um laufende Maßnahmen.

c) Rechtliche Rahmenbedingungen 2014-2020

Einige der jüngsten Änderungen erleichtern es den Vertragspartnern der GD DEVCO, die Regeln einzuhalten und verringern daher potenziell das Fehlerrisiko:

- Auftragsvergabe im Rahmen von Finanzhilfen: Der Anhang VI zu den Finanzhilfevereinbarungen der GD DEVCO wurde im Jahr 2015 gestrafft und erlaubt den Finanzhilfeempfängern die Anwendung ihrer eigenen Rechnungsführungsregeln, sofern grundlegende Prinzipien und Vergabekriterien eingehalten werden.
- Mangel an verfügbaren Nachweisunterlagen: 2016 wurde im Finanzhilfeformular der GD DEVCO die Möglichkeit eingeführt, bei Ausgabenprüfungen Kopien von

Nachweisunterlagen zu akzeptieren. Dies löst das häufige Problem, dass die Originale in mehreren Ländern verstreut und nicht immer verfügbar sind, wenn die Prüfer die Ausgabenprüfung durchführen.

- Wechselkurs bei Finanzhilfen: Seit 2015 haben die Begünstigten die Möglichkeit, ihre Wechselkursregeln für die Rechnungsführung zu verwenden, sofern diese ordnungsgemäß dokumentiert sind.

Im Allgemeinen wurden die Verwaltungs- und Kontrollsysteme (Gestaltung und Funktionsweise) gestärkt und einige Regelungen wurden aus Gründen der Kosteneffizienz aufgegeben.

5.3. GD „Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen“ (NEAR/ELARG)

5.3.1. Die Grundursachen der Fehler

Die häufigsten Probleme in Bezug auf Fehler im Bereich der GD NEAR betreffen:

- Fehler im Zusammenhang mit dem Clearing der Vorfinanzierung:

Ein für die NEAR identifiziertes zentrales Problem sind Fehler im Zusammenhang mit dem Clearing der Vorfinanzierung. Der Rechnungshof hat das System für das Clearing der Vorfinanzierung, die Nachweisunterlagen für das Clearing und die Clearing-Intervalle kritisiert.

- Ausgabenprüfbericht:

Eine vom Rechnungshof in Bezug auf die GD DEVCO identifizierte Schwachstelle sind die von externen Prüfern erstellten Ausgabenprüfberichte, auf die sich die Kommission stützt, um bestimmte Kosten zu akzeptieren.

- Verstoß gegen rechtliche und vertragliche Pflichten.

5.3.2. Durchgeführte Abhilfemaßnahmen

In Bezug auf das Clearing der Vorfinanzierung hat die GD NEAR eine Reihe von Maßnahmen zur Lösung des Problems getroffen:

- Im Dezember 2015 wurde ein Rechnungsführungshandbuch für die GD NEAR beschlossen, in dem die Politik dem GD NEAR in Bezug auf das Clearing der Vorfinanzierung näher erläutert wird.
- Die nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten und ihre Mitarbeiter erhielten eine Anleitung zur Erläuterung der Regeln für die vorläufige Anerkennung von Kosten und das Clearing der Vorfinanzierung und
- Die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Instrument für Heranführungshilfe II, für „indirekte Mittelverwaltung mit Empfängerländern“, haben ein klareres Verfahren geschaffen und die Berichtspflichten für die Begünstigten in Bezug auf die Anerkennung der getätigten Ausgaben festgelegt.

Für die Ausgabenprüfberichte arbeitete die GD NEAR/ELARG eng mit der GD DEVCO zusammen: Zu den getroffenen Verbesserungsmaßnahmen gehören die Ausarbeitung eines Qualitätsrasters zur Bewertung der Ausgabenprüfberichte und die Überarbeitung der Aufgabenbeschreibung für die Ausgabenprüfung. Darüber hinaus kann erforderlichenfalls der Rahmenprüfvertrag zur Durchführung zusätzlicher Ausgabenprüfungen eingesetzt werden. Bei allen handelt es sich um laufende Maßnahmen.

Um die Fehlerarten im Zusammenhang mit der Nichteinhaltung der vertraglichen und rechtlichen Pflichten zu reduzieren und zu entschärfen, wurden mit der GD DEVCO kontinuierliche Anstrengungen zur regelmäßigen Überarbeitung der Handbücher und Anleitungen unternommen, um diese klarer zu gestalten (Überarbeitung von PRAG, Pagoda 2). Darüber hinaus werden regelmäßig Fortbildungen angeboten, um sicherzustellen, dass die jeweiligen Beteiligten die richtigen Regeln und Verfahren anwenden.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Die Haushaltsführung hat sich deutlich verbessert, was zu einer Verringerung der Fehlerquote geführt hat

Der Grad der Einhaltung der rechtlichen Anforderungen bei der Umsetzung des EU-Haushalts hat sich in den letzten Jahren wesentlich verbessert. Die ständige Prüfung durch das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof hat zu einer steigenden Professionalisierung der gesamten Kette zur Kontrolle der EU-Mittel, von der Kommission über die Behörden der Mitgliedstaaten bis zu Drittstaaten und internationalen Organisationen, geführt. In der Folge wurden die Fehlerquoten von zweistelligen Zahlen für manche Politikbereiche (insbesondere Kohäsion) in den Programmplanungszeiträumen 2000-2006 und davor, auf wesentlich niedrigere Fehlerquoten in der Gegenwart (in den meisten Politikbereichen unter 5 % und in manchen Politikfeldern nahe bei oder sogar auf unter 2 %) gesenkt.

2. Die Kommission und der Rechnungshof stimmen in ihrer Bewertung in Bezug auf den Grad und die Grundursachen der Fehler überein

Die Kommission und der Rechnungshof stimmen überein, dass die wichtigsten Grundursachen für anhaltend hohe Fehlerquoten in den Schwachstellen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, insbesondere in den Mitgliedstaaten, Drittstaaten und internationalen Organisationen/Stellen, sowie in den komplexen rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen die EU-Politik umgesetzt wird, zu finden sind.

Darüber hinaus stimmen die in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Dienststellen der Kommission mitgeteilten Fehlerquoten sowie die in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz angegebenen Schätzungen – unter Berücksichtigung der relativen Präzision der verschiedenen Ansätze und der erzielten Ergebnisse – weitgehend mit den geschätzten Fehlerquoten des Rechnungshofs für 2014 und 2015 überein.

3. Die Notwendigkeit der Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters eines bedeutenden Teils der EU-Ausgaben

Vor dem Hintergrund des **Mehrjahrescharakters eines bedeutenden Teils der EU-Ausgaben** kann die endgültige Fehlerquote erst bei Abschluss eines Programms, wenn alle Kontrollebenen angewendet worden sind, festgestellt werden. Der **geschätzte „Risikobetrag zum Abschluss“** liegt nach der Umsetzung aller Korrekturmaßnahmen zwischen **0,8 % und 1,3 % der Gesamtausgaben im Jahr 2015**. Demnach stellen die mehrjährigen Korrekturmechanismen einen geeigneten Schutz des EU-Haushalts vor rechtswidrig getätigten Ausgaben dar.

4. Kosten für Verwaltung und Kontrolle und die Notwendigkeit einer weiteren Vereinfachung

Die derzeitigen **hohen Verwaltungs- und Kontrollkosten** stellen den Nutzen einer weiteren Verstärkung der Prüfintensität und -bemühungen in Frage. **Nicht mehr, sondern bessere Kontrollen sollten durchgeführt werden**. Ferner ist die **Vereinfachung** der effizienteste Weg zur Reduzierung der Kontrollkosten und des Kontrollaufwands sowie des Fehlerrisikos. Politikbereiche, die soliden Verwaltungs- und Kontrollsystemen sowie weniger komplexen Förderfähigkeitsregeln unterliegen, sind auch weniger fehleranfällig. Daher bleiben die weitere **Verbesserung der Verwaltungskontrollsysteme** auf allen Ebenen und die **Vereinfachung der Regeln** ständige Aufgaben. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission

im September 2016 eine ehrgeizige Revision der Haushaltsordnung und einiger sektorspezifischer Vorschriften vorgeschlagen, um für zusätzliche Vereinfachung, Flexibilität und Ergebnisorientierung zu sorgen.

5. Die Kommission setzt kontinuierlich Maßnahmen zur Bekämpfung der Grundursachen und der finanziellen Auswirkungen von Fehlern

Die Kommission **setzt kontinuierlich Maßnahmen zur Bekämpfung der Grundursachen und der finanziellen Auswirkungen anhaltend hoher Fehlerquoten**, von denen manche die Folge ehrgeiziger Politikziele sind und in der Praxis eine längere Frist benötigen können, um Früchte zu tragen, insbesondere wenn sie mit komplexen einzelstaatlichen Anforderungen oder Durchführungsmechanismen verbunden sind. Wenngleich sich diese Analyse auf die Zahlungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 konzentriert, wurden die **aus diesem Zeitraum gewonnenen Erkenntnisse** bereits in die Rechtsgrundlage und in verbesserte Systeme für den aktuellen Zeitraum 2014-2020 integriert (d. h. die Einführung von Nettofinanzkorrekturen, und die Jahresabschlüsse, die im Bereich „Kohäsion“ neu, in der Landwirtschaft jedoch bereits aktuelle Praxis sind, die verstärkten „Prüfurteile“ einzelstaatlicher Prüfbehörden und bescheinigender Stellen, die neuen Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe, die Anforderungen aus den Ex-ante-Konditionalitäten, die vereinfachten Förderfähigkeitsregeln und die deutlich erweiterten Möglichkeiten zur Verwendung vereinfachter Kostenoptionen statt tatsächlicher Kosten als Grundlage für die Erstattung und der Mechanismus für einen 10-prozentigen Einbehalt im Bereich der „Kohäsion“).

Zusätzlich dazu hat die Kommission ein **Paket für die Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des MFR 2014-2020** beschlossen, das auf den Modernisierungsanstrengungen und erzielten Verbesserungen im derzeitigen MFR aufbaut. Die Initiative **„Ein ergebnisorientierter EU-Haushalt“ (Budget Focused on Results – BFOR)** beginnt greifbare Fortschritte in Richtung eines effizienteren und einfacheren Ausführungsrahmens, der die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und gleichzeitig positive Ergebnisse vor Ort gewährleistet, zu zeigen. **Eine Schlüsselrolle kommt** in diesem Zusammenhang der **weiteren Vereinfachung zu**. Weitere Fortschritte werden im nächsten MFR erzielt werden.

Schlussendlich wird die Kommission **den EU-Haushalt** durch Anwendung vorbeugender Maßnahmen (wie die Unterbrechung und Einstellung von Zahlungen) und den Einsatz von Korrekturmechanismen (Finanzkorrekturen und Einziehungen) **weiter vor den finanziellen Auswirkungen anhaltend hoher Fehlerquoten schützen**.