

IV

(Informationen)

046545/EU XXV.GP
Eingelangt am 17/11/14INFORMATIONEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN DER
EUROPÄISCHEN UNION

RECHNUNGSHOF



Der Rechnungshof der Europäischen Union hat im Einklang mit Artikel 287 Absätze 1 und 4 AEUV, mit Artikel 148 Absatz 1 und Artikel 162 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates sowie mit den Artikeln 139 und 156 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 des Rates vom 18. Februar 2008 über die Finanzregelung für den 10. Europäischen Entwicklungsfonds seine

JAHRESBERICHTE**zum Haushaltsjahr 2013****in seiner Sitzung vom 4. September 2014 verabschiedet.**

Diese Berichte wurden zusammen mit den Antworten der Organe auf die Bemerkungen des Hofes den für die Entlastung zuständigen Organen sowie den übrigen Organen übermittelt.

Mitglieder des Rechnungshofs:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Präsident), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS.

JAHRESBERICHT ÜBER DIE AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS

(2014/C 398/01)

INHALT

	<i>Seite</i>
Allgemeine Einleitung	7
Kapitel 1 — Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen	9
Kapitel 2 — Einnahmen	53
Kapitel 3 — Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen	77
Kapitel 4 — Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit	105
Kapitel 5 — Regionalpolitik, Verkehr und Energie	137
Kapitel 6 — Beschäftigung und Soziales	173
Kapitel 7 — Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	199
Kapitel 8 — Forschung und andere interne Politikbereiche	215
Kapitel 9 — Verwaltungsausgaben und damit verbundene Ausgaben	235
Kapitel 10 — EU-Haushalt und Ergebniserbringung	253

ALLGEMEINE EINLEITUNG

0.1. Der Europäische Rechnungshof ist das gemäß dem Vertrag für die Prüfung der Finanzen der Europäischen Union (EU) zuständige Organ. Als externer Prüfer der EU trägt er zur Verbesserung des EU-Finanzmanagements bei und fungiert zugleich als unabhängiger Hüter der finanziellen Interessen der Unionsbürger. Ausführlichere Informationen über den Hof sind seinem jährlichen Tätigkeitsbericht zu entnehmen, der ebenso wie die zu den Ausgabenprogrammen und den Einnahmen der EU erstellten Sonderberichte des Hofes sowie seine Stellungnahmen zu neuen oder geänderten Rechtsvorschriften auf seiner Website www.eca.europa.eu abrufbar ist.

0.2. Dies ist der 37. Jahresbericht des Hofes über die Ausführung des EU-Haushaltsplans; er betrifft das Haushaltsjahr 2013. Der Jahresbericht zu den Europäischen Entwicklungsfonds wird getrennt vorgelegt.

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

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

0.5. Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

- Kapitel 1 enthält die Zuverlässigkeitserklärung und eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Prüfung des Hofes zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge, eine Analyse des Synthesberichts und der Jährlichen Tätigkeitsberichte sowie einen zusammenfassenden Bericht zur Haushaltsführung und zum Finanzmanagement. Anhang 1.3 des Kapitels 1 enthält Auszüge aus der konsolidierten Jahresrechnung 2013. Ausführlichere Finanzinformationen zum Haushalts-

jahr 2013 sind in der veröffentlichten konsolidierten Jahresrechnung und im von der Europäischen Kommission erstellten Finanzbericht enthalten:

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013_de.cfm.

- In den Kapiteln 2 bis 9 sind die ausführlichen Prüfungsfeststellungen in Form von „spezifischen Beurteilungen“ zu den Einnahmen und Ausgaben der EU dargelegt. Während Kapitel 2 der Einnahmenseite des EU-Haushalts gilt, sind die Kapitel 3 bis 9 sieben Gruppen von Politikbereichen (sogenannten Themenkreisen) gewidmet, in deren Rahmen Ausgaben zulasten des EU-Haushalts bewilligt und verbucht werden. Diese Themenkreise entsprechen weitgehend den Rubriken des Finanzrahmens 2007-2013, der die großen mehrjährigen EU-Ausgabenpläne absteckt.

- In Kapitel 10 werden die Leistung analysiert und die EU-Haushaltsvorschriften und die damit beabsichtigte Ausrichtung auf die Leistung beleuchtet. Es enthält die Bemerkungen des Hofes zu einigen Aspekten der Leistungsberichterstattung der Kommission; dazu gehören ihre Berichterstattung an das Europäische Parlament und den Rat, der vierte Evaluierungsbericht und die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren der Kommission. Außerdem wird auf einige der Hauptthemen eingegangen, die sich aus den im Jahr 2013 vom Hof erstellten Sonderberichten zu Fragen der Wirtschaftlichkeit ergeben.

0.6. Die spezifischen Beurteilungen beruhen hauptsächlich auf den Ergebnissen der Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge durch den Hof sowie auf einer Bewertung der Wirksamkeit der wichtigsten für die Einnahmen und Ausgaben maßgeblichen Überwachungs- und Kontrollsysteme.

0.7. Die Antworten der Kommission (oder ggf. die Antworten anderer Organe und Einrichtungen der EU) auf die Bemerkungen des Hofes sind im Bericht enthalten. Der Hof berücksichtigt bei der Darlegung seiner Feststellungen und Schlussfolgerungen die jeweiligen Antworten der geprüften Stelle. Als externem Prüfer obliegt es jedoch dem Hof, Prüfungsfeststellungen zu unterbreiten, aus diesen Feststellungen Schlussfolgerungen abzuleiten und damit eine unabhängige und unparteiische Beurteilung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge vorzunehmen.

KAPITEL 1

Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers	I-XII
Einleitung	1.1-1.8
Prüfungsfeststellungen zum Haushaltsjahr 2013	1.9-1.40
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	1.9-1.15
Übersicht über die Prüfungsergebnisse zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	1.16-1.24
Analyse des Syntheseberichts und der Jährlichen Tätigkeitsberichte	1.25-1.40
Haushaltsführung und Finanzmanagement	1.41-1.50
Im Wege von Berichtigungshaushaltsplänen wurden die der Kommission für Zahlungen zur Verfügung stehenden Mittel erheblich aufgestockt	1.42
Die Gesamtausgaben bewegten sich in der Nähe der im Rechtsrahmen für den Haushalt vorgesehenen zulässigen Obergrenzen	1.43
Trotz des hohen Zahlungsvolumens sind die Verpflichtungen, die in Zukunft Anlass zu Zahlungen geben, weiter angestiegen	1.44-1.45
Eine unverändert lange Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der anfänglichen Mittelbindung und dem Zeitpunkt, an dem die Ausgaben akzeptiert werden, in mehreren Ausgabenbereichen	1.46-1.47
Mittel in bedeutender Höhe werden zulasten des Haushalts verbucht, ohne an die Endempfänger ausgezahlt zu werden	1.48
Verzögerungen bei der Verbuchung der Haushaltseinnahmen	1.49
Notwendigkeit einer langfristigen Cashflow-Prognose	1.50
Anhang 1.1 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik	
Anhang 1.2 — Weiterverfolgung früherer Bemerkungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	
Anhang 1.3 — Auszüge aus der konsolidierten Jahresrechnung 2013	

Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers

- I. Gemäß Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) prüfte der Hof
- a) die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union, die aus den konsolidierten Jahresabschlüssen⁽¹⁾ und den aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug⁽²⁾ für das am 31. Dezember 2013 endende Haushaltsjahr besteht und von der Kommission am 30. Juli 2014 gebilligt wurde,
 - b) die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der dieser Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge.

Verantwortung des Managements

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

Verantwortung des Prüfers

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

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

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

⁽¹⁾ Die konsolidierten Jahresabschlüsse umfassen die Vermögensübersicht, die Ergebnisrechnung, die Kapitalflussrechnung, die Veränderungen der Nettovermögenswerte sowie eine Zusammenfassung wichtiger Rechnungsführungsvorschriften und sonstige Erläuterungen (einschließlich Segmentberichterstattung).

⁽²⁾ Die aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug bestehen aus den aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug und den dazugehörigen Erläuterungen.

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

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

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

VIII. Nach Beurteilung des Hofes stellt die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union für das am 31. Dezember 2013 endende Jahr die Vermögens- und Finanzlage der Union zum 31. Dezember 2013, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows sowie die Veränderungen der Nettovermögenswerte für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr in Übereinstimmung mit der Haushaltsordnung und den auf den international anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor basierenden Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht dar.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge

Einnahmen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Einnahmen

IX. Nach Beurteilung des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2013 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Mittelbindungen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Mittelbindungen

X. Nach Beurteilung des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2013 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Mittelbindungen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Zahlungen

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

XI. Alle Themenkreise, die operative Ausgaben umfassen, sind in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote bei den der Jahresrechnung zugrunde liegenden als Ausgaben erfassten Zahlungen auf 4,7 %. Die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme haben die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen bedingt wirksam gewährleistet.

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

XII. Nach Beurteilung des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2013 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen wegen der Bedeutung der im Absatz „Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen“ beschriebenen Sachverhalte in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

4. September 2014

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Präsident

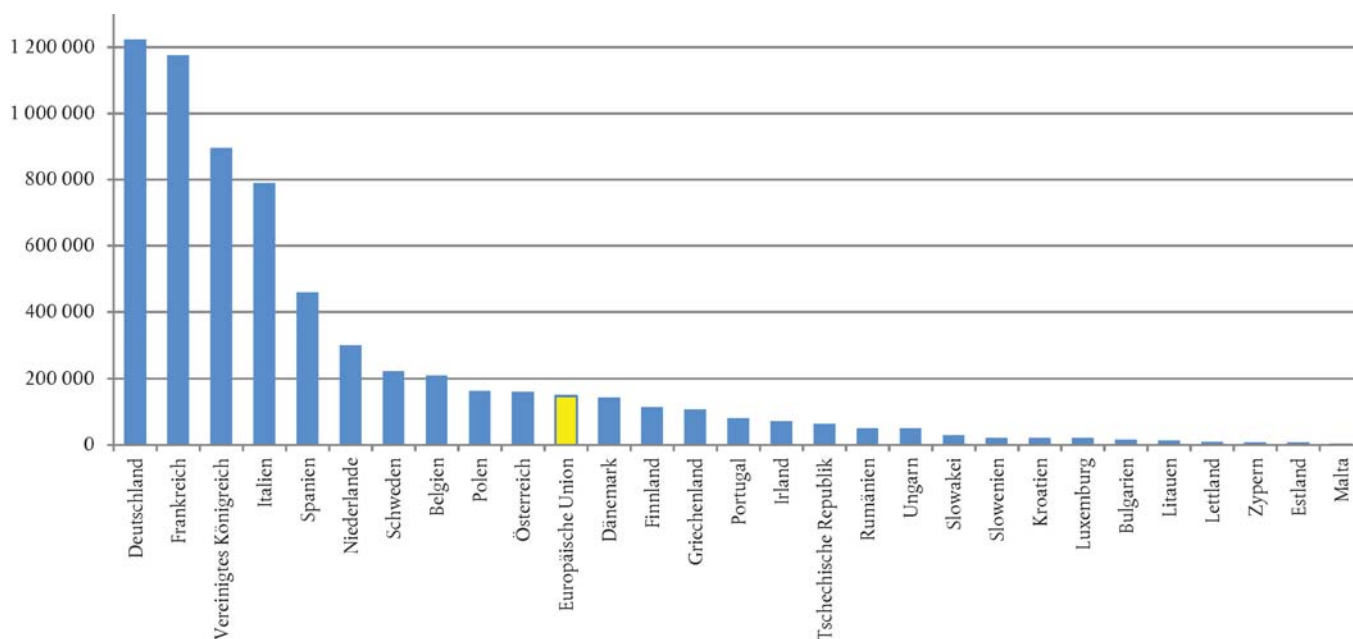
Europäischer Rechnungshof
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

1.1. Der Haushalt der Europäischen Union (EU) ist das Instrument zur Finanzierung der politischen Ziele der Union. Die EU-Ausgaben belaufen sich auf rund 1 % des Bruttonational-einkommens der Union (2013 etwa 290 Euro pro EU-Bürger). Dies macht ungefähr 2 % der gesamten öffentlichen Ausgaben der EU-Mitgliedstaaten aus. **Abbildung 1.1** enthält einen Vergleich der ausgeführten Gesamthaushaltsmittel der EU für 2013 und der öffentlichen Ausgaben⁽³⁾ der EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2013.

Abbildung 1.1 — Gesamtausgaben des Staates 2013 in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und EU-Ausgaben 2013
(in Millionen Euro)



Quelle: Europäische Union: Konsolidierte Jahresrechnung 2013 der Europäischen Union — Ergebnis der Ausführung des Haushaltsplans der EU — Tabelle 1.1 Zahlungen (siehe **Anhang 1.3** — Tabelle 5).

Mitgliedstaaten: Eurostat — Sektor Staat — Staatseinnahmen, -ausgaben und Hauptaggregate — Gesamtausgaben des Staates 2013.

(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database)

⁽³⁾ Definiert als „Gesamtausgaben des Staates“, eine der wichtigsten von Eurostat für statistische Zwecke verwendeten Definitionen (Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995, Ziffer 8.99).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.2. Die EU-Ausgaben bestehen in erster Linie aus zwei Ausgabenarten:

- a) auf Zahlungsansprüchen basierende Regelungen, bei denen die Zahlung davon abhängt, ob bestimmte Bedingungen erfüllt werden (einschließlich der Direktbeihilfen für Landwirte (Kapitel 3) und der direkten Budgethilfe (Kapitel 7));
- b) Erstattungsregelungen, bei denen die EU förderfähige Kosten für förderfähige Tätigkeiten erstattet (einschließlich der ländlichen und regionalen Entwicklung (Kapitel 4 und 5), Fortbildungsprogrammen (Kapitel 6), Entwicklungsprojekten (Kapitel 7) und Forschungsprojekten (Kapitel 8)).

1.3. Zu den Aufgaben des Europäischen Rechnungshofs gehört es,

- zu beurteilen, ob die Verwendung der EU-Haushaltsmittel im Einklang mit den maßgebenden Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften steht;
- sich zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Europäischen Union zu äußern;
- über die Untersuchung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der EU-Ausgaben zu berichten;
- Stellungnahmen zu vorgeschlagenen Rechtsakten mit Auswirkungen auf die Mittelbewirtschaftung abzugeben.

Den beiden ersten Aufgaben wird im Wege der Veröffentlichung der Zuverlässigkeitserklärung⁽⁴⁾ entsprochen (siehe Ziffer 1.5).

1.4. Dieses Kapitel des Jahresberichts

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

⁽⁴⁾ Siehe Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.5. Der Rechnungshof legt dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor. Der Hof ergänzt diese Zuverlässigkeitserklärung durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der EU. Diese spezifischen Beurteilungen bilden keine Prüfungsurteile, sondern geben Aufschluss über relevante Fragen im Zusammenhang mit den verschiedenen Themenkreisen. Die im Rahmen jeder spezifischen Beurteilung gezogene Schlussfolgerung basiert auf der Gesamtheit der auf der Ebene des jeweiligen Themenkreises erlangten Prüfungsnachweise.

1.6. Anhand der Prüfungsarbeiten zur Ermittlung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Europäischen Union sollen ausreichende geeignete Prüfungsnachweise erlangt werden, um zu beurteilen, inwieweit die Einnahmen, Ausgaben, Vermögenswerte und Verbindlichkeiten ordnungsgemäß erfasst wurden und ob die konsolidierte Jahresrechnung (siehe Auszüge in **Anhang 1.3**) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage zum 31. Dezember 2013 sowie der Einnahmen, Ausgaben, Cashflows und Veränderungen der Nettovermögenswerte für das an diesem Stichtag endende Jahr vermittelt (siehe Ziffern 1.9-1.11).

1.7. Anhand der Prüfungsarbeiten zur Ermittlung der Ordnungsmäßigkeit der der konsolidierten Jahresrechnung 2013 zugrunde liegenden Vorgänge sollen ausreichende geeignete Prüfungsnachweise erlangt werden, um zu beurteilen, ob diese Vorgänge im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften oder Vertragsbestimmungen stehen und die entsprechenden Beträge richtig berechnet wurden (siehe Ziffern 1.16-1.24 für einen Überblick über die Ergebnisse sowie die Kapitel 2 bis 9 für nähere Einzelheiten).

1.8. Der Hof analysierte die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommissionsdienststellen und den zugehörigen Synthesebericht, um zu beurteilen, inwieweit diese eine angemessene Bewertung der Qualität des Finanzmanagements liefern und so dazu beitragen, ein Bild von der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und der Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben zu vermitteln (siehe Ziffern 1.25-1.40 sowie entsprechende Bemerkungen im Abschnitt „Prüfung ausgewählter Kontrollsysteme“ in den Kapiteln 2 bis 9 ⁽⁵⁾).

⁽⁵⁾ In Kapitel 10 werden die Jährlichen Tätigkeitsberichte unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Sparsamkeit der Verwendung der EU-Haushaltsmittel betrachtet.

PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN ZUM HAUSHALTS- JAHR 2013

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

1.9. Die Bemerkungen des Hofes betreffen die vom Rechnungsführer der Kommission erstellten konsolidierten Rechnungsabschlüsse — die sogenannte konsolidierte Jahresrechnung — der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2013, die von der Kommission im Einklang mit der Haushaltsordnung⁽⁶⁾ gebilligt wurden und zusammen mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers am 31. Juli 2014 beim Hof eingingen. Die konsolidierte Jahresrechnung besteht aus

- a) den konsolidierten Jahresabschlüssen, die die Vermögensübersicht (in der die Vermögenswerte und Verbindlichkeiten zum Jahresende ausgewiesen sind), die Ergebnisrechnung (in der die Erträge und Aufwendungen des Jahres ausgewiesen sind), die Kapitalflussrechnung (in der ausgewiesen ist, wie buchmäßige Änderungen sich auf die Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente auswirken) sowie die Veränderungen der Nettovermögenswerte nebst den zugehörigen Erläuterungen umfassen;
- b) den aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahrs erstrecken, sowie Erläuterungen dazu.

1.10. Im Rahmen der Prüfung der Jahresabschlüsse für 2013 zog der Hof die Dienstleistungen eines unabhängigen Versicherungsmathematikers heran, um die Berechnung und Ausweisung der vom Versorgungssystem der europäischen Beamten abgedeckten Mitarbeitersozialleistungen zu untersuchen. Dadurch konnte die allgemeine Schlussfolgerung des Hofes zur konsolidierten Jahresrechnung 2013 untermauert werden. Jedoch machen die durchgeführten Arbeiten deutlich, dass die Kommission die Zuverlässigkeit der Quelldaten verbessern sowie sicherstellen muss, dass sie über die für die Bewertung dieser Verbindlichkeit erforderlichen geeigneten technischen Ressourcen verfügt.

1.11. Die Prüfung der konsolidierten Jahresrechnung für 2013 durch den Hof ergab, dass diese frei von wesentlichen falschen Darstellungen ist (siehe auch **Anhang 1.2**).

1.10. Die Kommission nimmt die positive Bewertung zur Kenntnis und wird ihre Methoden in diesem Bereich weiter verbessern.

⁽⁶⁾ Gemäß der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1) sind die endgültigen Rechnungsabschlüsse vor dem 31. Juli des folgenden Jahres zu übermitteln (siehe Artikel 148).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Neue Herausforderungen der Vorlage zuverlässiger Finanzinformationen

1.12. Zu den derzeitigen Entwicklungen im Bereich des EU-Finanzmanagements gehört der verstärkte Einsatz von Nettofinanzkorrekturen und Finanzinstrumenten. Dies bedeutet, dass die Kommission in zunehmendem Maße gefordert ist, wenn es darum geht, zuverlässige Finanzinformationen vorzulegen. Im Einzelnen handelt es sich u. a. darum,

- a) dafür Sorge zu tragen, dass die Jahresrechnung die zunehmende Vornahme von Nettofinanzkorrekturen im Kohäsionsbereich widerspiegelt, wobei diese von den anderen Korrekturmechanismen abzugrenzen sind, und in ihrer jährlichen Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts⁽⁷⁾ Angaben zu den unterschiedlichen Auswirkungen der verschiedenen Korrekturmechanismen zu machen (siehe Ziffer 1.13);
- b) neue Verfahren einzuführen, um die Funktionsweise sämtlicher in der Erläuterung 6 dargelegter Korrekturmechanismen innerhalb der herkömmlichen Rechnungsführungssysteme zu erfassen, und vonseiten der betreffenden Einrichtungen Zeitpunkt, Ursprung und Art dieser Mechanismen bestätigen zu lassen (siehe Ziffer 1.14);
- c) im Einklang mit international anerkannten Rechnungsführungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor den Prozess der Erfassung und Messung von Finanzinstrumenten und Finanzierungsinstrumenten (nach Maßgabe von Artikel 140 Absatz 11 der Haushaltsordnung) abzuschließen, insbesondere im Wege verlässlicher Verfahren zur Ermittlung und Erfassung der Wertminderung;
- d) Informationen über die Kassenmittel zu erlangen, die bis zu ihrer ersten Verwendung gehalten werden (siehe Ziffer 1.48);

1.12. *Nettofinanzkorrekturen, die in der Gemeinsamen Agrarpolitik seit 1976 Anwendung finden, werden im Programmplanungszeitraum 2014-2020 auch im Bereich der Kohäsionspolitik systematisch vorgenommen.*

- a) *Beträge, die das Ergebnis der zunehmenden Vornahme von Nettofinanzkorrekturen im Kohäsionsbereich sind, werden in der Jahresrechnung unter Anwendung einschlägiger Rechnungsführungsverfahren dargestellt.*

Entsprechend einem Ersuchen des Europäischen Parlaments wird die Kommission ein Kapitel über Nettofinanzkorrekturen in ihre jährliche Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts aufnehmen.

- b) *Die Kommission wird die bestehenden Verfahren unter Berücksichtigung der neuen Berichterstattungspflichten überprüfen, ist jedoch der Auffassung, dass Vorgänge im Zusammenhang mit dem Austausch nicht beihilfefähiger gegen beihilfefähige Projekte/Ausgaben durch die Mitgliedstaaten zunächst in den nationalen Rechnungsführungssystemen zu erfassen sind. Hinsichtlich des neuen Rechtsrahmens für Nettofinanzkorrekturen siehe die Antwort zu Ziffer 1.12 a.*

- c) *Die Kommission verfügt über einen Berichterstattungsprozess für Finanzinstrumente, der sich auf die EU-Rechnungsführungsvorschrift Nr. 11 stützt, die mit den IPSAS übereinstimmt. Sie hat Leitlinien für Treuhandkonten sowie ausführliche Anforderungen für die Jahresberichterstattung in Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich mit EIB und EIF herausgegeben.*

Die Kommission analysiert derzeit die Situation der Finanzinstrumente aus der Zeit vor 2014.

Die Kommission unterstreicht, dass Artikel 140 der Haushaltsordnung nur auf Finanzinstrumente unter direkter und indirekter Verwaltung anwendbar ist. Finanzierungsinstrumente unter geteilter Verwaltung fallen unter die Dachverordnung und werden gemäß den EU-Rechnungsführungsvorschriften als Vorschüsse für die Mitgliedstaaten berücksichtigt.

- d) *Die Kommission wird zusammen mit den Mitgliedstaaten untersuchen, wie die Ausführungen entsprechend den Vorschlägen des Hofes weiter verbessert werden könnte, und dabei Kosten-Nutzen-Erwägungen berücksichtigt.*

⁽⁷⁾ Bericht über den Schutz des EU-Haushalts, welcher der Haushaltsbehörde gemäß Artikel 150 Absatz 4 der Haushaltsordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012) alljährlich im September vorzulegen ist (2012: COM(2013) 682 final/2).

BEMERKUNGEN DES HOFES

- e) sicherzustellen, dass alle Kommissionsdienststellen Vorschüsse nur auf der Grundlage getätigter Ausgaben abrechnen, die durch zuverlässige Informationen vonseiten der Empfänger untermauert sind (siehe Kapitel 7, Ziffer 7.25, Empfehlung 1).

Vorlage verbesserter Informationen zu Korrekturmechanismen

1.13. Die Erläuterung 6 zu den konsolidierten Jahresabschlüssen der EU enthält kumulierte Zahlenangaben zu den Finanzkorrekturen, die in einer jährlichen Mitteilung der Kommission über den Schutz des EU-Haushalts weiter erläutert werden. Derzeit sind die unterschiedlichen Auswirkungen einer Reihe verschiedener korrektiver Anpassungen weder in der Erläuterung 6 noch in der besagten jährlichen Mitteilung der Kommission zusammenfassend dargestellt, wie etwa:

- a) — Zurückweisung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Ausgaben vor der Akzeptanz durch die Kommission; **oder**
— Anpassungen der akzeptierten Ausgaben nach der Erstattung durch die Kommission;
- b) — Anpassungen auf Projektebene; **oder**
— Korrekturen lediglich auf Programmebene;
- c) — Korrekturen, welche den Ausgabenrahmen für einzelne Mitgliedstaaten reduzieren (Nettofinanzkorrekturen); **oder**
— Regelungen, wonach es gestattet ist, bei neuen Erklärungen vorschriftswidrige Ausgaben auszutauschen.

1.14. Die in der Erläuterung 6 gelieferten Informationen beziehen sich primär auf die Überwachungsfunktion der Kommission und umfassen Zahlen sowohl auf jährlicher als auch auf kumulativer⁽⁸⁾ Basis. Doch die in der Erläuterung zusammengefassten Mechanismen

- a) implizieren viele Akteure aus nationalen Behörden und Kommissionsdienststellen;
- b) benötigen mehrere Jahre, bis sie greifen (dies gilt insbesondere für die Kohäsionsausgaben, bei denen rund vier Fünftel der in den Jahren 2007 bis 2013 vorgenommenen Korrekturen operationelle Programme früherer Zeiträume betreffen, siehe **Abbildung 1.2**);
- c) werden für den Kohäsionsbereich größtenteils außerhalb des Rechnungsführungssystems der Kommission erfasst.

⁽⁸⁾ In der Erläuterung 6 liefert die Kommission kumulierte Informationen, die sich auf mehrere Jahre beziehen. Dies steht im Gegensatz zu weiteren Erläuterungen zur konsolidierten Jahresrechnung, die vor allem Informationen enthalten, welche für das Haushaltsjahr und — zu Vergleichszwecken — für das Vorjahr relevant sind.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- e) Die den Generaldirektionen bereits übermittelten bestehenden Rechnungsführungsvorschriften und -leitlinien erläutern das bei der Abrechnung zu befolgende ordnungsgemäße Bearbeitungsverfahren.

Die GD ELARG wird ein neues Verfahren einführen, das mit den geltenden Regeln und Vorschriften im Einklang steht.

- 1.13. Die Kommission wird die Vorlage dieser Informationen unter Berücksichtigung der Kosten wie auch des Nutzens dieses Ansatzes in Betracht ziehen.

- c) Siehe Antwort zu Ziffer 1.12 a.

1.14.

- a) Dies ist die Art bzw. der Aufbau des Systems der geteilten Verwaltung.

- b) Siehe Antwort zu Ziffer 1.18.

- c) Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die Informationen gemäß der zugrunde liegenden Rechtsgrundlage und aufgrund der Tatsache, dass diese Vorgänge Vorgänge des Mitgliedstaates und nicht der Kommission sind, zum Teil außerhalb des Rechnungsführungssystems der Kommission erfasst werden.

Siehe Antwort zu Ziffer 1.12 b.

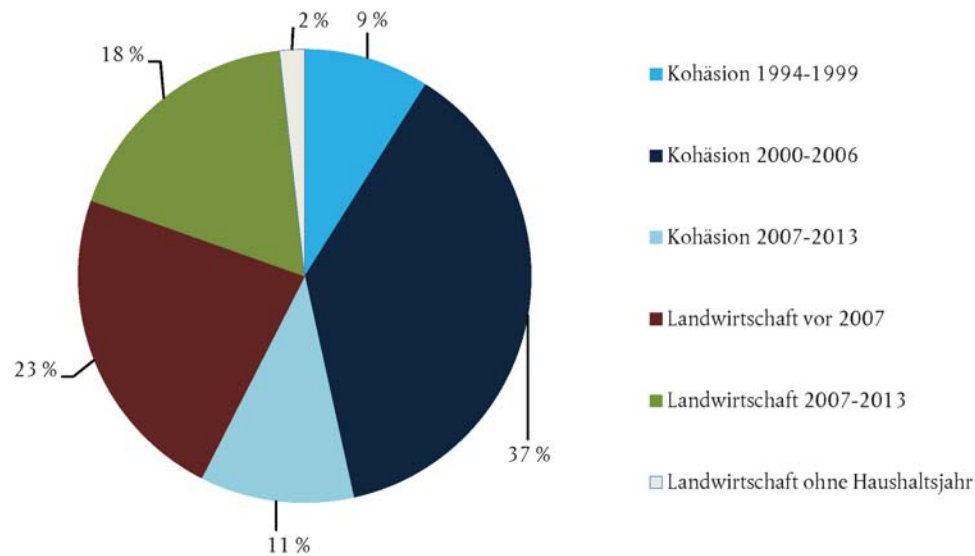
BEMERKUNGEN DES HOFES

1.15. Es ist daher wichtig, dass die Kommission für die Bestätigung des Zeitpunkts, Ursprungs und Betrags der Korrekturmaßnahmen vonseiten der Mitgliedstaaten solide Verfahren einrichtet, die eine größere Sicherheit hinsichtlich der Genauigkeit der in der Jahresrechnung und in der jährlichen Mitteilung der Kommission über den Schutz des EU-Haushalts ausgewiesenen Zahlen bieten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.15. Die Kommission wird zusammen mit den Mitgliedstaaten untersuchen, wie bestehende Informationssysteme entsprechend den Vorschlägen des Hofes weiter verbessert werden können.

Abbildung 1.2 — Von der Kommission in den Jahren 2007-2013 angegebene Finanzkorrekturen für den Agrar- und Kohäsionsbereich nach Zeitraum



BEMERKUNGEN DES HOFES

Übersicht über die Prüfungsergebnisse zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

1.16. Der Hof legt seine Prüfungsergebnisse zu den Einnahmen in Kapitel 2 und zu den Ausgaben in den Kapiteln 3 bis 9 vor (siehe **Tabelle 1.1**).

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

(Millionen Euro)

Kapitel des Jahresberichts		2013 geleistete Zahlungen	2013 geprüfte Vorgänge
		(A)	(B)
Kapitel 3	Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen	45 004	45 016
Kapitel 4	Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit	14 780	15 581
Kapitel 5	Regionalpolitik, Verkehr und Energie	45 084	45 477
Kapitel 6	Beschäftigung und Soziales	14 017	16 200
Kapitel 7	Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	6 180	6 019
Kapitel 8	Forschung und andere interne Politikbereiche	13 156	10 431
Kapitel 9	Verwaltungsausgaben und damit verbundene Ausgaben ⁽¹⁾	10 248	10 600
Insgesamt		148 469	149 324

Die „2013 geprüften Vorgänge“ (B) umfassen die „2013 geleisteten Zahlungen“ (A), wobei die 2013 getätigten Vorschusszahlungen (16 763 Millionen Euro) nicht einbezogen wurden. Dagegen wurden die 2013 abgerechneten Vorschüsse (15 842 Millionen Euro) und die an die Endempfänger geleisteten Zahlungen aus den Finanzierungsinstrumenten (1 776 Millionen Euro) einbezogen.

⁽¹⁾ Dieses Kapitel deckt auch Ausgaben ab, die im Haushaltsplan als operative Ausgaben eingestuft sind, obwohl die Ausgaben von ihrer Art her verwaltungsspezifisch sind — wie etwa Gebäude- und Gehaltskosten der operativen Generaldirektionen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.17. Aus den Prüfungsergebnissen 2013 geht hervor, dass die Einnahmen (149 504 Millionen Euro) und die Vorgänge im Themenkreis „Verwaltungsausgaben und damit verbundene Ausgaben“ (10 600 Millionen Euro) nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet und die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme wirksam waren (siehe **Tabelle 1.2** sowie Ziffern 2.27 und 9.18). Alle Themenkreise, die operative Ausgaben umfassen, waren in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet (siehe Ziffern 3.44, 4.35, 5.61-5.62, 6.39-6.40, 7.22-7.23 und 8.33-8.34). Die Mittelbindungen waren nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.17. Die Kommission weiß, dass die vom Hof gemeldete Fehlerquote eine jährliche Schätzung darstellt, in der Korrekturen für Fehler bei Projektausgaben oder Erstattungen berücksichtigt sind, die vor der Prüfung des Hofes aufgedeckt und erfasst wurden.

Die Kommission weist darauf hin, dass sie an die Haushaltsordnung gebunden ist, deren Artikel 32 Buchstabe e vorsieht, dass ihr internes Kontrollsystem unter anderem 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“ sicherstellen muss.

Die Kommission wird ihre Überwachungsfunktion weiterhin ausüben, insbesondere durch die Umsetzung von Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen auf einem Niveau, das dem Niveau der ermittelten Unregelmäßigkeiten und Unzulänglichkeiten entspricht. Aufgrund des Rechtsrahmens zum Schutz der finanziellen Interessen der Union, der Komplexität der zugehörigen Verfahren und der Anzahl der in vielen Bereichen beteiligten Kontrollinstanzen werden Fehler erst mehrere Jahre nach ihrem Auftreten korrigiert.

Ferner ist in der Haushaltsordnung (Artikel 80 Absatz 4) die Anwendung von Hochrechnungen oder Pauschalansätzen gemäß den sektorspezifischen Vorschriften in Fällen vorgesehen, in denen rechtsgrundlos ausgegebene Beträge nicht genau ermittelt werden können, was häufig der Fall ist. Die Kommission hat im Rahmen ihrer Befugnisse und unter vollständiger Einhaltung der bestehenden Vorschriften gehandelt, um den EU-Haushalt zu schützen. Gemäß dem Prüfungsansatz des Hofes werden Anpassungen vorgenommen, wenn eine Verbindung zu einzelnen Vorgängen festgestellt wurde.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die jährliche repräsentative Fehlerquote des Hofes im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Charakter der EU-Maßnahmen betrachtet werden sollte (siehe auch Ziffern 3.7, 3.44 erster Gedankenstrich, 4.6, 4.36 erster Gedankenstrich, 5.20, 5.21, 6.13).

Die Kommission stimmt der Bewertung der festgestellten Fehler durch den Hof zu, bis auf die begrenzte Anzahl der in den folgenden Ziffern beschriebenen Ausnahmen: 3.6 Buchstabe b, 3.7, 3.13, 4.5 Buchstabe b, 4.7, 4.15, 6.13.

Tabelle 1.2 — Übersicht über die Prüfungsergebnisse 2013 zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

Kapitel des Jahresberichts	Geprüfte Vorgänge (Millionen Euro)	Wahrscheinlichste Fehlerquote 2013 (%)	Konfidenzintervall		Wahrscheinlichste Fehlerquote 2012 (%)
			Untere Fehlergrenze	Obere Fehlergrenze	
Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen	45 016	3,6	1,7	5,5	3,8
Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit	15 581	6,7	3,5	9,9	7,9
Regionalpolitik, Verkehr und Energie	45 477	6,9	3,7	10,1	6,8
Beschäftigung und Soziales	16 200	3,1	1,5	4,7	3,2
Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	6 019	2,6	1,2	4,0	3,3
Forschung und andere interne Politikbereiche	10 431	4,6	2,6	6,6	3,9
Verwaltungsausgaben und damit verbundene Ausgaben	10 600	1,0	0,0	2,3	0
Insgesamt	149 324	4,7	3,5	5,9	4,8
Einnahmen	149 504⁽¹⁾	0	0	0	0

⁽¹⁾ Im Zuge der Prüfung wurde eine Stichprobe von Einziehungsanordnungen zu Einnahmenvorgängen jeglicher Art auf Kommissionsebene untersucht (siehe Ziffer 2.4).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.18. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen⁽⁹⁾ insgesamt in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet und die untersuchten Überwachungs- und Kontrollsysteme generell bedingt wirksam waren (siehe **Tabelle 1.2**).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.18. Die Kommission räumt ein, dass die Systeme bedingt wirksam sind, was sich in der vom Hof geschätzten Fehlerquote auf der Ebene der Endempfänger widerspiegelt. Infolge der Anwendung ihrer Überwachungs- und Kontrollsysteme hat die Kommission im Jahr 2013 Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen in Höhe von 3 334 Millionen Euro (vorläufiger Betrag) durchgeführt, was dem Gegenwert von 2,4 % im Vergleich zu den getätigten Zahlungen (siehe Tabelle 1.1) entspricht. Aufschlüsselung der Zahlen nach Politikbereichen:

- Kapitel 3 — Landwirtschaft — Marktstützung und Direktzahlungen: Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen in Höhe von 637 Millionen Euro (1,4 % der getätigten Zahlungen),
- Kapitel 4 — Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit: Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen in Höhe von 476 Millionen Euro (3,2 % der getätigten Zahlungen),
- Kapitel 5 — Regionalpolitik, Energie und Verkehr: Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen in Höhe von 1 029 Millionen Euro (2,3 % der geleisteten Zahlungen),
- Kapitel 6 — Beschäftigung und Soziales: 898 Millionen Euro (6,4 % der insgesamt geleisteten Zahlungen),
- Kapitel 7 — Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung: 93 Millionen Euro (1,5 % der insgesamt geleisteten Zahlungen),
- Kapitel 8 — Forschung und andere interne Politikbereiche: 197 Millionen Euro (1,5 % der insgesamt geleisteten Zahlungen) und
- Kapitel 9 — Verwaltungsausgaben: 3 Millionen Euro (0 % der insgesamt geleisteten Zahlungen).

Dies bedeutet nicht, dass alle im Jahr T vorgenommenen Wiedereinzahlungen und Finanzkorrekturen von den Fehlern des Jahres T abgezogen werden können. Allerdings bedeutet es, dass bei der Beurteilung, ob das gesamte System der internen Kontrolle einen wirksamen Schutz des EU-Haushalts auf einer mehrjährigen Grundlage bietet, sowohl Fehlerquoten als auch Wiedereinzahlungen/Finanzkorrekturen/Nettofinanzkorrekturen berücksichtigt werden müssen (siehe Antwort zu Ziffer 1.17).

Analyse der Prüfungsergebnisse

1.19. Die diesjährigen Ergebnisse weisen in den meisten Haushaltsbereichen auf eine wesentliche Fehlerquote hin, die in der Nähe der Fehlerquote für 2012 liegt. Insgesamt betrachtet liegt die geschätzte Fehlerquote für 2013 bei 4,7 %, was einen Rückgang um 0,1 Prozentpunkte darstellt. Ein ausschlaggebender Faktor im Jahr 2013 war die Tatsache, dass die von den Mitgliedstaaten und der Kommission ergriffenen Korrekturmaßnahmen mehr Wirkung entfaltet haben. Ohne die Anwendung dieser Korrekturmaßnahmen auf die vom Hof für die Stichprobe ausgewählten Vorgänge, hätte die geschätzte Gesamtfehlerquote um 1,6 Prozentpunkte höher gelegen.

1.19. Siehe Antworten zu den Ziffern 1.17 und 1.18.

⁽⁹⁾ Im Bereich der Ausgaben prüft der Hof die Zahlungsvergänge, nachdem die Ausgaben getätigt, erfasst und akzeptiert wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.20. Die relativ stabilen Ergebnisse wurden in einem Jahr erzielt, in dem die Ausgaben im fehlerträchtigsten Ausgabenbereich (Kohäsion) einen deutlichen Zuwachs verzeichneten.

1.21. Zu den anderen sich auf die geschätzte Fehlerquote für 2013 auswirkenden Faktoren gehören:

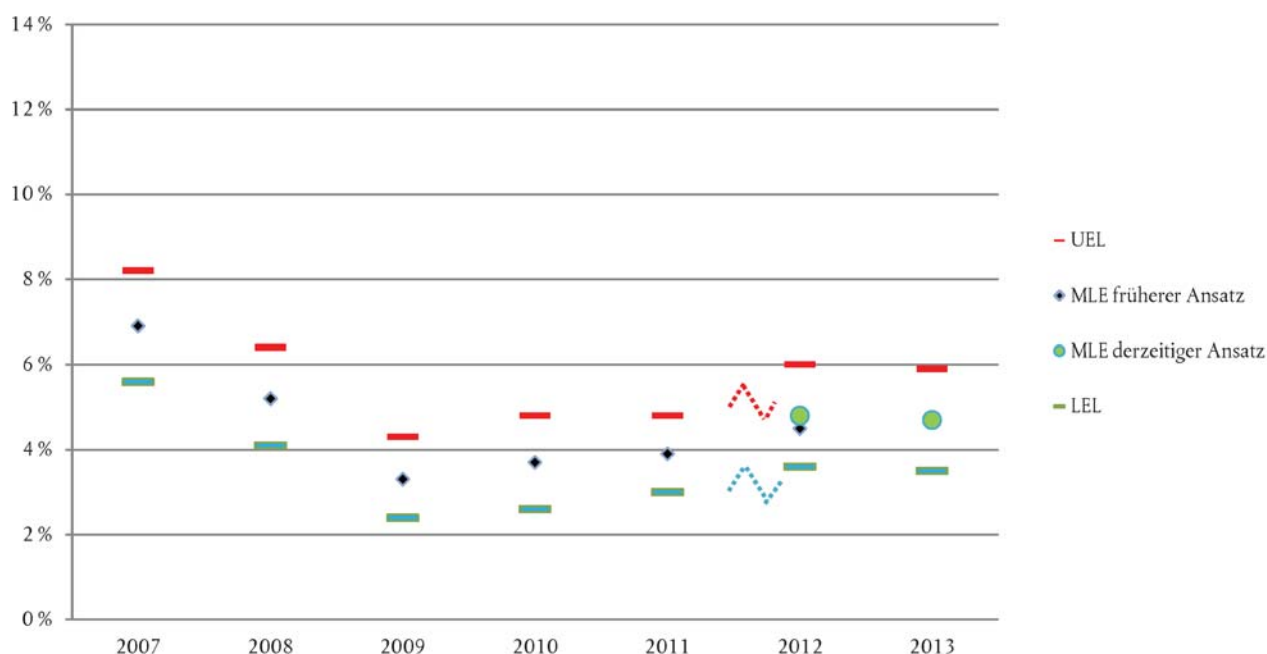
- das geringere Auftreten von Fehlern im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe (auch wenn diese noch immer einen Anteil von einem Fünftel an der geschätzten Fehlerquote haben, siehe Ziffer 1.22 und **Abbildung 1.4**);
- im Zusammenhang mit der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen („Cross-Compliance“) bedeuteten eine hohe Fehleranzahl (bei mehr als einem Viertel aller besuchten Betriebsinhaber, die Cross-Compliance-Verpflichtungen unterlagen, wurden ein oder mehrere Verstöße festgestellt) und eine breitere Abdeckung von Cross-Compliance-Verpflichtungen im Rahmen der Prüfung, dass diese Fehler 0,2 Prozentpunkte zur Gesamtfehlerquote beitrugen (2012: 0,1 Prozentpunkte).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.21.

Die Einhaltung von Cross-Compliance-Verpflichtungen ist kein Kriterium für die Förderfähigkeit bei GAP-Zahlungen, und somit betreffen die Kontrollen dieser Verpflichtungen nicht die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Siehe Antworten zu den Ziffern 3.6 b, 3.7, 3.13, 4.5 b, 4.7 und 4.15.

Abbildung 1.3 — Die vom Hof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquoten (MLE) (2007-2013) ⁽¹⁾

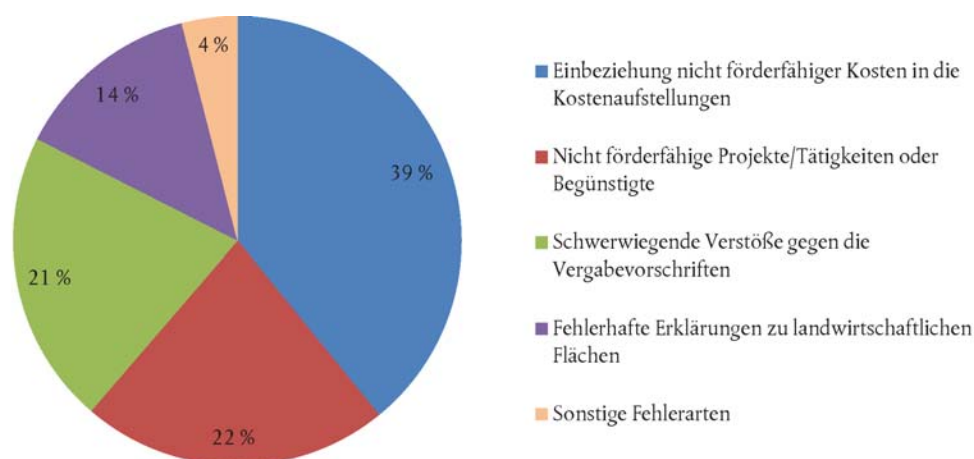


⁽¹⁾ Die beiden Punkte für 2012 entsprechen der vom Hof für 2012 geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote (MLE) (4,8 %, siehe Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2012, **Tabelle 1.2**) und einer Schätzung der wahrscheinlichsten Fehlerquote, die sich ergeben hätte, wenn dieselben Feststellungen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

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.22. Förderfähigkeitsfehler bei der Ausgabenerstattung haben den Hauptanteil an den vom Hof für 2013 aufgedeckten Fehlern. Auf die Kategorie „Einbeziehung nicht förderfähiger Kosten in Kostenaufstellungen“ entfielen 1,8 Prozentpunkte (2012: 1,0), die Kategorie „Nicht förderfähige Projekte/Tätigkeiten oder Begünstigte“ hatte einen Anteil von weiteren 1,1 Prozentpunkten (2012: 1,1) an der Gesamtfehlerquote, und auf „Schwerwiegende Verstöße gegen die Vergabevorschriften“ (größtenteils in Verbindung mit der Ausgabenerstattung, aber auch in Bezug auf einige Verwaltungsausgaben) entfielen weitere 1,0 Prozentpunkte (2012: 1,4). Die wichtigste Fehlerquelle für aufgrund von Zahlungsansprüchen getätigte Ausgaben waren fehlerhafte Erklärungen von Betriebsinhabern, die einen Anteil von 0,6 (2012: 0,8) Prozentpunkten an der Gesamtfehlerquote hatten (siehe **Abbildung 1.4**).

Abbildung 1.4 — Anteil an der geschätzten Gesamtfehlerquote nach Fehlerart

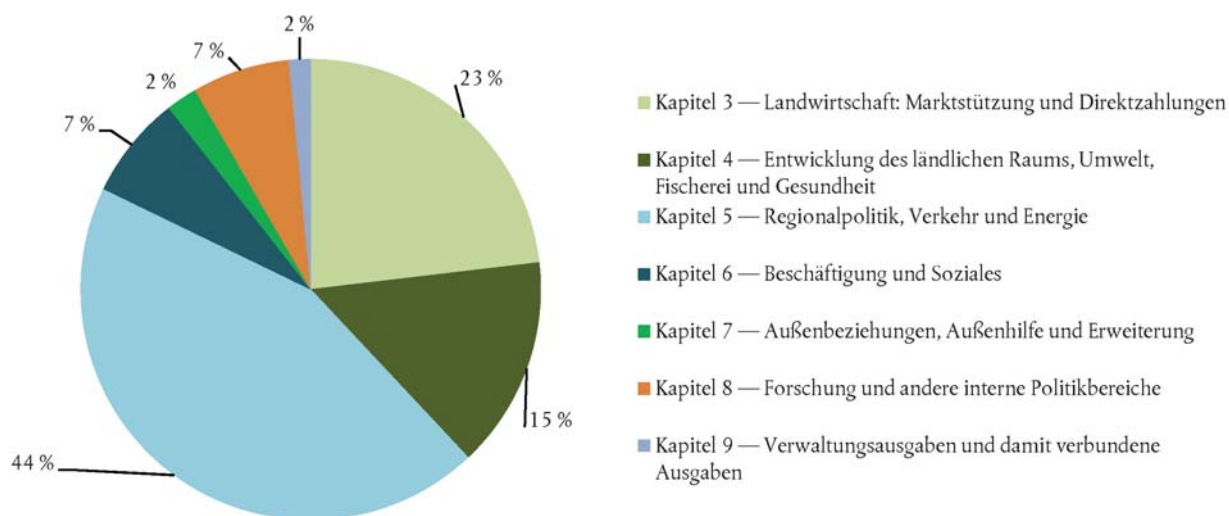


1.23. Eine Aufschlüsselung der geschätzten Gesamtfehlerquote nach Kapiteln macht deutlich, dass etwa zwei Fünftel der geschätzten Gesamtfehlerquote auf „Regionalpolitik, Verkehr und Energie“ (Kapitel 5) entfällt; auf „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen“ (Kapitel 3) entfällt rund ein Viertel und auf „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“ (Kapitel 4) rund ein Siebtel (siehe **Abbildung 1.5**). Verglichen mit 2012 weist diese Verteilung keine signifikanten Änderungen auf.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.22. Die Kommission hat in ihren Prüfungen ebenfalls ähnliche Probleme ermittelt. Im letzten Zeitraum wurden von der Kommission erhebliche Anstrengungen unternommen, um die eigentliche Ursache der Probleme zu ermitteln und gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen durchzuführen.

Abbildung 1.5 — Anteil an der geschätzten Gesamtfehlerquote nach Jahresberichts-kapitel



BEMERKUNGEN DES HOFES

1.24. Den Berechnungen des Hofes zufolge beläuft sich die geschätzte Fehlerquote insgesamt bei den Ausgaben mit geteilter Mittelverwaltung auf 5,2 % (2012: 5,3 %) und bei allen anderen operativen Ausgaben ⁽¹⁰⁾ auf 3,7 % (2012: 4,3 %). Die geschätzte Fehlerquote bei den Verwaltungsausgaben beträgt 2013 1 % (2012: 0 %).

⁽¹⁰⁾ Diese Ausgaben sind hauptsächlich Gegenstand der Kapitel 7 und 8, doch handelt es sich zum Teil auch um die in den Kapiteln 4, 5 und 6 behandelten Ausgaben. Die hochgerechnete Fehlerquote bei den Ausgaben mit geteilter Mittelverwaltung basiert auf der Prüfung von 699 Vorgängen (bei einer Grundgesamtheit von 119,6 Milliarden Euro). Die hochgerechnete Fehlerquote bei den anderen Arten operativer Ausgaben basiert auf der Prüfung von 342 Vorgängen (bei einer Grundgesamtheit von 19 Milliarden Euro).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Analyse des Syntheseberichts und der Jährlichen Tätigkeitsberichte*Jährliche Tätigkeitsberichte***Die Generaldirektoren berichten jährlich über die Ordnungsmäßigkeit ...**

1.25. Die Kommission verlangt von ihren Generaldirektoren⁽¹¹⁾, dass sie in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten⁽¹²⁾ eine Zuverlässigkeitserklärung über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorlegen (die Leistungsberichterstattung im Rahmen der Jährlichen Tätigkeitsberichte wird in Kapitel 10 erörtert). Sind die Generaldirektoren nicht imstande, zu einem bedeutenden Teil der Ausgaben eine Zuverlässigkeitserklärung zu geben, machen sie einen Vorbehalt geltend. Die Generaldirektoren müssen ihre Zuverlässigkeitserklärung einschränken, wenn

- a) ein Ereignis eingetreten ist, das schwerwiegende Auswirkungen auf das Ansehen der Kommission hat, oder
- b) die Auswirkungen der geschätzten Fehlerquoten nach den bereits vorgenommenen Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen noch immer wesentlich sind.

1.26. Im Jahr 2013 haben das Generalsekretariat und die GD Haushalt die Anweisungen⁽¹³⁾ für die Abfassung der Jährlichen Tätigkeitsberichte und die Darstellung der Informationen in diesen Berichten sowie zu den Grundlagen für Vorbehalte aktualisiert. Die Jährlichen Tätigkeitsberichte sollen nunmehr in drei Informationsblöcken eine zusammenhängende Aussage vermitteln: 1) Zusammenfassung, 2) Fortschrittsstand, Management und Bewertungen und 3) ausführliche Anhänge. Aufgrund einer neuen Vorgabe in den Anweisungen müssen die Generaldirektoren Bereiche ermitteln, in denen eine anhaltend hohe Fehlerquote auftritt. Mit diesen Anweisungen wird auch einer Vorschrift der Haushaltsordnung entsprochen, wonach die Kommission im Fall einer anhaltend hohen Fehlerquote geeignete Maßnahmen ergreifen oder vorschlagen sollte⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Die Bezeichnung „Generaldirektor“ wird hier in der Bedeutung von Personen, die Erklärungen unterzeichnen, verwendet. Tatsächlich wurden die Erklärungen vom Generalsekretär der Kommission unterzeichnet sowie in 36 Fällen von Generaldirektoren, in acht Fällen von Direktoren und in vier Fällen von Dienststellenleitern, außerdem vom operativen Direktor des Europäischen Auswärtigen Dienstes.

⁽¹²⁾ Die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommissionsdienststellen können auf der Website der Kommission abgerufen werden: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

⁽¹³⁾ Standing Instructions for the 2013 Annual Activity Reports (SEC/2013/SEC(2013) 584).

⁽¹⁴⁾ Artikel 32 Absatz 5 der Haushaltsordnung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

... und äußerten weniger Vorbehalte wegen gesunkener Zahlungen bei einigen mit hohen Risiken verbundenen Programmen

1.27. Die Generaldirektoren machten 2013 insgesamt 17 quantifizierte Vorbehalte geltend gegenüber 23 im Jahr 2012 (siehe **Tabelle 1.3**). Der wichtigste für den Rückgang der Zahl der Vorbehalte ursächliche Faktor waren die gesunkenen Zahlungen in Bezug auf das Sechste Rahmenprogramm (RP6) und die operationellen Programme 2000-2006 im Bereich Kohäsion⁽¹⁵⁾ (die 2012 Gegenstand von fünf quantifizierten Vorbehalten⁽¹⁶⁾ waren und für die 2013 kein Vorbehalt geltend gemacht wurde). Die zuständigen Generaldirektionen müssen immer noch Ausgabenerklärungen für diese Programme endgültig abwickeln⁽¹⁷⁾.

1.28. Vor dem Hintergrund der Bemerkungen des Hofes⁽¹⁸⁾ und des Internen Auditdienstes machte der Generaldirektor für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zwei neue Vorbehalte geltend. Die zusätzlichen Vorbehalte und die angepasste Quantifizierung weitergeführter Vorbehalte im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vermitteln im Vergleich zum letzten Jahr ein realistischeres Bild des Politikbereichs. Der Hof weist jedoch auf die Beschränkungen des von der Kommission verfolgten Ansatzes hin (siehe Ziffern 3.39-3.43).

1.28. Die GD AGRI verfolgt einen mehrstufigen Ansatz in Bezug auf die Zuverlässigkeitsgewähr und erkennt an, dass jede Zuverlässigkeitsstufe für sich allein genommen möglicherweise unzureichend ist. Genau aus diesem Grund hat die Kommission alle verfügbaren Informationen integriert, damit die Schätzung der Restfehlerquote so fundiert wie möglich ist und bestimmbar wird, wo Vorbehalte ausgesprochen werden müssen.

⁽¹⁵⁾ Operationelle Programme im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Kohäsionsfonds (KF) und des Europäischen Sozialfonds (ESF).

⁽¹⁶⁾ Die Generaldirektoren für Beschäftigung, Soziales und Integration, Maritime Angelegenheiten und Fischerei und der Leiter des Dienstes für außenpolitische Instrumente haben ihren 2012 formulierten Vorbehalt, der 2012 Ausgaben in Höhe von 58,5 Millionen Euro, 2,4 Millionen Euro bzw. 25,9 Millionen Euro betraf, nicht aufrechterhalten.

⁽¹⁷⁾ Die mit dem Abschluss der operationellen Programme des Zeitraums 2000-2006 verbundenen Risiken sind nunmehr Gegenstand zweier nicht quantifizierter Vorbehalte („aus Reputationsgründen“) vonseiten der Generaldirektoren der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration. Zwei weitere nicht quantifizierte Vorbehalte wurden von den Generaldirektoren der GD Klimapolitik (im Zusammenhang mit dem EU-Emissionshandelssystem) und der GD Humanressourcen und Sicherheit (wegen eines potenziellen Betrugsfalls in einer Europäischen Schule) geäußert.

⁽¹⁸⁾ Ziffern 4.38 und 4.44 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 (Empfehlung 3).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Jährlichen Tätigkeitsberichte entwickeln sich weiter, was ihren Vergleich von einem Jahr zum nächsten erschwert

1.29. Die 2013 eingeführte geänderte Darstellungsweise bedeutet, dass die Jährlichen Tätigkeitsberichte mehr als eine Einschätzung der „Risikobeträge“ (ein an sich schon kompliziertes Konzept, siehe Ziffern 1.31-1.32) bieten. Die Fehlerquote, auf die sich diese Berechnung stützt, befindet sich allerdings am unteren Ende der vom Hof ermittelten Spanne. Während die Risikoquoten im zentralen Bereich der Kohäsion breitgefächert anhand einer Reihe möglicher Szenarien dargestellt werden⁽¹⁹⁾, wird in der Zusammenfassung primär von einer niedrigeren Zahl ausgegangen⁽²⁰⁾ (siehe Kapitel 3, Ziffer 3.42, Kapitel 5, Ziffern 5.46, 5.47, 5.51, 5.52, 5.57, und Kapitel 6, Ziffern 6.34-6.38).

1.30. Zwei Generaldirektionen⁽²¹⁾ waren Gegenstand einer begrenzten „prüferischen Durchsicht“ und drei waren Gegenstand einer Folgeprüfung⁽²²⁾ durch den Internen Auditdienst (IAS) der Kommission. Im Zuge der begrenzten prüferischen Durchsicht in Bezug auf die Restfehlerquote für die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung wurde festgestellt, dass das System für die Überprüfung und Berichtigung der nationalen Fehlerquoten relativ gut geplant ist, die Zahlenangaben aber dennoch erhebliche Ungewissheiten und Schwächen aufwiesen. In Bezug auf die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung stellte der IAS fest, dass der Generaldirektor im Vergleich zu 2012 über eine stärker fundierte Grundlage für seine Zuverlässigkeitsgewähr verfügt. Allerdings sind die Vorkehrungen zur Erhebung und Bearbeitung von Daten sowie zur Berichterstattung darüber nach wie vor verbesserungsbedürftig.

1.29. Die Kommission hat Schritte unternommen, um den Aufbau der Jährlichen Tätigkeitsberichte zu vereinheitlichen und zu vereinfachen und so mehr Klarheit und Kohärenz zu schaffen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass ihre Schätzungen mit denen des Hofes weitgehend übereinstimmen. Zudem liegt die Schätzung der Restfehlerquote für Kapitel 3 näher an der Mittellinie als an der niedrigeren Zahl des Konfidenzintervalls.

1.30. Maßnahmen, die von der GD AGRI bereits im Jahr 2012 eingeführt wurden, laufen weiter, um die Erfassung und Verarbeitung der Daten zu automatisieren und dadurch weitere Verbesserungen entsprechend den Empfehlungen des Internen Auditdienstes (IAS) zu erreichen.

⁽¹⁹⁾ Im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) heißt es auf S. 6, dass die durchschnittliche Risikoquote im Zusammenhang mit den Zahlungen des Jahres 2013 zulasten des EFRE und des Kohäsionsfonds auf eine Spanne zwischen 2,8 % und 5,3 % geschätzt wird. Die GD Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) nennt auf S. 44 ihres Jährlichen Tätigkeitsberichts für den ESF eine durchschnittliche Fehlerquote zwischen 2,6 % und 3,5 % für die operationellen Programme des Zeitraums 2007-2013.

⁽²⁰⁾ Der zentrale Leistungsindikator 5 beträgt bei der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) 1,2 % und bei der GD Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) 1,1 %.

⁽²¹⁾ GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) und GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (GD CNECT).

⁽²²⁾ GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI), GD Entwicklung und Zusammenarbeit — EuropeAid (GD DEVCO) und GD Forschung und Innovation (GD RTD).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Kommission präsentiert nunmehr zwei unterschiedlich bezifferte „Risikobeträge“

1.31. In **Tabelle 1.3** sind zwei „Risikobeträge aus den Jährlichen Tätigkeitsberichten“ aufgeführt. Der höhere Betrag über insgesamt 4 179 Millionen Euro⁽²³⁾ ist der im Abschnitt 4.1 des Syntheseberichts erwähnte Betrag (siehe Ziffer 1.35). Die Ausweisung dieses Betrags stellt eine Verbesserung gegenüber 2012 dar (siehe Ziffer 1.36). Der niedrigere Betrag (2 437 Millionen Euro) entspricht der Bezifferung der Vorbehalte, die von den Generaldirektoren in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten geltend gemacht wurden.

1.32. Der Hof ist der Auffassung, dass in einigen Jährlichen Tätigkeitsberichten die „Risikobeträge“ eventuell zu niedrig eingeschätzt werden. Infolgedessen sind die Bewertung der verschiedenen Ausgabenbereiche sowie die Ermittlung der Bereiche mit anhaltend hoher Fehlerquote aufseiten der Kommission möglicherweise nicht tragfähig genug (siehe Ziffer 1.29).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.31. Die Kommission stellt fest, dass der Synthesebericht eine Definition des Begriffs „Risikobetrag“, eine Tabelle mit quantifizierten Vorbehalten und eine Schätzung des Risikobetrags für nicht unter Vorbehalt stehende Ausgaben enthält.

Wenngleich der „klassische“ Ansatz (der sich auf die Risikobeträge aus unter Vorbehalt stehenden Tätigkeiten stützt) die wichtigste Methode zur Schätzung der Risikobeträge bleibt, stellten die Generaldirektionen unter geteilter Verwaltung in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten auch die alternative Methode (Maximalszenario) vor, die nicht unter Vorbehalt stehende Bereiche mit einer im Verhältnis niedrigeren Fehlerquote umfasst.

1.32. Nach Auffassung der Kommission sind ihre Bewertung der verschiedenen Ausgabenbereiche und die Ermittlung von Bereichen mit anhaltend hohen Fehlerquoten nach der Umsetzung von Maßnahmen zur Beseitigung zuvor ermittelter Schwachstellen ausreichend solide.

⁽²³⁾ Die „Risikobeträge“ in Anhang 1 des Syntheseberichts (3 807 Millionen Euro) und zusätzlich 372 Millionen Euro für die Ausgaben, die nicht Gegenstand eines Vorbehalts sind (Abschnitt 4.1 des Syntheseberichts).

Tabelle 1.3 — Quantifizierte Vorbehalte in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Kommission

(Millionen Euro)

Kapitel	GD/Dienststelle ⁽¹⁾	Grund des Vorbehalts	Gesamtzahlungen für relevante Tätigkeiten des Jahres 2013	Gesamtrisikobetrag	Gesamtzahlungen an Stellen, die Gegenstand von Vorbehalten waren, für relevante Tätigkeiten des Jahres 2013	Risikobetrag (Vorbehalte)
3	AGRI	Mängel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bei marktbezogenen Maßnahmen in neun Mitgliedstaaten	3 193,2	237,4	670,8	198,3
		Mängel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit bei den Direktzahlungen an Betriebsinhaber in sechs Mitgliedstaaten	41 658,3	973,9	18 997,5	652,2
4	AGRI	Die Aktionspläne von 31 Zahlstellen in 19 Mitgliedstaaten griffen nicht alle hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge ermittelten Mängel auf.	13 151,8	673,90	9 591,5	598,8
		Mängel bei der Bewertung der Plausibilität der Kosten von Investitionsmaßnahmen in einem Bewerberland	47,6	2,60	26,0	2,60
	MARE	Nationale Prüfungsberichte ergaben Fehlerquoten von über 2 % der gemeldeten Ausgaben (vier Mitgliedstaaten); in zwei Mitgliedstaaten wurde ein unzuverlässiger Bericht oder gar kein Bericht vorgelegt.	566,4	10,8	91,3	7,6
	SANCO	Vorbehalt in Bezug auf die Restfehlerquote hinsichtlich der Genauigkeit der mitgliedstaatlichen Kostenaufstellungen im Rahmen des Programms zur Tilgung und Überwachung von Tierseuchen im Bereich Lebens- und Futtermittel (jährliche Programme)	229,1	4,5	229,1	4,5

⁽¹⁾ Die vollständige Liste der Generaldirektionen/Dienststellen der Kommission ist abrufbar unter <http://publications.europa.eu/code/de/de-390600.htm>

(Millionen Euro)

Kapitel	GD/Dienststelle ⁽¹⁾	Grund des Vorbehalts	Gesamtzahlungen für relevante Tätigkeiten des Jahres 2013	Gesamtrisikobetrag	Gesamtzahlungen an Stellen, die Gegenstand von Vorbehalten waren, für relevante Tätigkeiten des Jahres 2013	Risikobetrag (Vorbehalte)
5	REGIO	Schwerwiegende Mängel in der Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei 73 operationellen Programmen in 15 Mitgliedstaaten im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung/Kohäsionsfonds (2007-2013) und bei zwei Programmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA)	43 392,8	1 152,7	5 636,0	440,2
6	EMPL	Erhebliche Mängel in der Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die für den Europäischen Sozialfonds (2007-2013) eingerichtet wurden, bei 36 operationellen Programmen in 11 Mitgliedstaaten	13 763,8	330,3	2 159,4	123,2
7	DEVCO ⁽²⁾	Bedeutende Fehlerzahl in den zugrunde liegenden Vorgängen (Gesamtzahl für die Generaldirektion)	6 730,8	225,5	225,5	225,5
8	RTD CNECT ENTR ENER MOVE	Fehler in den Kostenaufstellungen im Zusammenhang mit den Finanzhilfen des Siebten Rahmenprogramms (RP7)	3 664,4	107,5	3 664,4	107,5
			1 533,0	31,8	1 533,0	31,8
			403,2	1,2	403,2	1,2
			143,7	5,3	143,7	5,3
			65,3	0,8	65,3	0,8
	REA	Fehler in den Kostenaufstellungen für das Siebte Rahmenprogramm im Bereich Weltraum und Sicherheit	250,8	6,3	250,8	6,3
			230,4	27,1	230,4	27,1
	EACEA	Fehler in Bezug auf die Zahlung einer Finanzhilfe im Rahmen des Programms für lebenslanges Lernen (2007-2013)	124,4	3,7	124,4	3,7
Gesamtbeifferung der Vorbehalte			129 149,0	3 795,3	50 547,6	2 436,6
	HOME	„Risikobetrag“ für „Solidarität“ und „Migrationsströme“		11,7		
„Risikobeträge“ insgesamt laut Anhang 1 des Syntheseberichts			129 149,0	3 807,0	50 547,6	2 436,6

⁽¹⁾ Die vollständige Liste der Generaldirektionen/Dienststellen der Kommission ist abrufbar unter <http://publications.europa.eu/code/de/de-390600.htm>

⁽²⁾ Die Beträge für die Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit — EuropeAid (GD DEVCO) umfassen in den entsprechenden Spalten 2 963,0 Millionen Euro und 99,3 Millionen für die Europäischen Entwicklungsfonds (EEF).

Quelle: Jährliche Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen, Dienststellen und Exekutivagenturen und Synthesebericht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Synthesebericht***Der Synthesebericht bildet ein Instrument der externen und internen Rechenschaftslegung,**

1.33. Die Kommission hat den „Synthesebericht“⁽²⁴⁾ am 11. Juni 2014 angenommen. Dieser ursprünglich als Element der internen Rechenschaftsregelungen der Kommission konzipierte Bericht wird überdies auch dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt sowie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht⁽²⁵⁾ (externe Rechenschaftslegung).

1.34. Wie im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012⁽²⁶⁾ erwähnt, ist der Synthesebericht nicht Gegenstand der Prüfung durch den Hof. Seine endgültige Erstellung erfolgt entsprechend einem in der Haushaltsordnung vorgegebenen Zeitplan. Damit liegt er aber zu spät vor, um einen signifikanten Input zur Arbeit des Hofes zu liefern. Die nachstehenden Anmerkungen beziehen sich auf die Bemerkungen des Hofes zum Haushaltsjahr 2012 sowie auf die Kostenwirksamkeit der Kontrollverfahren.

mit dem die Kommission einräumt, dass die Ausgaben in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind, ...

1.35. Der Synthesebericht 2013 enthält eine Beschreibung und eine Übersicht über die Risikobeträge (ähnlich der **Tabelle I.3**). Es wird darauf hingewiesen, dass sich die von den Generaldirektoren formulierten Vorbehalte verglichen mit 2012 auf ein größeres finanzielles Volumen beziehen. Die Risikobeträge (siehe Ziffern 1.29-1.32) entsprechen 2,8 %⁽²⁷⁾ aller getätigten Ausgaben (aus dem EU-Haushalt und zulasten der Europäischen Entwicklungsfonds). Die Kommission räumt somit ein, dass die Ausgaben in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind. In zentralen Ausgabenbereichen stützt die Kommission diese Einschätzung auf die Bewertungen der Generaldirektoren, die niedriger ausfallen als die vom Hof geschätzte Quote. Nach Auffassung des Hofes zählen Unterschiede bei den aufgedeckten Fehlerquoten zu den wichtigsten Gründen für die abweichenden Zahlen zwischen der von ihm geschätzten Fehlerquote und den „Risikobeträgen“ der Kommission.

1.35. Grundsätzlich ergänzt die Kommission den jährlichen Risikobetrag durch die mehrjährige Restfehlerquote, die Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen berücksichtigt.

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

⁽²⁴⁾ Der vollständige Titel des Dokuments lautet „Managementbilanz der Kommission 2013 — Synthesebericht“, hier verkürzt: „Synthesebericht“.

⁽²⁵⁾ Der Synthesebericht wird auf der Website der Kommission veröffentlicht: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_de.pdf, zusammen mit dem zugehörigen Anhang http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf

⁽²⁶⁾ Ziffer 1.45 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

⁽²⁷⁾ Synthesebericht, Abschnitt 4.1, S. 16.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

... und sich bemüht, ihr Konzept „Risikobeträge“ zu erklären

1.36. Zusammen mit dem Synthesebericht legt die Kommission u. a. einen einseitigen Anhang zur Berechnung der Risikobeträge vor. Darin wird das Konzept „Risikobeträge“ erläutert als der Wert desjenigen Teils der Vorgänge, bei dem davon ausgegangen wird, dass er nach Anwendung aller Kontrollen (Korrekturmaßnahmen) zur Eindämmung von Risiken hinsichtlich der Einhaltung von Rechtsvorschriften nicht voll und ganz mit den geltenden Rechts- und Vertragsvorschriften in Einklang stehen wird. Für externe Leser wären Informationen zur Art und zu den finanziellen Auswirkungen dieser „Korrekturmaßnahmen“ hilfreich. Der Hof zieht in Betracht, die Berechnung der Risikobeträge in künftigen Prüfungen eingehender zu analysieren und dabei die Prüfungen des Internen Auditdienstes der Kommission zu berücksichtigen.

Der Synthesebericht enthält eine erste Betrachtung der Kostenwirksamkeit der Kontrollverfahren

1.37. Im Synthesebericht wird in Abschnitt 3.4 die Kostenwirksamkeit der Kontrollsysteme behandelt. Damit wird einer neuen Anforderung entsprochen, die sich aus der im Jahr 2012 vorgenommenen Änderung der Haushaltsordnung ergibt. Während die im Hauptteil des Berichts vorgelegte Analyse vorläufigen Charakter hat⁽²⁸⁾ und vor weiteren Aktualisierungen der Methoden steht, enthält die Zusammenfassung einige eindeutige Schlussfolgerungen. Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass im Bereich der direkten Verwaltung „detaillierte Kontrollen (...) jedoch teuer (sind), und (...) zusätzliche Kontrollen nur dann durchgeführt werden sollten, wenn sichergestellt ist, dass die potenziellen Vorteile die Kosten für die Kommission und die Empfänger überwiegen.“ In Bezug auf die geteilte Mittelverwaltung gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass „die Behörden der Mitgliedstaaten (...) alle verfügbaren Instrumente bestmöglich nutzen (sollten), um Fehler zu vermeiden“.

1.38. Der Bericht enthält keinerlei Angaben zu den Kosten, um diese Schlussfolgerungen zu untermauern; dies gilt sowohl in Bezug auf die direkte Mittelverwaltung (bei der „detaillierte Kontrollen (...) teuer“ sind) als auch in Bezug auf die geteilte Mittelverwaltung (bei der die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert werden, „alle verfügbaren Instrumente bestmöglich“ zu nutzen). Im Synthesebericht wird nicht auf die Herausforderungen eingegangen, die mit Programmen verbunden sind, die anhaltend hohe Fehlerquoten aufweisen (siehe Ziffer 1.26).

1.36. Die Kommission wird in ihrer aktualisierten Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts Informationen zu Art und finanziellen Auswirkungen dieser Korrekturmaßnahmen bereitstellen.

1.37. Nach der neuen Haushaltsordnung müssen Zahl und Umfang der Kontrollen unter Berücksichtigung der Kostenwirksamkeit an das Risikoniveau angepasst werden. Hauptzweck der Bewertung der Kostenwirksamkeit der Kontrollen ist die Unterstützung der Entscheidungsfindung auf Verwaltungsebene im Hinblick auf die Ausgestaltung der Kontrollsysteme und die sich daraus ergebende Mittelzuweisung. Dies gilt ebenfalls für die Kontrollen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit EU-Mitteln. Im Jahr 2013 waren alle Generaldirektionen der Kommission verpflichtet, die Kontrollstrategien und -systeme zu überprüfen, um sicherzustellen, dass sie kostenwirksam sind und in einem angemessenen Verhältnis zu den Risiken stehen. Dies kann zu weitreichenden Strukturveränderungen in finanziellen Verwaltungsabläufen führen. Die Kommission wird die neuen Anforderungen wirksam umsetzen.

⁽²⁸⁾ Im Synthesebericht, Abschnitt 3.4, S. 13, heißt es: „Diese Informationen müssen jedoch noch besser genutzt werden, um Prüftiefe und -häufigkeit besser auf das Risiko abzustimmen. Es bestehen erhebliche Lücken im Hinblick auf die Festlegung von Indikatoren für die Wirksamkeit der Kontrollen.“

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Gesamtbewertung

1.39. Der Hof sieht weiteren Verbesserungen des Syntheseberichts in den kommenden Jahren mit Interesse entgegen. Insbesondere sollte die Kommission eine weitere Klarstellung der Berechnung der Risikobeträge und eine Erläuterung der geschätzten Auswirkungen der Korrekturmechanismen auf diese Beträge in Erwägung ziehen. Die Klarstellung dieser Punkte wird es der Kommission erleichtern, zu Schlussfolgerungen in Bereichen zu gelangen, die anhaltend hohe Fehlerquoten aufweisen, und die einer weiteren eingehenderen Überprüfung unterzogen werden sollten (siehe Ziffer 1.26).

1.40. In einigen vom Hof bereits im Jahr 2012 aufgezeigten Bereichen besteht nach wie vor Verbesserungsbedarf. Die Vorlage des Syntheseberichts gemäß dem in Artikel 66 der Haushaltsordnung vorgegebenen Zeitplan bedeutet, dass er zu spät veröffentlicht wird, um sich in erheblichem Maße auf die Schlussfolgerungen des Hofes auszuwirken. Zudem ist der Bericht inzwischen zwar klarer hinsichtlich der wesentlichen Auswirkungen von Unregelmäßigkeiten. Eine ausdrückliche Erklärung⁽²⁹⁾, wie dies in anderen Bereichen üblich ist, ist jedoch nicht enthalten, allerdings auch nicht obligatorisch.

Haushaltsführung und Finanzmanagement

1.41. Zu den wichtigsten Merkmalen der Haushaltsführung und des Finanzmanagements 2013 der EU gehören:

- a) ein starker Zuwachs des Volumens an Zahlungen, welche die Kommission tätigen durfte;
- b) die Gesamtausgaben bewegten sich in der Nähe der im Rechtsrahmen für den Haushalt vorgesehenen zulässigen Obergrenzen;
- c) ein anhaltender Anstieg der Verpflichtungen, die in Zukunft Anlass zu Zahlungen geben werden;

1.39. Die Kommission wird untersuchen, wie der Synthesebericht weiter verbessert werden kann, insbesondere in Bezug auf die jährlichen Risikobeträge und die geschätzten Auswirkungen des Korrekturmechanismus auf die mehrjährigen Restfehlerquoten. Einzelheiten können den Jährlichen Tätigkeitsberichten entnommen werden.

Die Kommission beabsichtigt, diese Informationen im Zusammenhang mit Artikel 32 Absatz 5 der Haushaltsordnung zu verwenden, wonach die Kommission im Fall einer anhaltend hohen Fehlerquote geeignete Maßnahmen ergreifen oder vorschlagen muss.

1.40. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Synthesebericht deutlich über die Anforderungen der Haushaltsordnung hinausgeht, in deren Artikel 66 Folgendes bestimmt ist: „Die Kommission übermittelt dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 15. Juni eines jeden Jahres eine Zusammenfassung der jährlichen Tätigkeitsberichte über die Tätigkeiten des vorhergehenden Jahres.“ Der Synthesebericht ist die Zusammenfassung der jährlichen Tätigkeitsberichte und das Dokument, mit dem das Kollegium auf der Grundlage von Artikel 317 AEUV politische Verantwortung übernimmt. Er enthält eine Analyse der Vorbehalte und ihrer Begründungen und gibt den Dienststellen Anweisungen, wie die verbleibenden Schwachstellen behoben werden können.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Kombination der jährlichen Tätigkeitsberichte mit dem Synthesebericht die vom Hof festgelegten Ziele der internen und externen Rechenschaftslegung erfüllt. Die jährlichen Tätigkeitsberichte werden rechtzeitig abgeschlossen, damit sie vom Hof berücksichtigt werden können, und sie enthalten eine ausdrückliche Erklärung, vergleichbar mit der Art der Erklärungen in anderen Bereichen.

⁽²⁹⁾ Beispielsweise die von mitgliedstaatlichen Einrichtungen verlangte Verwaltungserklärung (Artikel 59 Absatz 5 Buchstabe a der Haushaltsordnung) und die Erklärungen zur Unternehmensführung gemäß Artikel 46a der Vierten Richtlinie des Rates (78/660/EWG) vom 25. Juli 1978 aufgrund von Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g des Vertrages über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen (ABl. L 222 vom 14.8.1978, S. 11).

BEMERKUNGEN DES HOFES

- d) eine unverändert lange Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der anfänglichen Mittelbindung und dem Zeitpunkt, an dem die Ausgaben akzeptiert werden, in mehreren Ausgabenbereichen;
- e) Mittel in bedeutender Höhe werden zulasten des Haushalts verbucht, ohne an die Endempfänger ausgezahlt zu werden;
- f) Verzögerungen bei der Erfassung von Rückzahlungen als Haushaltseinnahmen.

Im Wege von Berichtigungshaushaltsplänen wurden die der Kommission für Zahlungen zur Verfügung stehenden Mittel erheblich aufgestockt

1.42. Im ursprünglichen Haushalt für 2013 ist die Obergrenze für Zahlungen auf 132,8 Milliarden Euro festgesetzt. Im Laufe des Jahres wurden neun Berichtigungshaushaltspläne bewilligt. Die für Ausgaben des Jahres bereitgestellten Haushaltsmittel wurden insbesondere im Wege der Berichtigungshaushaltspläne Nr. 2 und 8⁽³⁰⁾ um 11,2 Milliarden Euro aufgestockt. Insgesamt wurden die jährlichen Haushaltsansätze für Mittel für Zahlungen im Wege von Berichtigungshaushaltsplänen und Anpassungen für Mittelübertragungen auf 145,5 Milliarden Euro⁽³¹⁾ angehoben (6,3 % mehr als 2012). Die zusätzlichen Haushaltsmittel für den Kohäsionsbereich (Rubrik 1b, 9,2 Milliarden Euro) entsprachen einem Anstieg von 17 % gegenüber dem Vorjahr.

Die Gesamtausgaben bewegten sich in der Nähe der im Rechtsrahmen für den Haushalt vorgesehenen zulässigen Obergrenzen

1.43. Gemäß dem mehrjährigen Finanzrahmen ist die Obergrenze der Verpflichtungen, die für 2013 veranschlagt werden konnten, auf 153,3 Milliarden Euro und die Obergrenze für Zahlungen auf 144,6 Milliarden Euro festgesetzt⁽³²⁾. Die Mittel des endgültigen Haushaltsplans wurden knapp unter der laut Finanzrahmen maximal zulässigen Höhe angesetzt (99,3 % der Obergrenze für Verpflichtungen und 99,9 % der Obergrenze für Zahlungen). Das endgültige Ergebnis bei den Verpflichtungen und Zahlungen wiederum bewegte sich in der Nähe der im jährlichen Haushalt — in Übereinstimmung mit dem Finanzrahmen — festgesetzten Obergrenzen, wobei die Zahlungen 98,8 % der im Finanzrahmen festgelegten Obergrenze erreichten.

⁽³⁰⁾ Berichtigungshaushaltsplan Nr. 2 (Abl. L 327 vom 6.12.2013, S. 1) und Berichtigungshaushaltsplan Nr. 8 (Abl. L 49 vom 19.2.2014, S. 13).

⁽³¹⁾ Konsolidierte Jahresrechnung der EU, Tabelle 3.1, Spalten (7) + (8), und übertragene Mittel in Höhe von 1 Milliarde Euro in Spalte (9).

⁽³²⁾ Zu diesen Beträgen gehören 0,8 Milliarden Euro für Verpflichtungsermächtigungen und 0,3 Milliarden Euro für Zahlungsermächtigungen im Zusammenhang mit vier Fonds, für welche die Obergrenze des mehrjährigen Finanzrahmens nicht gilt (Reserve für Soforthilfen sowie die Mittelausstattung für den Solidaritätsfonds der Europäischen Union, das Flexibilitätsinstrument und den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung).

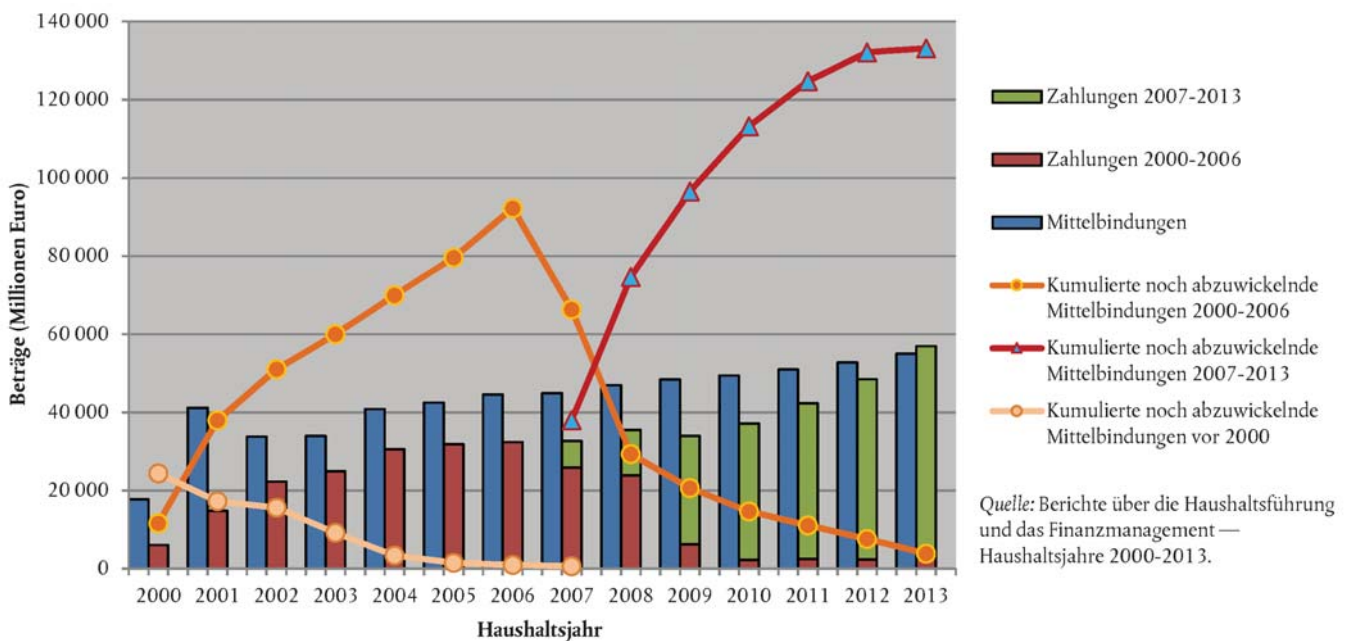
BEMERKUNGEN DES HOFES

Trotz des hohen Zahlungsvolumens sind die Verpflichtungen, die in Zukunft Anlass zu Zahlungen geben, weiter angestiegen

1.44. Das Haushaltsergebnis für das Jahr war positiv, da 2013 (wie 2012) die Einnahmen (im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten erhobene Eigenmittel) die Zahlungen um 1,0 Milliarden Euro überstiegen. Dieser Haushaltsüberschuss wird mit den bei den Mitgliedstaaten im Jahr 2014 abgerufenen Eigenmitteln verrechnet. Das (nach der Methode der periodengerechten Rechnungsführung ermittelte) wirtschaftliche Ergebnis ist jedoch negativ und spiegelt einen Anstieg der Nettoverbindlichkeiten um 5,4 Milliarden Euro wider (siehe **Anhang 1.3**, Tabellen 1 und 6). Hauptfaktoren waren ein Anstieg der antizipativen Passiva und der Rückstellungen.

1.45. Betrachtet man die ausstehenden Verpflichtungen und die ausstehenden Verbindlichkeiten zusammen, so ist der aus künftigen Haushalten zu finanzierende Betrag von 313 Milliarden Euro zum 31. Dezember 2012 auf 322 Milliarden Euro zum 31. Dezember 2013 angestiegen. Von den 322 Milliarden Euro stellen 222 Milliarden Euro noch abzuwickelnde Mittelbindungen dar, und 99 Milliarden Euro⁽³³⁾ beziehen sich auf in der Vermögensübersicht erfasste Verbindlichkeiten, die nicht durch noch abzuwickelnde Mittelbindungen gedeckt sind. Die noch nicht abgewickelten Mittelbindungen für den Kohäsionsbereich (Rubrik 1b) haben einen Anteil von 61,6 % am Gesamtbetrag (siehe **Abbildung 1.6**).

Abbildung 1.6 — Entwicklung der kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Kohäsionsbereich



⁽³³⁾ Abgesehen von der bemerkenswerten Ausnahme der gewährten Darlehen werden sich die meisten der in der Vermögensübersicht erfassten Verbindlichkeiten schließlich in einer Zahlungsaufforderung zulasten des Haushalts niederschlagen. Von den Verbindlichkeiten in Höhe von 143 Milliarden Euro, die keinen Anleihen entsprechen, sind nur 44 Milliarden Euro bereits durch Mittelbindungen gedeckt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Eine unverändert lange Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der anfänglichen Mittelbindung und dem Zeitpunkt, an dem die Ausgaben akzeptiert werden, in mehreren Ausgabenbereichen

1.46. Im Durchschnitt vergehen mehr als zwei Jahre, bevor aus einer Mittelbindung eine Zahlung wird. Mit der Abwicklung einer Mittelbindung durch eine Zahlung ist der Prozess der Verbuchung der Ausgaben noch nicht unbedingt beendet. Die Kommission erfasst die endgültigen Ausgaben durch Abrechnung der Vorfinanzierungen; dies erfolgt erst dann, wenn die Tätigkeiten durchgeführt, ihr mitgeteilt und von ihr akzeptiert wurden. **Tabelle 1.4** enthält eine Übersicht über die Vorfinanzierungszahlungen, bei denen die Kommission die endgültige Verwendung durch die Begünstigten noch nicht akzeptiert und festgestellt hat. Ende 2013 belief sich der Bruttobetrag der Vorfinanzierungen auf 79,4 Milliarden Euro.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.46. *Die Kommissionsdienststellen werden angewiesen, Vorfinanzierungen nur auf der Grundlage getätigter Ausgaben abzurechnen, die durch zuverlässige Informationen vonseiten der Empfänger untermauert sowie festgestellt und akzeptiert sind (siehe Ziffer 1.12 e).*

Tabelle 1.4 — Aufschlüsselung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen und Vorfinanzierungen der Kommission

(Millionen Euro)

Rubrik	< 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Insgesamt	Jahre des Bestehens der Mittelbindungen ⁽¹⁾
1	4 097	337	859	3 760	12 112	28 399	51 867	65 263	166 694	2,3
2	479	46	95	139	219	2 571	9 496	15 383	28 428	1,7
3	6	16	50	144	214	398	728	1 522	3 078	1,1
4	956	415	823	1 237	2 375	3 845	5 923	7 738	23 312	2,5
5	—	—	—	—	—	1	3	339	343	0,0
Insgesamt	5 538	814	1 827	5 280	14 920	35 214	68 017	90 245	221 855 ⁽⁴⁾	2,2
Vorfinanzierungen ⁽⁵⁾										
Rubrik	< 2007 ⁽⁶⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Insgesamt	Zeitraum der Zahlungsabwicklung in Jahren ⁽⁷⁾
1	1 776	6 947	11 888	12 476	3 710	4 743	6 867	8 746	57 153	0,8
2	805	3 826	2 723	158	93	121	205	346	8 277	0,1
3	3	2	69	154	224	697	1 421	1 455	4 025	2,4
4	214	128	174	591	908	1 488	2 409	3 982	9 894	1,5
5	—	—	—	—	—	—	1	5	6	0,0
(Bruttovorfinanzierungen) insgesamt	2 798	10 903	14 854	13 379	4 935	7 049	10 903	14 534	79 355	0,6

Anmerkung: Beim Vergleich mit den Zahlen des Jahres 2012 sollte dem Anstieg der Haushaltsmittel Rechnung getragen werden, durch den sich der in der letzten Spalte angegebene Zeitraum der Zahlungsabwicklung entsprechend verkürzt.

⁽¹⁾ Quelle: Jahresrechnung der Europäischen Kommission 2013, Tabelle 3.5.

⁽²⁾ Quelle: Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement — 2013 — Teil A.6.3.

⁽³⁾ Rubrik 1 — „Nachhaltiges Wachstum“ setzt sich zusammen aus der Rubrik 1a — „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ und der Rubrik 1b „Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“.

⁽⁴⁾ In den noch abzuwickelnden Mittelbindungen ist ein Betrag von 557 Millionen Euro von anderen Organen und Einrichtungen nicht enthalten.

⁽⁵⁾ Die Vorfinanzierung durch andere Organe, Einrichtungen und Agenturen beläuft sich auf 257 Millionen Euro.

⁽⁶⁾ Ein Teil der vor 2007 geleisteten Vorfinanzierungen wurde entsprechend der zuständigen GD der jeweiligen Rubrik des Finanzrahmens zugewiesen, da das Informationssystem der Kommission keine Informationen hinsichtlich der Haushaltslinien enthielt.

⁽⁷⁾ Bis 31.12.2013 geleistete Vorfinanzierungen geteilt durch die aus den Mitteln des Jahres getätigten Zahlungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.47. Aus **Tabelle 1.4** ist ersichtlich, dass die längste durchschnittliche Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der Mittelbindung und dem Zeitpunkt, an dem die Ausgaben akzeptiert werden, bei Rubrik 4 (die EU als globaler Partner) besteht; in diesem Bereich vergehen normalerweise vier Jahre zwischen der Vornahme der Mittelbindung und der Verbuchung der diesbezüglichen endgültigen Ausgaben durch die Kommission.

Mittel in bedeutender Höhe werden zulasten des Haushalts verbucht, ohne an die Endempfänger ausgezahlt zu werden

1.48. Laut dem jüngsten Bericht der Kommission (September 2013)⁽³⁴⁾ zu den aus den Strukturfonds kofinanzierten Finanzierungsinstrumenten zum Stand von Ende Dezember 2012 sind lediglich 37 % der zugunsten von Finanzierungsinstrumenten gezahlten Beträge an die Endbegünstigten ausgezahlt worden. Die EU hatte zu diesen Fonds Ende 2012 8,4 Milliarden Euro beigetragen. Angesichts des Drucks, der auf dem Haushalt für Zahlungen lastet, sowie in Anbetracht der Haushaltsordnung, die in Artikel 140 Absatz 7 vorsieht, dass bei den Finanzierungsinstrumenten übermäßige Salden zu vermeiden sind, sollte die Kommission den Zahlungsfluss zugunsten dieser Instrumente kritisch hinterfragen. Sie sollte außerdem die auf Treuhandkonten gehaltenen Beträge mit Blick auf den zu erwartenden Kassennittelbedarf während des folgenden Jahres auf das geringstmögliche Niveau beschränken.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.48. Die Kommission ist sich der Beschränkungen des Rechtsrahmens während des MFR 2007-2013 bewusst: Nach Maßgabe von Artikel 78 Absatz 6 der allgemeinen Verordnung über die Kohäsionspolitik 2007-2013 (Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates) können die Mitgliedstaaten von der Kommission 100 % der Beträge, die sie für Finanzierungsinstrumente des Zeitraums 2007-2013 ausgegeben haben, zurückfordern. Wie alle anderen Forderungen bezahlt die Kommission diese vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln innerhalb von zwei Monaten (Artikel 87).

Die Kommission weist darauf hin, dass sie Maßnahmen gegen übermäßige Salden ergriffen hat. Dies schließt die Durchführung zusätzlicher Prüfungen und Bewertungen sowie die Bereitstellung detaillierter Orientierungs- und Unterstützungsstrukturen mit ein. Darüber hinaus wurde der derzeitige Rechtsrahmen deutlich gestärkt, und zwar sowohl im Bereich der direkten und indirekten Mittelverwaltung (Artikel 140 Absatz 7 der Haushaltsordnung) als auch im Bereich der geteilten Mittelverwaltung (Artikel 41 der Dachverordnung (EU) Nr. 1303/2013), um das Problem des Zwischenparkens von Mitteln zu vermeiden.

In Artikel 41 ist insbesondere festgelegt, dass die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2014-2020 in Forderungen an die Kommission nur Zahlungen an Finanzierungsinstrumente in mehreren prozentualen Tranchen (höchstens 25 % und abhängig von einer effektiven Auszahlung) aufnehmen dürfen. Die vom Hof angeführten Erfahrungen aus dem vorangegangenen Zeitraum wurden in der neuen Verordnung entsprechend berücksichtigt.

Die Kommission hat in der Vergangenheit in ihren verschiedenen Berichten an das Parlament und den Rat bereits auf den geringen Ausführungsgrad zu Beginn des Programmierungszeitraums hingewiesen. Allerdings legt die Kommission den Schwerpunkt nicht nur auf die Ausschöpfung der bereitgestellten Mittel, sondern auch auf das Erreichen von Ergebnissen durch die kofinanzierten Investitionen. Daher könnte sie einen niedrigeren Ausführungsgrad akzeptieren, wenn die Qualität der Investitionen gewährleistet ist.

Die Kommission stellt ferner fest, dass die durchschnittliche Auszahlungsquote bei Finanzierungsinstrumenten Ende 2012 bei 40 % lag. Dieser Mittelwert spiegelt die Tatsache wider, dass die meisten Finanzierungsinstrumente 2009 oder später eingerichtet wurden. Zwischen 2011 und 2012 stieg die Zahl der Finanzierungsinstrumente um 60 %, und der Betrag des Beitrags der Programme zu den Finanzierungsinstrumenten stieg um 14 %. Dies zeigt, dass noch im Jahr 2012 eine beträchtliche Anzahl neuer Finanzierungsinstrumente eingerichtet wurde, was sich auf die durchschnittliche Auszahlungsquote auswirkte (siehe Antwort zu Ziffer 5.35).

⁽³⁴⁾ Siehe COCOF_13-0093-00-EN.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Verzögerungen bei der Verbuchung der Haushaltseinnahmen

1.49. Zum 31. Dezember 2013 hatten sich Rückflüsse⁽³⁵⁾ aus Darlehens- und Risikokapitaloperationen im Rahmen des Instruments MEDA⁽³⁶⁾ in Höhe von 259 Millionen Euro auf einem Treuhandkonto bei der EIB angesammelt und ruhten dort. Sie waren nicht als Haushaltseinnahmen behandelt worden. Ursprünglich waren diese Rückflüsse regelmäßig von der EIB an die Kommission überwiesen worden. Auf Antrag der Kommission⁽³⁷⁾ wurde jedoch die Überweisung von Rückflüssen in den Haushalt im Jahr 2008 ausgesetzt. Infolgedessen sind die entsprechenden Beträge nach diesem Zeitpunkt nicht in den EU-Einnahmenhaushalt zurückgeflossen.

Notwendigkeit einer langfristigen Cashflow-Prognose

1.50. Der kontinuierliche Anstieg der aus künftigen Haushaltsplänen zu finanzierenden Beträge (siehe Ziffer 1.45) ist trotz des höheren Zahlungsvolumens im Jahr 2013 eine weitere Bestätigung der vom Hof in seinem Jahresbericht 2012 geäußerten Ansicht. Der Hof ist weiterhin der Auffassung, dass die Kommission jährlich eine langfristige Cashflow-Prognose ausarbeiten und veröffentlichen sollte⁽³⁸⁾. Dies würde es den betroffenen Akteuren erleichtern, den künftigen Zahlungsbedarf zu ermitteln und die Haushaltsprioritäten festzulegen. Außerdem würde dies der Kommission dabei helfen, die erforderlichen Entscheidungen zu treffen, um sicherzustellen, dass die wesentlichen Zahlungen aus den verabschiedeten jährlichen Haushalten geleistet werden können.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.49. Aufgrund einer laufenden Diskussion über die beste Möglichkeit der Wiederverwendung dieser Mittel ist es zu Verzögerungen gekommen. Dieses Problem wurde durch den Beschluss Nr. 466/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über eine Garantieleistung der Europäischen Union für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Finanzierungen zur Unterstützung von Investitionsvorhaben außerhalb der Union (ABl. L 135 vom 8.5.2014, S. 1) behoben, dem zufolge:

- 110 Millionen Euro zur Stärkung des ECFIN-Garantiefonds (für die EIB) verwendet werden. Der derzeitige Sachstand ist, dass die EIB aufgefordert wurde, diese Mittel an die Kommission zurückzuzahlen;
- die restlichen Mittelrückflüsse (151 Millionen Euro) bereits von der EIB zurückgezahlt wurden und in den Gesamthaushaltsplan zurückgeflossen sind.

1.50. Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und wird diese Prognose der Entlastungsbehörde im September 2014 im Bericht des Rechnungsführers vorlegen (Artikel 150 Absatz 4 der Haushaltsordnung). Allerdings möchte die Kommission betonen, dass sie bereits über ausführliche Informationen über ihren langfristigen Finanzbedarf verfügt, die im Rahmen ihres jährlichen Haushaltsverfahrens und der MFR-Überwachung verwendet werden.

⁽³⁵⁾ Zinszahlungen und Rückzahlungen von Darlehen, Dividenden und Kapitalrückzahlung.

⁽³⁶⁾ Das wichtigste Instrument für die wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit im Rahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer.

⁽³⁷⁾ Auf der Grundlage eines Legislativvorschlags zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1638/2006, der nicht angenommen wurde.

⁽³⁸⁾ Siehe Ziffern 1.58-1.59 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2012.

ANHANG 1.1

PRÜFUNGSANSATZ UND PRÜFUNGMETHODIK

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

TEIL 1 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik für die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

2. Die wichtigsten Prüfungshandlungen zur Beurteilung, ob die konsolidierte Jahresrechnung (bestehend aus den konsolidierten Jahresabschlüssen und den aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug) die Vermögens- und Finanzlage der Europäischen Union zum Jahresende, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows sowie die Veränderungen der Nettovermögenswerte zum Jahresende in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellt, sind folgende:

- a) Bewertung des Kontrollumfelds im Rechnungswesen;
- b) Erprobung des Funktionierens der wichtigsten Rechnungsführungsverfahren und des Rechnungsabschlussprozesses am Jahresende;
- c) analytische Prüfungen (Kongruenz und Plausibilität) der wichtigsten Rechnungsführungsdaten;
- d) Analysen und Abstimmungen von Rechnungen und/oder Kontensalden;
- e) aussagebezogene Prüfungshandlungen in Bezug auf Mittelbindungen, Zahlungen und spezifische Posten der Vermögensübersicht anhand repräsentativer Stichproben;
- f) nach Möglichkeit Verwertung der Arbeit anderer Prüfer in Übereinstimmung mit den International Standards on Auditing; dies gilt insbesondere für die Prüfung der von der Kommission verwalteten Anleihe- und Darlehenstätigkeiten, des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen und des BUFI-Fonds für die Verwaltung von vorläufig eingenommenen Geldbußen, für welche externe Prüfungsbescheinigungen vorliegen.

TEIL 2 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

3. Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der den Jahresabschlüssen zugrunde liegenden Vorgänge umfasst:

- a) Direktprüfung von Vorgängen (siehe **Tabellen 1.1** und **1.2**), um zu ermitteln, ob diese mit den einschlägigen Vorschriften und Verordnungen in Einklang stehen,
- b) Prüfung ausgewählter Kontrollsysteme; hinzukommen Nachweise, die sich aus der (einschlägigen) Arbeit anderer Prüfer ergeben sowie eine Analyse der Informationen und Zuverlässigkeitserklärungen der Kommission.

Wie geht der Hof bei der Prüfung von Vorgängen vor?

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

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

⁽¹⁾ Zusätzlich wird eine horizontale repräsentative Stichprobe von Mittelbindungen gezogen und auf Übereinstimmung mit den einschlägigen Vorschriften und Verordnungen geprüft.

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

7. Im Bereich der Ausgaben prüft der Hof die Zahlungen, nachdem die Ausgaben getätigt, erfasst und akzeptiert wurden („als Ausgaben erfasste Zahlungen“). Diese Prüfung erfolgt bei allen Arten von Zahlungen — außer den Vorschüssen — (einschließlich der Zahlungen für den Erwerb von Vermögenswerten) erst, nachdem sie getätigt wurden. Vorauszahlungen werden geprüft, nachdem der Endempfänger der EU-Mittel (z. B. der Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs, ein Forschungsinstitut oder ein mit der Erbringung öffentlich ausgeschriebener Bau- oder Dienstleistungen betrautes Unternehmen) Nachweise für deren ordnungsgemäße Verwendung vorgelegt hat und nachdem die Kommission (oder ein sonstiges Organ oder eine andere Einrichtung, das/die mit der Verwaltung von EU-Mitteln betraut ist) durch Abrechnung der Vorauszahlung akzeptiert hat, dass die endgültige Mittelverwendung gerechtfertigt ist.

8. Die Stichprobe des Hofes ist so konzipiert, dass sie eine Schätzung der Fehlerquote in der geprüften Grundgesamtheit als Ganzer erlaubt. Der Hof prüft nicht jedes Jahr Vorgänge in allen Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen. Die im Jahresbericht aufgeführten Beispiele dienen zur Veranschaulichung der typischsten aufgedeckten Fehler. Die namentliche Nennung von Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen bedeutet nicht, dass die betreffenden Beispiele nicht auch in anderen Ländern oder Regionen auftreten können. Die in diesem Bericht zwecks Veranschaulichung angeführten Beispiele bilden keine Grundlage für Schlussfolgerungen zu den betreffenden Mitgliedstaaten, Empfängerländern und oder begünstigten Regionen ⁽¹⁾.

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

9. **Fehler** in Vorgängen treten aus den verschiedensten Gründen auf und nehmen je nach Art des Verstoßes bzw. der missachteten spezifischen Regelung oder Vertragsbestimmung die unterschiedlichsten Formen an. Einzelne Vorgänge können vollständig oder teilweise mit Fehlern behaftet sein. Vor den Kontrollen des Hofes und unabhängig davon aufgedeckte und berichtigte Fehler werden bei der Berechnung des Fehlers und der Fehlerhäufigkeit nicht berücksichtigt, da sie zeigen, dass die Kontrollsysteme wirksam funktionieren. Der Hof analysiert, ob die einzelnen Fehler quantifizierbar oder nicht quantifizierbar sind, wobei er berücksichtigt, ob sich messen lässt, inwieweit der geprüfte Betrag mit Fehlern behaftet war.

10. Bei der Anwendung der Vergabevorschriften treten viele Fehler auf. Zur Einhaltung des im EU-Recht verankerten Grundprinzips des Wettbewerbs müssen bedeutende Verfahren bekannt gemacht und Angebote nach vorgegebenen Kriterien bewertet werden. Außerdem dürfen Aufträge nicht künstlich in der Absicht aufgeteilt werden, Schwellenwerte zu unterschreiten usw.

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

a) quantifiziert — ggf. durch Hochrechnen — die Auswirkungen schwerwiegender Verstöße gegen die Vergabevorschriften ⁽²⁾ dergestalt, dass der Gesamtwert der mit dem Auftrag zusammenhängenden Zahlung betroffen ist, d. h. als quantifizierbaren Fehler von 100 % ⁽³⁾;

b) nimmt keine Quantifizierung weniger schwerwiegender Fehler vor, die das Ergebnis des Vergabeverfahrens nicht berühren (nicht quantifizierbare Fehler) ⁽⁴⁾.

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

⁽¹⁾ Ziel der Prüfung ist es, zu einer tragfähigen Schlussfolgerung in Bezug auf die EU-Ausgaben und -Einnahmen insgesamt zu gelangen. Um einen aussagekräftigen, statistisch signifikanten Vergleich zwischen Mitgliedstaaten, Empfängerländern und/oder begünstigten Regionen zu erlauben, müsste in jedem dieser Länder bzw. Regionen eine wesentlich größere Stichprobe von Vorgängen geprüft werden, als es realistischerweise möglich ist.

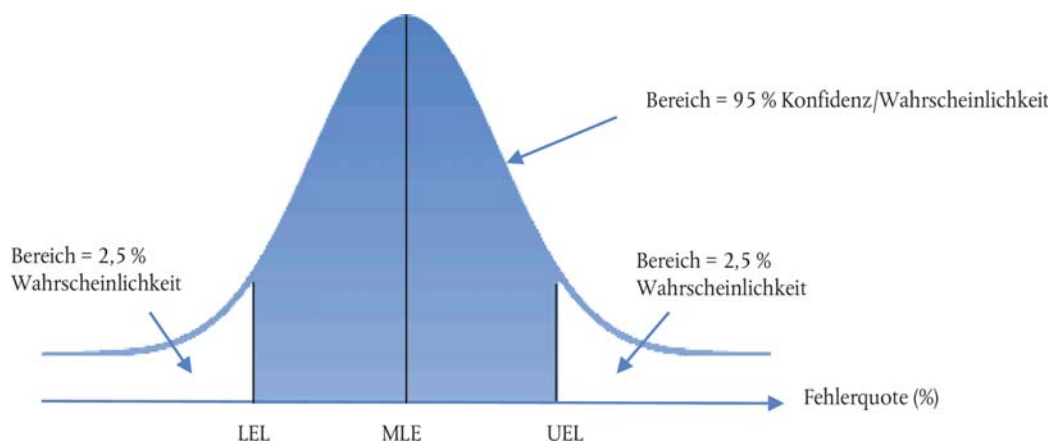
⁽²⁾ Der Hof stuft solche Fehler als „schwerwiegend“ ein, die den Zielsetzungen der Vergabevorschriften zuwiderlaufen: fairer Wettbewerb und Auftragsvergabe an den am besten qualifizierten Bieter. Es bestehen im Grunde zwei Kriterien für die Zuschlagserteilung: entweder das niedrigste Angebot oder das wirtschaftlich günstigste Angebot.

⁽³⁾ Beispiele für einen quantifizierbaren Fehler: Vergabe eines Auftrags oder eines Zusatzauftrags ohne Wettbewerb oder im nichtoffenen Verfahren (es sei denn, dies ist aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen ausdrücklich zulässig), unangemessene Angebotsbewertung mit Auswirkungen auf das Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens, erhebliche Änderung des Auftragsumfangs, künstliche Aufteilung der Aufträge, um Projekte unterhalb der Schwelle zu halten, ab der die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe anwendbar sind.

⁽⁴⁾ Beispiele für einen nicht quantifizierbaren Fehler: unangemessene Angebotsbewertung ohne Auswirkungen auf das Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens, formale Mängel im Ausschreibungsverfahren oder in den Verdingungsunterlagen, Missachtung formaler Aspekte der Transparenzvorschriften.

Geschätzte Fehlerquote (wahrscheinlichste Fehlerquote)

13. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten Fehler schätzt der Hof in jeder spezifischen Beurteilung und bezogen auf die Gesamtausgaben aus dem Haushalt die **wahrscheinlichste Fehlerquote** (*most likely rate of error* — MLE). Die MLE ist eine statistische Schätzung des wahrscheinlichen Prozentsatzes der in der Grundgesamtheit auftretenden Fehler (d. h. quantifizierbare Verstöße gegen geltende Verordnungen, Vorschriften und Auftragsbedingungen bzw. Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen)⁽¹⁾. Der Hof ermittelt auch die untere Fehlergrenze (*lower error limit* — LEL) und die obere Fehlergrenze (*upper error limit* — UEL) (siehe nachstehende Abbildung).



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

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

Fehlerhäufigkeit

16. Der Hof drückt die Häufigkeit, mit der Fehler auftreten, aus, indem er angibt, zu welchem Anteil die Stichprobe mit quantifizierbaren und nicht quantifizierbaren Fehlern behaftet ist.

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

17. Kontrollsysteme werden von der Kommission, den anderen Organen und Einrichtungen der EU, den Behörden der Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen mit dem Ziel eingerichtet, die Risiken für den Haushalt und damit für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu beherrschen. Die Prüfung von Kontrollsystemen stellt eine Prüfungshandlung dar, aus der sich besonders gut Empfehlungen für Verbesserungen ableiten lassen.

18. In jedem Themenkreis wie auch im Bereich der Einnahmen gibt es eine Vielzahl von Einzelsystemen. Der Hof wählt jedes Jahr eine Stichprobe von Systemen zur Prüfung aus. Die Ergebnisse der Bewertungen der Überwachungs- und Kontrollsysteme werden in Form einer Tabelle im Anhang x.2 der Kapitel 2 bis 9 dargelegt. Die Systeme werden als *wirksam* eingestuft, wenn sie das Risiko von Fehlern in Vorgängen eindämmen, als *bedingt wirksam* (wenn einige Mängel vorliegen, die die operative Wirksamkeit beeinträchtigen) oder als *nicht wirksam* (wenn die Mängel umfassend sind und damit die operative Wirksamkeit vollständig zunichtemachen).

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

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

19. Der Hof stützt seine in der Zuverlässigkeitserklärung dargelegten Prüfungsurteile zur Ordnungsmäßigkeit der der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union zugrunde liegenden Vorgänge auf alle in den Kapiteln 2 bis 9 beschriebenen Prüfungsarbeiten sowie auf eine Beurteilung, wie umfassend die Fehler sind. Auf der Grundlage der durchgeführten Prüfungsarbeiten bildet sich der Hof ein Urteil darüber, inwieweit er die Sicherheit darüber erlangt hat, dass die Fehler in der Grundgesamtheit ober- oder unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegen. Insgesamt beläuft sich die bestmögliche Schätzung des Hofes für die Fehlerquote in den im Jahr 2013 geleisteten Ausgaben auf 4,7 %. Der Hof ist zu mehr als 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der geprüften Grundgesamtheit wesentlich ist. Die für die verschiedenen Themenkreise geschätzten Fehlerquoten variieren wie in den Kapiteln 3 bis 9 beschrieben. Der Hof stuft die Fehler als umfassend ein, d. h., sie erstrecken sich auf die Mehrheit der Ausgabenbereiche. Der Hof gibt auf der Grundlage einer zusätzlichen horizontalen Stichprobe ein Gesamturteil zur Ordnungsmäßigkeit der Mittelbindungen ab.

Betrug

20. Hat der Hof Anlass zu der Annahme, dass eine Betrugshandlung vorliegt, leitet er die Angelegenheit an das OLAF, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, weiter, das für die Durchführung etwaiger weiterer Ermittlungen zuständig ist. Der Hof meldet dem OLAF alljährlich mehrere Fälle.

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

21. Gemäß Artikel 287 AEUV hat der Hof

- a) ein Prüfungsurteil zur konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union für das abgeschlossene Haushaltsjahr sowie
- b) Prüfungsurteile zur Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen, Zahlungen und Mittelbindungen, welche der Jahresrechnung zugrunde liegen, abzugeben.

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

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

ANHANG 1.2

WETTERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN ZUR ZUVERLÄSSIGKEIT DER RECHNUNGSFÜHRUNG

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
<p>1. Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren</p> <p>Bei Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und den zugehörigen Periodenabgrenzungsverfahren stellte der Hof seit dem Haushaltsjahr 2007 Buchungsfehler mit insgesamt unwesentlichen finanziellen Auswirkungen, jedoch einer hohen Frequenz fest. Dies deutet darauf hin, dass auf der Ebene einiger Generaldirektionen weiterer Verbesserungsbedarf besteht.</p> <p>Im Hinblick auf die Verbuchung vorfinanzierter Beträge stellte der Hof fest, dass mehrere Generaldirektionen in der Rechnungsführung weiterhin Schätzwerte erfassen, selbst wenn sie über eine angemessene Grundlage für die Abrechnung der entsprechenden Vorfinanzierungen verfügen. In einigen Fällen waren Verzögerungen bei der Verbuchung angefallener Ausgaben auf eine Unterbrechung des Prüfzyklus zurückzuführen. Nach Auffassung des Hofes waren bei den Verfahren einiger Generaldirektionen erhebliche Verbesserungen erforderlich.</p> <p>Die Kommission bezog in die Jahresrechnung 2010 erstmals Finanzierungsinstrumente ein und in die Jahresrechnung 2011 erstmals Vorschüsse im Rahmen sonstiger Finanzhilferegulungen. In beiden Fällen basiert die Schätzung der noch ausstehenden Beträge auf der Annahme einer gleichmäßigen Mittelverwendung während des gesamten Durchführungszeitraums. Die Kommission sollte diese Annahme fortlaufend überprüfen.</p>	<p>1. Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren</p> <p>Der Hof deckte mehrere Fälle auf, in denen in der Rechnungsführung Schätzwerte erfasst werden (mitunter bestand bereits eine angemessene Grundlage für die Abrechnung der entsprechenden Vorfinanzierungen). Der Hof stellte ferner fest, dass in einigen Generaldirektionen die Periodenabgrenzungsverfahren verbessert, vereinheitlicht und automatisiert werden sollten.</p> <p>Die Schätzung der noch ausstehenden Beträge wird nach wie vor auf der Grundlage der Annahme einer gleichmäßigen Mittelverwendung während des gesamten Durchführungszeitraums vorgenommen.</p>	<p>In den bestehenden Rechnungsführungsvorschriften und den bereits an die Generaldirektionen übermittelten Leitlinien ist das korrekte Vorgehen bei Abrechnungen erläutert. Die betreffende GD wird ein neues Verfahren einführen, das mit den geltenden Regeln und Vorschriften im Einklang steht.</p> <p>Nach Ansicht der Kommission ist es normal und selbstverständlich, dass es immer Verbesserungsmöglichkeiten geben wird. Dies ist ein fortlaufender Prozess. Dennoch weist die Kommission auch darauf hin, dass Vorfinanzierungen und Rechnungen in den vergangenen sieben Jahren ordnungsgemäß verbucht wurden.</p> <p>Für den Zeitraum 2014-2020 werden Verbesserungen auf der Grundlage der nunmehr bestehenden rechtlichen Anforderungen erwartet.</p>
<p>2. Ausweisung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen</p> <p>Der Rechnungsführer hat die Darstellung der Informationen über Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen in Erläuterung 6 zu den Jahresabschlüssen verbessert. Diese Erläuterung ist nunmehr präziser und weniger weitschweifend formuliert, enthält aber auch nicht finanzielle Informationen, die besser im Bericht über den Schutz des EU-Haushalts, welcher der Haushaltsbehörde gemäß Artikel 150 Absatz 4 der Haushaltsordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012) alljährlich im September vorzulegen ist, aufgeführt werden sollten.</p>	<p>2. Ausweisung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen</p> <p>Die Darstellung der Informationen in der Erläuterung 6 wurde zwar weiter verbessert, doch enthält sie immer noch Informationen, die nicht aus dem Rechnungsführungssystem herrühren.</p> <p>Neue Herausforderungen bei der Vorlage zuverlässiger Finanzinformationen werden in den Ziffern 1.12-1.14 erörtert.</p>	<p>Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten prüfen, wie die Berichterstattung im Sinne des Vorschlags des Hofes verbessert werden kann, wobei Kosten-Nutzen-Abwägungen zu berücksichtigen sind.</p>

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
<p>3. Übertragung der Vermögenswerte von Galileo</p> <p>In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 und späteren Jahresberichten wies der Hof auf die vom zuständigen Generaldirektor in dessen jährlichem Tätigkeitsbericht geltend gemachten Vorbehalte zur Zuverlässigkeit der Finanzberichterstattung der Europäischen Weltraumorganisation hin.</p>	<p>3. Übertragung der Vermögenswerte von Galileo</p> <p>Der zuständige Generaldirektor behielt den Vorbehalt bezüglich der Zuverlässigkeit der Finanzberichterstattung der Europäischen Weltraumorganisation in seinem jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 nicht bei.</p>	

ANHANG 1.3

AUSZÜGE AUS DER KONSOLIDierten JAHRESRECHNUNG 2013 ⁽¹⁾

Tabelle 1 — Vermögensübersicht (*)

	(Millionen Euro)	
	31.12.2013	31.12.2012
Langfristige Vermögenswerte		
Immaterielle Vermögenswerte	237	188
Sachanlagen	6 104	5 978
Investitionen, die nach der Äquivalenzmethode erfasst werden	349	392
Finanzielle Vermögenswerte	59 844	62 311
Forderungen und einzuziehende Beträge	498	564
Vorfinanzierungen	38 072	44 505
	105 104	113 938
Kurzfristige Vermögenswerte		
Lagerbestände	128	138
Finanzielle Vermögenswerte	5 571	1 981
Forderungen und einzuziehende Beträge	13 182	14 039
Vorfinanzierungen	21 367	13 238
Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente	9 510	10 674
	49 758	40 070
Gesamtvermögen	154 862	154 008
Langfristige Verbindlichkeiten		
Ruhestandsbezüge und sonstige Mitarbeitersozialleistungen	(46 818)	(42 503)
Rückstellungen	(1 323)	(1 258)
Finanzielle Verbindlichkeiten	(54 153)	(57 232)
Sonstige Verbindlichkeiten	(2 216)	(2 527)
	(104 510)	(103 520)
Kurzfristige Verbindlichkeiten		
Rückstellungen	(545)	(806)
Finanzielle Verbindlichkeiten	(3 065)	(15)
Verbindlichkeiten	(92 594)	(90 083)
	(96 204)	(90 904)
Gesamtverbindlichkeiten	(200 714)	(194 424)
Nettovermögen	(45 852)	(40 416)
Rücklagen	4 073	4 061
Bei den Mitgliedstaaten abzurufende Beträge (**)	(49 925)	(44 477)
Nettovermögen	(45 852)	(40 416)

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

(**) Das Europäische Parlament verabschiedete am 20. November 2013 einen Haushaltsplan, der die Erfüllung der kurzfristigen Verbindlichkeiten der EU mit den im Jahr 2014 von den Mitgliedstaaten zu erhebenden oder bei den Mitgliedstaaten abzurufenden Eigenmitteln vorsieht. Darüber hinaus übernehmen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 83 des Statuts (Verordnung (EWG) Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968 in der geänderten Fassung) eine gemeinsame Garantie der Ruhestandsbezüge.

⁽¹⁾ Der Leser wird auf den vollständigen Text der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2013 verwiesen, welche sowohl die konsolidierten Jahresabschlüsse mit Erläuterungen als auch die aggregierten Übersichten über den Haushaltsvollzug und die zugehörigen Erläuterungen umfasst.

Tabelle 2 — Ergebnisrechnung (*)

	(Millionen Euro)	
	2013	2012
Operative Erträge		
Erträge aus Eigenmitteln und Beiträgen	141 241	130 919
Sonstige operative Erträge	8 414	6 826
	149 655	137 745
Operative Aufwendungen		
Verwaltungsaufwendungen	(9 269)	(9 320)
Operative Aufwendungen	(138 571)	(124 633)
	(147 840)	(133 953)
Überschuss aus operativen Tätigkeiten	1 815	3 792
Finanzerträge	2 038	2 157
Finanzaufwendungen	(2 045)	(1 942)
Entwicklung der Verbindlichkeit „Ruhestandsgehalt und andere Mitarbeitersozialleistungen“	(5 565)	(8 846)
Anteil am Nettoverlust von Gemeinschaftsunternehmen und verbundenen Unternehmen	(608)	(490)
Wirtschaftliches Ergebnis des Haushaltsjahres	(4 365)	(5 329)

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

Tabelle 3 — Kapitalflussrechnung (*)

	(Millionen Euro)	
	2013	2012
Wirtschaftliches Ergebnis des Haushaltsjahres	(4 365)	(5 329)
Operative Tätigkeiten		
Abschreibungen auf immaterielle Vermögenswerte	48	39
Abschreibungen auf Sachanlagen	401	405
(Zugang)/Abgang bei Darlehen	20	(16 062)
(Zugang)/Abgang bei Forderungen und einzuziehenden Beträgen	923	(4 837)
(Zugang)/Abgang bei Vorfinanzierungen	(1 695)	(2 013)
(Zugang)/Abgang bei Lagerbeständen	10	(44)
(Zugang)/Abgang bei Rückstellungen	(196)	299
(Zugang)/Abgang bei Finanzverbindlichkeiten	(29)	16 017
(Zugang)/Abgang bei sonstigen Verbindlichkeiten	(311)	468
(Zugang)/Abgang bei Verbindlichkeiten	2 511	(1 390)
Haushaltsüberschuss des Vorjahres wird als zahlungsunwirksamer Ertrag übernommen	(1 023)	(1 497)
Sonstige zahlungsunwirksame Bewegungen	(50)	260
Zugang/(Abgang) bei der Verbindlichkeit „Ruhestandsgehalt und Mitarbeitersozialleistungen“	4 315	7 668
Investitionstätigkeit		
(Zugang)/Abgang bei immateriellen Vermögenswerten sowie Sachanlagen	(624)	(1 390)
(Zugang)/Abgang bei Investitionen, die nach der Äquivalenzmethode erfasst werden	43	(18)
(Zugang)/Abgang bei zur Veräußerung verfügbaren Finanzanlagen	(1 142)	(837)
Nettocashflow	(1 164)	(8 261)
Nettozunahme/(-abnahme) der Zahlungsmittel und Zahlungäquivalente	(1 164)	(8 261)
Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente zu Beginn des Jahres	10 674	18 935
Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente zum Ende des Jahres	9 510	10 674

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

Tabelle 4 — Veränderungen der Nettovermögenswerte (*)

(Millionen Euro)

	Rücklagen (A)		Bei den Mitgliedstaaten abzurufende Beträge (B)		Nettovermögenswerte = (A) + (B)
	Neubewertungsrücklage	Sonstige Rücklagen	Kumulierter Überschuss/ (Verlust)	Wirtschaftliches Ergebnis des Haushaltsjahres	
Saldo am 31. Dezember 2011	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)
Entwicklung der Garantiefonds-Rücklage	—	168	(168)	—	0
Entwicklung der Neubewertung	258	—	—	—	258
Sonstiges	—	21	(19)	—	2
Zuordnung des wirtschaftlichen Ergebnisses 2011	—	6	(1 795)	1 789	0
Haushaltsergebnis 2011, den Mitgliedstaaten gutgeschrieben	—	—	(1 497)	—	(1 497)
Wirtschaftliches Ergebnis des Haushaltsjahres	—	—	—	(5 329)	(5 329)
Saldo am 31. Dezember 2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Entwicklung der Garantiefonds-Rücklage	—	46	(46)	—	0
Entwicklung der Neubewertung	(51)	—	—	—	(51)
Sonstiges	—	12	(9)	—	3
Zuordnung des wirtschaftlichen Ergebnisses 2012	—	5	(5 334)	5 329	0
Haushaltsergebnis 2012, den Mitgliedstaaten gutgeschrieben	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Wirtschaftliches Ergebnis des Haushaltsjahres	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Saldo am 31. Dezember 2013	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)

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

Tabelle 5 — EU-Haushaltsergebnis (*)

(Millionen Euro)		
Europäische Union	2013	2012
Einnahmen für das Haushaltsjahr	149 504	139 541
Zahlungen zulasten der Mittel des Haushaltsjahres	(147 567)	(137 738)
Auf das Jahr n+1 übertragene Mittel für Zahlungen	(1 329)	(936)
Annullierung aus dem Jahr n-1 übertragener nicht in Anspruch genommener Mittel für Zahlungen	437	92
Wechselkursdifferenzen im Jahresverlauf	(42)	60
Haushaltsergebnis (**)	1 002	1 019

(*) Die Gliederung des EU-Haushaltsergebnisses entspricht der Vorlage in der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union.

(**) Davon entfallen auf die EFTA (4) Millionen Euro im Jahr 2013 und (4) Millionen Euro im Jahr 2012.

Tabelle 6 — Abgleich des wirtschaftlichen Ergebnisses und des Haushaltsergebnisses (*)

(Millionen Euro)		
	2013	2012
Wirtschaftliches Ergebnis des Haushaltsjahres	(4 365)	(5 329)
Erträge		
Im laufenden Jahr festgestellte, jedoch noch nicht eingezogene Forderungen	(2 071)	(2 000)
In vorhergehenden Jahren festgestellte und im laufenden Jahr eingezogene Forderungen	3 357	4 582
Antizipative Aktiva (netto)	(134)	(38)
Aufwendungen		
Antizipative Passiva (netto)	3 216	(1 544)
Im laufenden Jahr gezahlte Aufwendungen aus dem Vorjahr	(1 123)	(2 695)
Nettoauswirkung der Vorfinanzierung	(902)	820
Auf das Folgejahr übertragene Mittel für Zahlungen	(1 528)	(4 666)
Zahlungen zulasten von übertragenen Mitteln und Annullierung nicht in Anspruch genommener Mittel für Zahlungen	1 538	4 768
Bewegungen bei Rückstellungen	4 136	7 805
Sonstiges	(1 028)	(670)
Wirtschaftliches Ergebnis Agenturen und EGKS	(93)	(15)
Jahres-Haushaltsergebnis	1 002	1 019

(*) Die Gliederung des Abgleichs des wirtschaftlichen Ergebnisses und des Haushaltsergebnisses entspricht der Vorlage in der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union.

KAPITEL 2

Einnahmen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	2.1-2.4
Besondere Merkmale der Einnahmen	2.2-2.3
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	2.4
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	2.5
Prüfung ausgewählter Kontrollsysteme	2.6-2.26
BNE-Eigenmittel	2.7-2.12
Traditionelle Eigenmittel	2.13-2.19
MwSt.-Eigenmittel	2.20-2.22
Geldbußen und Vertragsstrafen	2.23-2.24
Sonstige allgemeine Fragen in Bezug auf die Einnahmen	2.25
Jährliche Tätigkeitsberichte	2.26
Schlussfolgerung und Empfehlungen	2.27-2.29
Schlussfolgerung für 2013	2.27
Empfehlungen	2.28-2.29
Anhang 2.1 — Ergebnisse der Prüfung von Einnahmenvorgängen	
Anhang 2.2 — Ergebnisse der Prüfung von Systemen im Bereich Einnahmen	
Anhang 2.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen zu den Einnahmen	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

2.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zu den Einnahmen, die aus Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen bestehen. Die Kerndaten zu den Einnahmen des Jahres 2013 sind **Tabelle 2.1** zu entnehmen.

Tabelle 2.1 — Einnahmen — Kerndaten 2013

Einnahmenart	Beschreibung	Einnahmen 2013 (Millionen Euro)
BNE-Eigenmittel	BNE (Bruttonationaleinkommen)-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahrs	110 032
Traditionelle Eigenmittel (TEM)	Zölle und Zuckerabgaben	15 366
MwSt.-Eigenmittel	MwSt.(Mehrwertsteuer)-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahrs	14 542
Korrektur der Haushaltsungleichgewichte	UK-Korrektur	166
Verminderung des BNE-Beitrags	Für die Niederlande und Schweden	-6
	EIGENMITTEL INSGESAMT	140 100
Beiträge und Erstattungen im Rahmen der Abkommen und Programme der Union/Gemeinschaft		3 897
Verzugszinsen und Geldbußen		2 973
Einnahmen im Zusammenhang mit den Beamten und Bediensteten der Organe und anderer Einrichtungen der Union		1 199
Überschüsse, Salden und Anpassungen		698
Einnahmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit der Organe		611
Verschiedene Einnahmen		24
Anleihen und Darlehen		2
	SONSTIGE EINNAHMEN INSGESAMT	9 404
	EINNAHMEN DES JAHRES INSGESAMT	149 504

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2013 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale der Einnahmen

2.2. Der Großteil der Einnahmen sind Eigenmittel (93,7 % der Einnahmen) ⁽¹⁾. Es gibt drei Kategorien von Eigenmitteln:

- Die Bruttonationaleinkommen-(BNE-)Eigenmittel ergeben sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf das Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten (110 032 Millionen Euro, 73,6 % der Einnahmen). Die Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten beruht auf vorausgeschätzten BNE-Daten ⁽²⁾. Es ist vier Jahre lang möglich, diese Daten zu berichtigen ⁽³⁾. Danach tritt die Verjährung ein ⁽⁴⁾. Nach Berücksichtigung aller sonstigen Einnahmequellen dienen die BNE-Eigenmittel zum EU-Haushaltsausgleich ⁽⁵⁾. Die größten Risiken für die Ordnungsmäßigkeit bestehen darin, dass die zugrunde liegenden Statistiken nicht im Einklang mit den Rechtsvorschriften der Union erstellt oder von der Kommission nicht im Einklang mit ihnen verarbeitet wurden.
- Traditionelle Eigenmittel (TEM) umfassen auf Einfuhren erhobene Zölle und die Produktionsabgabe für Zucker. Sie werden von den Mitgliedstaaten festgestellt und erhoben. Drei Viertel dieser Beträge werden an den EU-Haushalt abgeführt (15 366 Millionen Euro, 10,3 % der Einnahmen), das verbleibende Viertel wird zur Deckung der Erhebungskosten einbehalten. Die Hauptrisiken bei den traditionellen Eigenmitteln betreffen die Vollständigkeit, Richtigkeit und Rechtzeitigkeit der der Union bereitgestellten Abgaben.

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

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

⁽³⁾ Berichtigungen werden für die Berechnung der BNE-Salden und -Anpassungen der Mitgliedstaaten aus früheren Jahren berücksichtigt, die auch zum jährlichen Einnahmenhaushalt beitragen. Diese Berichtigungen können in jedem Mitgliedstaat positiv oder negativ ausfallen. Für das Jahr 2013 beliefen sich die BNE-Salden und -Anpassungen netto auf 162 Millionen Euro, d. h. 0,1 % der Einnahmen (die positiven Anpassungen beliefen sich auf 1 177 Millionen Euro, d. h. 0,8 % der Einnahmen, und die negativen Anpassungen beliefen sich auf 1 015 Millionen Euro, d. h. 0,7 % der Einnahmen).

⁽⁴⁾ Es sei denn, es werden Vorbehalte geltend gemacht (siehe Ziffer 2.7).

⁽⁵⁾ Die zu niedrige (oder zu hohe) Ausweisung des BNE eines einzelnen Mitgliedstaats hat zwar keinen Einfluss auf die BNE-Eigenmittel als Ganzes, bewirkt jedoch einen Anstieg (bzw. eine Senkung) der Beiträge der übrigen Mitgliedstaaten, bis die BNE-Daten korrigiert sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

— Die Mehrwertsteuer-(MwSt.-)Eigenmittel ergeben sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf die fiktiv harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten⁽⁶⁾ (14 542 Millionen Euro, 9,7 % der Einnahmen). Die Hauptrisiken betreffen die Vollständigkeit und Richtigkeit der von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Informationen, die Richtigkeit der von der Kommission vorgenommenen Berechnungen der geschuldeten Beiträge und die Rechtzeitigkeit der Zahlungen der Mitgliedstaaten.

2.3. Zu den Hauptrisiken bei den sonstigen Einnahmen gehören die Verwaltung von Geldbußen durch die Kommission und Fehler bei der Berechnung von Beiträgen im Zusammenhang mit Unions-/Gemeinschaftsabkommen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

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

- a) Es wurde eine Stichprobe von 55 Einziehungsanordnungen⁽⁷⁾ gemäß der Definition in Ziffer 6 von **Anhang 1.1** auf Kommissionsebene untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Einziehungsanordnungen im Bereich Einnahmen repräsentativ ist.
- b) Die Bewertung der Kontrollsysteme bezog sich auf:
 - i) die Systeme der Kommission zur Sicherstellung der Angemessenheit der BNE-Daten der Mitgliedstaaten als Grundlage für Eigenmittelzwecke und die Systeme der Kommission zur Berechnung und Erhebung der BNE-Eigenmittelbeiträge⁽⁸⁾;
 - ii) die Systeme der Kommission für TEM, einschließlich des Monitoring von nachträglichen Prüfungen der Mitgliedstaaten;
 - iii) die TEM-Rechnungsführungssysteme in drei ausgewählten Mitgliedstaaten (Deutschland, den Niederlanden und Rumänien)⁽⁹⁾ und eine Überprüfung ihrer Systeme für nachträgliche Prüfungen (Betriebsprüfungen);

⁽⁶⁾ Im Zeitraum 2007-2013 kommen vier Mitgliedstaaten (Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden) in den Genuss eines ermäßigten Abrufsatzes.

⁽⁷⁾ Mit einer Einziehungsanordnung verbucht der Anweisungsbefugte eine Forderung der Kommission, um den geschuldeten Betrag einzuziehen.

⁽⁸⁾ Als Ausgangspunkt der Bewertung dienten die vereinbarten vorausgeschätzten BNE-Daten. Der Hof kann sich nicht zur Qualität der Daten äußern, welche die Kommission und die Mitgliedstaaten vereinbart haben.

⁽⁹⁾ Die Prüfung des Hofes kann sich nicht auf Einfuhren erstrecken, die nicht angemeldet wurden oder die der zollamtlichen Überwachung entzogen wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- iv) die Systeme der Kommission zur Sicherstellung, dass die MwSt.-Eigenmittel korrekt berechnet und erhoben werden ⁽¹⁰⁾;
- v) die Verwaltung von Geldbußen und Vertragsstrafen seitens der Kommission;
- vi) die Jährlichen Tätigkeitsberichte für das Jahr 2013 der Generaldirektion Haushalt (GD Haushalt) und von Eurostat.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

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

- Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten durch die Kommission auf der Grundlage von MwSt.- und BNE-Daten und die Entrichtung dieser Beiträge nicht mit Fehlern behaftet waren.
- Der Hof stellte fest, dass die von der Kommission ausgestellten Einziehungsanordnungen im Allgemeinen den von den Mitgliedstaaten übermittelten Übersichten über die Eigenmittel entsprachen.
- Die Prüfung des Hofes ergab bei den sonstigen Einnahmenvorgängen keine Fehler in den Berechnungen oder Zahlungen.

PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER KONTROLLSYSTEME

2.6. Die Ergebnisse der Prüfung von Systemen durch den Hof sind in **Anhang 2.2** zusammengefasst.

BNE-Eigenmittel

2.7. Ein Vorbehalt ⁽¹¹⁾ ist ein Instrument, mit dem für ein strittiges Element in von einem Mitgliedstaat übermittelten BNE-Daten die Möglichkeit einer Berichtigung nach Ablauf der in den Rechtsvorschriften festgelegten Vierjahresfrist offengehalten werden kann. Vorbehalte sind damit Teil des internen Kontrollprozesses. Kommission und Mitgliedstaaten sollten bemüht sein, strittige Elemente baldmöglichst zu klären.

⁽¹⁰⁾ Als Ausgangspunkt der Prüfung des Hofes diente die von den Mitgliedstaaten berechnete harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage. Die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Statistiken und Daten wurden im Zuge der Prüfung nicht direkt geprüft.

⁽¹¹⁾ Es gibt zwei Arten von Vorbehalten, allgemeine und spezifische. Allgemeine Vorbehalte beziehen sich auf alle Bestandteile der BNE-Berechnung. Spezifische Vorbehalte beziehen sich auf einzelne Bestandteile des BNE (bis 2001 BSP, danach BNE).

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.8. Am Jahresende 2013 bestanden 114 spezifische Vorbehalte (siehe **Tabelle 2.2**). Im Verlauf des Jahres 2013 wurden 21 spezifische Vorbehalte geltend gemacht⁽¹²⁾ und 12 aufgehoben. Ein spezifischer BSP-Vorbehalt, der sich auf den Zeitraum 1995-2001 bezieht, besteht weiterhin. Berechnungen des Hofes zufolge⁽¹³⁾ entsprechen die finanziellen Auswirkungen der im Jahr 2013 aufgehobenen BNE- und BSP-Vorbehalte für die betroffenen Mitgliedstaaten einer Nettoermäßigung ihrer Beiträge um 583,5 Millionen Euro⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ 19 der insgesamt 21 Vorbehalte wurden infolge des Abschlusses des Überprüfungszyklus für Bulgarien und Rumänien geltend gemacht. Im Anschluss an einen Gesprächsbesuch im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit wurde ein Vorbehalt für Österreich geltend gemacht; ein weiterer wurde für das Vereinigte Königreich auf der Grundlage der im Sonderbericht des Hofes Nr. 11/2013 „Für richtige Daten zum Bruttonationaleinkommen (BNE): Ein stärker strukturierter, gezielterer Ansatz würde die Wirksamkeit der Überprüfung durch die Kommission erhöhen“ ermittelten Probleme geltend gemacht.

⁽¹³⁾ Der Hof ermittelte die finanziellen Auswirkungen des Aufhebens von Vorbehalten unter Berücksichtigung aller Änderungen der BNE-Grundlagen aufgrund der Folgen von im Jahr 2013 aufgehobenen Vorbehalten für die Jahre, für die die Verjährung bereits eingetreten war.

⁽¹⁴⁾ Der Saldo entspricht einem Anstieg um 0,4 Millionen Euro und einem Rückgang um 583,9 Millionen Euro.

Tabelle 2.2 — Spezifische BSP-/BNE-Vorbehalte der Mitgliedstaaten zum 31. Dezember 2013 ⁽¹⁾

Mitgliedstaat	Anzahl der zum 31.12.2012 bestehenden Vorbehalte	Im Jahr 2013 geltend gemachte Vorbehalte	Im Jahr 2013 aufgehobene Vorbehalte	Anzahl der zum 31.12.2013 bestehenden Vorbehalte	Am längsten zurückliegendes Jahr, auf das sich die Vorbehalte beziehen
Belgien	3	0	0	3	2002
Bulgarien	n. z.	8	0	8	2007
Tschechische Republik	2	0	0	2	2004
Dänemark	1	0	0	1	2002
Deutschland	2	0	0	2	2002
Estland	2	0	0	2	2004
Irland	1	0	1	0	n. z.
Griechenland	9	0	0	9	1995
Spanien	3	0	0	3	2002
Frankreich	2	0	0	2	2002
Italien	3	0	0	3	2002
Zypern	5	0	0	5	2004
Lettland	10	0	0	10	2004
Litauen	2	0	0	2	2004
Luxemburg	2	0	1	1	2002
Ungarn	10	0	0	10	2004
Malta	8	0	1	7	2004
Niederlande	4	0	4	0	n. z.
Österreich	1	1	1	1	2009
Polen	11	0	0	11	2004
Portugal	3	0	0	3	2002
Rumänien	n. z.	11	0	11	2007
Slowenien	3	0	1	2	2004
Slowakei	2	0	0	2	2004
Finnland	1	0	0	1	2002
Schweden	4	0	0	4	2002
Vereinigtes Königreich	11	1	3	9	2002
INSGESAMT	105	21	12	114	

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

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.9. Zusätzlich zu den spezifischen BNE-Vorbehalten hat die Kommission übergreifende spezifische Vorbehalte geltend gemacht. Die Kommission definiert diese Vorbehalte als allen Mitgliedstaaten mitgeteilte Punkte, die ihr einen Vergleich der zugrunde liegenden Datenberechnung ermöglichen. 2013 wurden zwei neue übergreifende Vorbehalte⁽¹⁵⁾ geltend gemacht (sodass es nun insgesamt acht übergreifende Vorbehalte gibt). Für die sechs bereits bestehenden übergreifenden Vorbehalte hat die Kommission den Vorgang ihrer Aufhebung eingeleitet (für drei Vorbehalte hat dies dazu geführt, dass sie in einigen Mitgliedstaaten aufgehoben wurden⁽¹⁶⁾).

2.10. Der einzige allgemeine Vorbehalt, der Ende 2013 bestand, betraf die griechischen BNE-Daten zu den Jahren 2008 und 2009. Der Vorbehalt für das Jahr 2008 wurde 2012 geltend gemacht, da die Daten für dieses Jahr auf vorläufigen Schätzungen beruhten. Er konnte 2013 nicht aufgehoben werden, da Griechenland der Kommission keine neuen Informationen zur Verfügung stellte. Er musste auf das Jahr 2009 erweitert werden, um die Verjährung zu verhindern (siehe Ziffer 2.2 erster Gedankenstrich), da die Daten für dieses Jahr noch auf vorläufigen Schätzungen beruhten.

2.11. Die Kommission verfolgt aufmerksam die Situation hinsichtlich der Probleme bei der Erstellung von Griechenlands Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; hierzu gehören regelmäßige Besuche. Der Hof begrüßt, dass die Kommission allgemeine Vorbehalte für die griechischen BNE-Daten geltend macht und so die finanziellen Interessen der EU schützt. Allerdings kann die längerfristige Aufrechterhaltung allgemeiner Vorbehalte zu fehlender Haushaltsplanungssicherheit führen.

2.12. Thema der Sitzungen des BNE-Ausschusses des Jahres 2013 war der Bereich der nicht beobachteten Wirtschaftstätigkeit. Die Kommission räumte ein, dass das Maß an Harmonisierung der Daten nicht den üblichen Standards europäischer Statistiken entspricht. Der Hof hat auf dieses Problem bereits hingewiesen und in seinem Sonderbericht Nr. 11/2013 eine spezifische Empfehlung ausgesprochen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.9. Den übergreifenden Vorbehalten wurde weiter abgeholfen. Der Vorgang beschleunigt sich 2014, wobei allein im ersten Quartal weitere 25 dieser Vorbehalte aufgehoben wurden.

2.10. In einem jüngst angelaufenen Unterstützungsprojekt ist ein Kurzzeitaktionsplan zur Verbesserung der Jährlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Griechenlands vorgesehen.

2.11. Zurzeit besteht nur ein einziger allgemeiner Vorbehalt.

2.12. Die Vollständigkeit war seit jeher und bleibt auch weiterhin ein wesentlicher Gesichtspunkt im BSP/BNE-Überprüfungsverfahren.

Die Mitgliedstaaten brauchen keine gesonderten Schätzungen zu den einzelnen Elementen der nicht beobachteten Wirtschaftstätigkeit abzugeben, solange die gesamtwirtschaftliche Vollständigkeit der für die Eigenmittel herangezogenen BNE-Daten gewährleistet ist.

⁽¹⁵⁾ Zur Erfassung der Kraftfahrzeugsteuer und zur Berechnung der Vorleistungen für tatsächliche und unterstellte Mietzahlungen bei der Schätzung der Produktion von Wohnungsdienstleistungen; beide auf der Grundlage der im Sonderbericht des Hofes Nr. 11/2013 ermittelten Probleme.

⁽¹⁶⁾ Der übergreifende Vorbehalt III (Behandlung von Unternehmen mit wenig oder keiner physischen Präsenz) wurde in 19 Ländern aufgehoben; der übergreifende Vorbehalt IV (Behandlung von Verschrottungsprogrammen für Autos) wurde in 17 Ländern aufgehoben; der übergreifende Vorbehalt V (Behandlung von genossenschaftlichen Wohnungen) wurde in 11 Ländern aufgehoben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Traditionelle Eigenmittel

2.13. Zollbehörden können nach der Überlassung der Waren die Geschäftsunterlagen und Datenmaterial im Zusammenhang mit den betreffenden Einfuhrgeschäften prüfen, um sich von der Richtigkeit der Angaben in der Anmeldung zu überzeugen⁽¹⁷⁾. Diese Kontrollen, zu denen auch die nachträglichen Prüfungen zählen⁽¹⁸⁾, werden als nachträgliche Kontrollen bezeichnet. Sie sollten sich auf eine Risikoanalyse nach nationalen, gemeinschaftlichen und gegebenenfalls internationalen Kriterien stützen⁽¹⁹⁾.

2.14. Im Zuge der Prüfung des Hofes wurde festgestellt, dass Qualität, Umfang und Ergebnisse der nachträglichen Prüfungen in den drei besuchten Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweichen⁽²⁰⁾. Die folgenden Mängel bei Identifizierung, Auswahl und Kontrolle der Einführer nach der Abfertigung der Waren zum zollrechtlich freien Verkehr wurden festgestellt:

- a) Identifizierung und Auswahl der Einführer:
- i) Es gibt keine rechtsverbindlichen EU-Normen für die Risikoanalyse bezüglich der nachträglichen Prüfungen.
 - ii) Die Methoden der Mitgliedstaaten für die Auswahl von zu prüfenden Einführern sind nicht harmonisiert.
 - iii) Es gibt keine unionsweite Datenbank über Einfuhren, die Informationen enthält, die zur Identifizierung und Auswahl der Einführer für nachträgliche Prüfungen verwendet werden könnte⁽²¹⁾.

2.14. Die Kommission wird den Feststellungen des Hofes nachgehen. In Bezug auf die festgestellten Mängel wird sie die Mitgliedstaaten um Abhilfemaßnahmen ersuchen.

- a)
- i) Zwar handelt es sich beim Austausch von Risikoinformationen um eine gesetzliche Anforderung, doch sind die in der jüngsten Fassung des Leitfadens Zollprüfung (März 2014) festgelegten Risikokriterien nicht rechtsverbindlich. Die Kommission versorgt die Mitgliedstaaten mit Risikoinformationen in Form von Amtshilfemitteilungen und Mitteilungen im Risiko-Informationsformular (RIF), so dass diese Informationen bei der Formulierung ihrer Risikoanalysen verwendet werden können. Die Kommission überprüft die Verwendung dieser Informationen durch die Mitgliedstaaten bei ihren Kontrollen im Jahr 2014.
 - ii) Der neue Leitfaden Zollprüfung bietet (mithilfe des entsprechenden Programms für das Zollwesen) ein harmonisiertes gemeinsames Konzept für die Durchführung von nachträglichen Prüfungen.
 - iii) Die Kommission verwaltet eine Datenbank über Einfuhren in die Mitgliedstaaten (Surveillance II), in der die Namen der Einführer aber nicht bereitgestellt werden. Die Datenbank Surveillance III soll zwar mehr Informationen bereitstellen, die auch die Identifizierung der Einführer ermöglichen, doch wird diese erst 2018 voll funktionsfähig sein.

⁽¹⁷⁾ Artikel 78 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1).

⁽¹⁸⁾ „Die nachträgliche Prüfung ist eine Methode, die Wirtschaftsbeteiligten durch Prüfung ihrer Bücher, Aufzeichnungen und Systeme zu kontrollieren.“ Quelle: Leitfaden Zollprüfung.

⁽¹⁹⁾ Artikel 13 Absatz 2 des Zollkodex der Gemeinschaften.

⁽²⁰⁾ Es wurde festgestellt, dass Deutschland im Vergleich zu den Niederlanden und Rumänien über den strukturiertesten Ansatz in Bezug auf Risikoanalyse, Umsetzung und Durchführung der nachträglichen Prüfungen verfügt.

⁽²¹⁾ Die Kommission verwaltet aus Gründen der Sicherheit eine Datenbank über Einfuhren in die Mitgliedstaaten, aber da die Namen der Einführer nicht bereitgestellt werden, können die Daten im Rahmen von nachträglichen Prüfungen nicht eingesetzt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Diese drei Aspekte begrenzen die Wirksamkeit der Identifizierung und Auswahl von Einführern für nachträgliche Prüfungen. Die mit dem höchsten Risiko behafteten Einführer werden möglicherweise nicht ausgewählt, und bestimmte Einführer werden möglicherweise nie geprüft. Beispielsweise würden die Einführer, die Einfuhren in mehreren Mitgliedstaaten abfertigen lassen — wobei der Gesamtbetrag dieser Einfuhren wesentlich ist — nie für eine Kontrolle ausgewählt, wenn die Einfuhren in den einzelnen Mitgliedstaaten von den nationalen Zollbehörden als unwesentlich betrachtet werden.

b) Kontrolle der Einführer:

- i) Es wurden in den Rechtsvorschriften keine unionsweiten Mindeststandards für nachträgliche Prüfungen definiert, sodass es den Mitgliedstaaten überlassen ist, ihren eigenen Rahmen festzulegen⁽²²⁾. Zwar hat die Kommission einen unverbindlichen Leitfaden Zollprüfung⁽²³⁾ entwickelt, doch wurde dieser von den besuchten Mitgliedstaaten, deren Prüfungsmethoden voneinander abwichen, nicht verwendet. Die Kommission hat in diesem Bereich in den letzten Jahren kein Monitoring durchgeführt.
- ii) Wenn Waren in einem Mitgliedstaat A abgefertigt werden, der ein anderer ist als der, in dem der Einführer seinen Sitz hat (B), sind sowohl die Durchführung von nachträglichen Prüfungen als auch die möglicherweise folgenden Nacherhebungsverfahren — die von Mitgliedstaat A einzuleiten sind — erschwert, da der Einführer in den Zuständigkeitsbereich eines anderen Mitgliedstaats (B) fällt (siehe Beispiel in Kasten 2.1). Zwar wurde das Problem vom Ausschuss für den Zollkodex im Jahr 2000 anerkannt, doch wurden diesbezüglich keine Maßnahmen ergriffen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

b)

- i) Bei ihren jährlichen Kontrollen in den Mitgliedstaaten prüft die Kommission verschiedene Aspekte der Zollkontrollen, so auch die der nachträglichen Prüfungen.

Die Kommission hat den Leitfaden Zollprüfung an alle Zollbehörden der Mitgliedstaaten in dem Bestreben verteilt, in der EU ein voll harmonisiertes Prüfungskonzept für die Zollkontrollen zu erreichen und anerkannte Prüfungskontrollen zu fördern. Die Kommission bedauert, dass dieser Leitfaden in den vom Hof besuchten Mitgliedstaaten nicht verwendet wurde, und wird alle Mitgliedstaaten ersuchen, von diesem neuen Leitfaden Zollprüfung effektiv Gebrauch zu machen.

- ii) Während gute Prüfungspraktiken eigentlich nahelegen, dass die Mitgliedstaaten miteinander kommunizieren, so insbesondere in einer Situation, in der eine große Warenmenge von einem Unternehmen in einen anderen Mitgliedstaat eingeführt wurde als in denjenigen, in dem es seinen Hauptsitz hat, besteht nach den Zollvorschriften der EU für den Einfuhrmitgliedstaat keine rechtliche Verpflichtung, auf dieses Vorgehen hin tätig zu werden. Allerdings kann jeder Mitgliedstaat gemäß der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates das Instrument der gegenseitigen Amtshilfe dazu nutzen, um die Zollbehörden eines anderen Mitgliedstaates um Unterstützung zu ersuchen. Der neue Leitfaden Zollprüfung verweist auf diese Option.

⁽²²⁾ Zur Umsetzung der Artikel 13 und 78 des Zollkodex der Gemeinschaften.

⁽²³⁾ Der Leitfaden ist das Ergebnis einer Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission in einer Projektgruppe, die sich im Rahmen des Programms „Zoll 2007“ mit Verfahren für die nachträgliche Prüfung befasst hat. Seine Anwendung ist für die Mitgliedstaaten allerdings nicht verbindlich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 2.1 — Niedrige Ergebnisse bei Nacherhebungen, wenn der Einführer seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat hat als in demjenigen, in dem die Waren zum zollrechtlich freien Verkehr abgefertigt werden

Infolge einer Mitteilung des OLAF identifizierte der niederländische Zoll in Rotterdam (Niederlande) angemeldete Einfuhren von Textilien mit extrem niedrigem Wert aus China.

Daher führte der niederländische Zoll auf dem Betriebsgelände der Anmelder in den Niederlanden Kontrollen zu diesen Einfuhren durch. Diese Kontrollen führten zu Nacherhebungsbescheiden in Höhe von insgesamt rund 50 Millionen Euro. Die meisten Nacherhebungsbescheide wurden Unternehmen mit Hauptsitz in anderen Mitgliedstaaten übermittelt.

Es wurde eine sehr niedrige Nacherhebungsquote erreicht: Zum Zeitpunkt der Prüfung standen in der B-Buchführung mehr als 45 Millionen Euro aus, und der niederländische Zoll war der Auffassung, es sei unwahrscheinlich, die ausstehenden Schulden einzuziehen.

In einem dieser Fälle stellte der niederländische Zoll fest, dass Waren in Hamburg (Deutschland) entladen und nach Rotterdam (Niederlande) transportiert wurden. In Rotterdam wurden die Waren zum zollrechtlich freien Verkehr abgefertigt, und danach wurden sie an ihren Bestimmungsort in Polen gefahren. Da die benutzten Transportrouten keinerlei wirtschaftliche oder logistische Gründe haben, strebten die Einführer in diesem Fall anscheinend eine Abfertigung in einem anderen Mitgliedstaat an, um die Wahrscheinlichkeit zu verringern, kontrolliert zu werden, und um ein potenzielles Nacherhebungsverfahren zu erschweren.

- iii) Der Hof stellte fest, dass zwei der besuchten Mitgliedstaaten (die Niederlande und Rumänien) bei der Durchführung von nachträglichen Prüfungen bei einem Einführer diejenigen Einfuhren, die dieser in einem anderen Mitgliedstaat hatte abfertigen lassen, nicht überprüften. In Deutschland gehen die Prüfer einen Schritt weiter, indem sie überprüfen, ob die Waren in einem anderen Mitgliedstaat in ein Zollverfahren überführt wurden, und falls sie Diskrepanzen feststellen, informieren sie den anderen betroffenen Mitgliedstaat⁽²⁴⁾ (siehe Kasten 2.2).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 2.1 — Niedrige Ergebnisse bei Nacherhebungen, wenn der Einführer seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat hat als in demjenigen, in dem die Waren zum zollrechtlich freien Verkehr abgefertigt werden.

Die Kommission wird diesem Vorgang bei den niederländischen Zollbehörden nachgehen. Die Kommission verfolgt alle Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Nacherhebung von Beträgen von über 50 000 EUR, die nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften niedergeschlagen, aus der B-Buchführung gestrichen und ihr gemeldet wurden, systematisch nach. Ist die nicht erfolgte Nacherhebung dem betreffenden Mitgliedstaat zurechenbar, verlangt die Kommission von ihm die Leistung dieses Betrags.

- iii) Die Kommission wird den Feststellungen des Hofes nachgehen. In Bezug auf die festgestellten Mängel wird sie die Mitgliedstaaten um Abhilfemaßnahmen ersuchen.

⁽²⁴⁾ Im Rahmen der Amtshilferegelung (Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung (Abl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1)).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 2.2 — Austausch von Informationen mit Bezug auf in einem Mitgliedstaat hinsichtlich eines Einführers festgestellte Diskrepanzen, die auch andere Mitgliedstaaten betrafen

Der deutsche Zoll ermittelte einen Fehler bezüglich der zolltariflichen Einreihung, der auch in zwei anderen Mitgliedstaaten (Frankreich und dem Vereinigten Königreich) abgefertigte Einfuhren betraf. Der deutsche Zoll informierte diese Mitgliedstaaten über die Diskrepanzen. Trotzdem war den deutschen Behörden bis Mai 2014 (15 Monate später) von den beiden betroffenen Mitgliedstaaten keine Rückmeldung über Nacherhebungsmaßnahmen zugegangen.

- iv) Die Umsetzungsquote der Prüfungspläne 2012 war in Rumänien und den Niederlanden niedrig.

2.15. Jeder Mitgliedstaat übermittelt der Kommission eine Monatsübersicht über die festgestellten Ansprüche (A-Buchführung) sowie eine vierteljährliche Übersicht über die darin nicht ausgewiesenen festgestellten Ansprüche (B-Buchführung)⁽²⁵⁾.

2.16. Im Zuge der Prüfungen des Hofes wurden in den drei Mitgliedstaaten Mängel in der Verwaltung der B-Buchführung aufgedeckt. Beispielsweise wurden die als uneinbringlich⁽²⁶⁾ eingestufteten Beträge unterbewertet⁽²⁷⁾, oder es wurden große Verzögerungen bei den Vollstreckungsmaßnahmen und Weiterverfolgungsverfahren ermittelt.

2.17. Außerdem stellte der Hof Mängel in der Verwaltung der A-Buchführung in den Niederlanden fest, da zur Erstellung der Übersichten über die A-Buchführung nach wie vor eine manuelle Bearbeitung notwendig ist. Dies führt zu Fehlerisiken⁽²⁸⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 2.2 — Austausch von Informationen mit Bezug auf in einem Mitgliedstaat hinsichtlich eines Einführers festgestellte Diskrepanzen, die auch andere Mitgliedstaaten betrafen.

Die Kommission verfolgt bei den Mitgliedstaaten alle in ihren Kontrollberichten und alle in den Feststellungen des Hofes aufgeworfenen Punkte nach und ersucht die Mitgliedstaaten in Bezug auf die festgestellten Mängel um Abhilfemaßnahmen.

2.17. Die Kommission wird diesem Problem bei den niederländischen Behörden im Rahmen ihrer regelmäßigen Weiterverfolgung der vom Hof aufgeworfenen Punkte nachgehen.

⁽²⁵⁾ Im Fall von Zöllen oder Abgaben, die noch nicht entrichtet wurden und für die keine Sicherheit geleistet wurde, oder von Ansprüchen, für die zwar eine Sicherheit geleistet wurde, die aber angefochten wurden, können die Mitgliedstaaten die Bereitstellung der entsprechenden Eigenmittel durch Erfassung in dieser gesonderten Buchführung aussetzen.

⁽²⁶⁾ Gemäß Artikel 6 Absatz 4 Buchstabe b der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000.

⁽²⁷⁾ Diese Fälle haben die Zuverlässigkeit des in der gesonderten Buchführung festgestellten Betrags und der damit verbundenen Abschreibung in der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union nicht beeinträchtigt.

⁽²⁸⁾ Beispielsweise entstanden in den Niederlanden Fehler bei der Behandlung uneinbringlicher Beträge mit Bezug zur A- und B-Buchführung für den Zeitraum Januar 2005-April 2012, was zu einer TEM-Zahlung der niederländischen Behörden in Höhe von 12,3 Millionen Euro führte (nach Abzug von 25 % für Erhebungskosten), sowie darüber hinaus von Zinsen in Höhe von jeweils 6,5 Millionen Euro in den Jahren 2012 und 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.18. Im Rahmen der 2013 von der Kommission durchgeführten Kontrollen wurden ebenfalls Mängel bei der Verwaltung der B-Buchführung in den meisten von ihr besuchten Mitgliedstaaten festgestellt⁽²⁹⁾. Bei zwei in Griechenland durchgeführten Kontrollen wurden erhebliche Probleme in der Verwaltung der B-Buchführung festgestellt⁽³⁰⁾.

2.19. Die Kontrollen der Kommission in Mitgliedstaaten führen zu „offenen Punkten“⁽³¹⁾. Diese offenen Punkte können potenzielle finanzielle Auswirkungen haben. Wenn die Mitgliedstaaten angemessene Lösungen finden, werden sie aufgehoben. Am Jahresende waren insgesamt 341 Punkte offen. 35 dieser Punkte waren bereits länger als fünf Jahre offen (siehe **Tabelle 2.3**).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.18. Die von der Kommission durchgeführten Kontrollen umfassen für die Behörde(n) der von ihr besuchten Mitgliedstaaten eine Prüfung der B-Buchführung, und die dabei gemachten Feststellungen betreffen in der Regel einen einmaligen Vorgang und zeigen Einzelprobleme beim Erhebungsverfahren für traditionelle Eigenmittel auf. Selten haben sie systematischen Charakter betreffend die Verwaltung der B-Buchführung. Bei einer Buchführung dieser Art (einer Ansammlung von Problemfällen und streitigen Verfahren, die mitunter Anlass zu unterschiedlichen Rechtsauslegungen geben) handelt es sich zwangsläufig um einmalige Feststellungen. Bei Griechenland handelt es sich um eine Ausnahmesituation, für die spezielle Weiterverfolgungsmaßnahmen gelten.

2.19. Die Kommissionsdienststellen arbeiten mit den Mitgliedstaaten ständig daran, offene Punkte zu beheben. Während einige der bei den Kontrollen der Kommission bzw. den Prüfungen des Hofes aufgeworfenen Punkte mitunter relativ einfach sein und schnell abgehandelt und aufgehoben werden können, sind andere bei den Mitgliedstaaten aufgeworfene Punkte komplexer und erfordern unter Umständen legislative/organisatorische Veränderungen oder die Beschreitung des Rechtswegs. In diesen Fällen können die betreffenden Punkte nicht binnen eines kurzen Zeitraums von den Kommissionsdienststellen aufgehoben werden. Von den 341 Punkten, die vom Hof als offen dargelegt wurden, waren Ende Mai 2014 nach wie vor 313 offen. 27 dieser Punkte waren bereits länger als fünf Jahre offen.

⁽²⁹⁾ In 22 Mitgliedstaaten führte die Kommission Kontrollen zum Thema B-Buchführung durch, in 17 davon wurden Probleme ermittelt.

⁽³⁰⁾ Laut dem Bericht der Kommission bestätigt die Überprüfung der Fälle der B-Buchführung, dass Griechenland seinen rechtlichen Verpflichtungen gemäß Artikel 17 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 nicht nachkommt.

⁽³¹⁾ 2013 wurden insgesamt 29 Kontrollberichte vorgelegt, die zu 98 neuen „offenen Punkten“ führten.

Tabelle 2.3 — Offene TEM-Punkte zum 31. Dezember 2013

Mitgliedstaat	Anzahl der zum 31.12.2012 offenen Punkte	Im Jahr 2013 geltend gemachte Punkte	Im Jahr 2013 aufgehobene Punkte	Anzahl der zum 31.12.2013 offenen Punkte	Seit mehr als fünf Jahren offen	Am längsten zurückliegendes Jahr, in dem ein Punkt geltend gemacht wurde
Belgien	14	6	9	11	0	2009
Bulgarien	14	4	8	10	0	2009
Tschechische Republik	8	3	5	6	0	2012
Dänemark	15	3	1	17	0	2009
Deutschland	28	1	12	17	9	2001
Estland	4	0	3	1	0	2012
Irland	10	6	6	10	0	2011
Griechenland	33	4	3	34	5	2002
Spanien	17	4	1	20	0	2009
Frankreich	40	5	11	34	7	2003
Italien	23	3	11	15	0	2009
Zypern	6	2	0	8	0	2011
Lettland	6	0	3	3	0	2011
Litauen	5	0	0	5	0	2011
Luxemburg	7	1	3	5	0	2011
Ungarn	12	4	9	7	0	2011
Malta	2	4	2	4	0	2013
Niederlande	29	13	6	36	4	2005
Österreich	3	2	0	5	0	2009
Polen	11	2	3	10	4	2006
Portugal	16	2	3	15	5	2002
Rumänien	11	4	2	13	0	2011
Slowenien	5	0	5	0	0	n. z.
Slowakei	4	1	4	1	0	2013
Finnland	7	5	2	10	1	1998
Schweden	11	10	1	20	0	2009
Vereinigtes Königreich	19	9	4	24	0	2009
INSGESAMT	360	98	117	341	35	

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

MwSt.-Eigenmittel

2.20. Am Jahresende bestanden insgesamt 103 Vorbehalte⁽³²⁾ (siehe **Tabelle 2.4**). Im Jahr 2013 hob die Kommission 81 Vorbehalte auf (im Vergleich zu 57 im vorausgehenden Jahr). 21 dieser Vorbehalte betrafen Verstöße. Aufgrund eines Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union, wonach die Vorschriften der Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit der MwSt.-Richtlinie standen, wurden acht Vorbehalte dieser Art aufgehoben. In den verbleibenden 13 Fällen wurde ein Finanzausgleich berechnet, wenn der Verstoß Auswirkungen auf die Grundlage für die MwSt.-Eigenmittel hatte.

2.21. Berechnungen des Hofes zufolge⁽³³⁾ entsprechen die finanziellen Nettoauswirkungen der 2013 für die Jahre, für die die Verjährung eingetreten war, aufgehobenen Vorbehalte einem Anstieg der MwSt.-Eigenmittel um 81,7 Millionen Euro⁽³⁴⁾.

2.22. Ende 2013 handelte es sich bei 12 von der Kommission geltend gemachten Vorbehalten um seit Langem bestehende Vorbehalte⁽³⁵⁾, einer weniger als im Vorjahr. Im Jahr 2013 waren sieben Vorbehalte, die Ende 2012 seit Langem bestanden hatten, aufgehoben worden. Sechs von der Kommission geltend gemachte Vorbehalte wurden zu „seit Langem bestehenden“ Vorbehalten, da sie das Jahr 2004 betreffen. Außerdem gab es Ende 2013 vier seit Langem bestehende Vorbehalte, die von Mitgliedstaaten geltend gemacht wurden (drei davon identisch mit denen der Kommission).

2.21. Nach Auffassung der Kommission ist diese Zahl kein geeigneter Indikator für das Resultat des Kontrollprogramms für MwSt.-Eigenmittel und kann auch nicht als Indikator für einen Trend herangezogen werden.

2.22. Auch im Jahr 2013 setzte die Kommission ihre Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fort, um die den von ihr geltend gemachten Vorbehalten zugrunde liegenden Probleme zu lösen. Nach Auffassung der Kommission wurden 2013 wesentliche Fortschritte erzielt.

⁽³²⁾ Zu den Merkmalen von Vorbehalten siehe Ziffer 2.7.

⁽³³⁾ Der Hof ermittelte die finanziellen Auswirkungen des Aufhebens von Vorbehalten unter Berücksichtigung aller Änderungen der MwSt.-Grundlage aufgrund der Kontrolltätigkeit der Kommission für die Jahre 1995-2009. Im Jahr 2013 trat die Verjährung für das Jahr 2009 ein. Änderungen der MwSt.-Grundlage für 2009 und frühere Jahre können also nur vorgenommen werden, wenn ein Vorbehalt geltend gemacht wurde. Die Auswirkungen der Deckelung wurden dabei berücksichtigt.

⁽³⁴⁾ Der Saldo entspricht einem Anstieg um 218,3 Millionen Euro und einem Rückgang um 136,6 Millionen Euro.

⁽³⁵⁾ Nach der Definition des Hofes gelten als seit Langem bestehende Vorbehalte diejenigen Vorbehalte, die auf ein mindestens 10 Jahre zurückliegendes Jahr zurückgehen, d. h. die Ende 2013 bestehenden Vorbehalte, die 2004 und die Vorjahre betreffen.

Tabelle 2.4 — MwSt.-Vorbehalte zum 31. Dezember 2013

Mitgliedstaat	Anzahl der zum 31.12.2012 bestehenden Vorbehalte	Im Jahr 2013 geltend gemachte Vorbehalte	Im Jahr 2013 aufgehobene Vorbehalte	Anzahl der zum 31.12.2013 bestehenden Vorbehalte	Am längsten zurückliegendes Jahr, auf das sich die Vorbehalte beziehen
Belgien	6	0	2	4	2007
Bulgarien	7	3	3	7	2007
Tschechische Republik	8	0	8	0	n. z.
Dänemark	6	0	1	5	2005
Deutschland	7	0	2	5	2007
Estland	10	0	9	1	2007
Irland	4	0	0	4	2006
Griechenland	5	4	3	6	1999
Spanien	3	0	1	2	2003
Frankreich	12	1	8	5	2005
Italien	12	5	5	12	1999
Zypern	0	0	0	0	n. z.
Lettland	5	0	4	1	2006
Litauen	2	0	2	0	n. z.
Luxemburg	2	3	1	4	2008
Ungarn	4	0	3	1	2010
Malta	4	0	0	4	2005
Niederlande	11	4	9	6	2006
Österreich	5	0	0	5	2004
Polen	10	1	5	6	2004
Portugal	5	0	5	0	n. z.
Rumänien	4	4	0	8	2007
Slowenien	0	0	0	0	n. z.
Slowakei	0	0	0	0	n. z.
Finnland	8	1	2	7	2001
Schweden	5	1	1	5	1995
Vereinigtes Königreich	8	4	7	5	2004
INSGESAMT	153	31	81	103	

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Geldbußen und Vertragsstrafen

2.23. Die Kommission kann im Fall von Verstößen gegen das Wettbewerbsgesetz Geldbußen gegen Unternehmen verhängen. Am Ende des Jahres 2013 war bei etwa 97 % der geschuldeten Geldbußen⁽³⁶⁾ entweder eine vorläufige Zahlung erfolgt oder eine Sicherheit geleistet worden. Gemäß den Anwendungsbestimmungen zur Haushaltsordnung⁽³⁷⁾ sollte die Kommission die Einziehung von Forderungen mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln vornehmen, wenn der Schuldner am Fälligkeitstag zur Deckung der vollen Beträge weder eine vorläufige Zahlung noch eine Sicherheit geleistet hat. Zusätzliche Zahlungsfristen können gewährt werden, doch auf die Leistung einer Sicherheit kann nur auf der Grundlage der Einschätzung des Rechnungsführers verzichtet werden.

2.24. Im Rahmen der Weiterverfolgung von Feststellungen in seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2011 und 2012 prüfte der Hof eine Stichprobe von 14 von insgesamt 33 geschuldeten Geldbußen⁽³⁸⁾, für die weder eine vorläufige Zahlung erfolgt noch eine Sicherheit geleistet worden war, und stellte fest, dass die Kommission in 13 Fällen nicht alle für das Einziehungsverfahren zur Verfügung stehenden Mittel genutzt hatte. In den meisten Fällen bewertete die Kommission noch, ob zusätzliche Zahlungsfristen gewährt werden sollten.

Sonstige allgemeine Fragen in Bezug auf die Einnahmen

2.25. Der Hof verweist auf das in Ziffer [1.49] dargestellte Problem.

Jährliche Tätigkeitsberichte

2.26. Die Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD Haushalt und von Eurostat zum Haushaltsjahr 2013 enthalten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge mit Bezug auf Eigenmittel und sonstige Einnahmen, und die vorgelegten Informationen bestätigen die Bemerkungen und Schlussfolgerungen des Hofes.

2.23. Die meisten der noch ausstehenden Geldbußen haben vorläufigen Charakter, da sie mit Rechtsmitteln angefochten wurden und daher aufgehoben oder herabgesetzt werden können. Die Kommission verfolgt nicht das Ziel, die Einziehung der Forderungen um jeden Preis durchzusetzen, da dies irreparable Folgen für die mit Geldbußen belegten Unternehmen haben könnte. Daher versucht die Kommission, die Deckung im Rahmen eines ausgehandelten und durch eine finanzielle Sicherheit abgedeckten Zahlungsplans zu erhalten, bzw. nach den neuen Anwendungsbestimmungen zur Haushaltsordnung in Ausnahmesituationen auch unter Verzicht auf die Leistung einer finanziellen Sicherheit.

2.24. Diese Geldbußen betreffen entweder Fälle, in denen Anträge aufgrund von Zahlungsunfähigkeit anhängig waren, und/oder Fälle, in denen die Durchsetzung zur sofortigen Insolvenz des mit der Geldbuße belegten Unternehmens geführt hätte, mit der Folge, dass die Kommission die Geldbuße verloren hätte, da sie nach den geltenden Bestimmungen kein bevorrechtigter Gläubiger ist. Wie unter Ziffer 2.23 angedeutet, ist für die Bewertung, ob zusätzliche Zahlungsfristen gewährt werden sollten, eine gründliche Analyse erforderlich.

⁽³⁶⁾ Rund 8,3 Milliarden Euro von insgesamt 8,5 Milliarden Euro.
⁽³⁷⁾ Artikel 88, 89 und 90 der delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 362 vom 31.12.2012, S. 1).

⁽³⁸⁾ Dies entspricht 116 Millionen Euro von insgesamt 225 Millionen Euro. In der Stichprobe waren 11 Geldbußen enthalten, über die im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012 berichtet wird.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung für 2013

2.27. Im Bereich Einnahmen

- ermittelte der Hof in den geprüften Vorgängen keine Fehler;
- werden die geprüften Systeme als in Bezug auf BNE- und MwSt.-Eigenmittel sowie sonstige Einnahmen wirksam bewertet⁽³⁹⁾ (siehe **Anhang 2.2**);
- werden die geprüften Systeme in Bezug auf TEM als insgesamt wirksam bewertet. Die wichtigsten internen Kontrollen in den besuchten Mitgliedstaaten werden als bedingt wirksam bewertet (siehe **Anhang 2.2**).

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

Empfehlungen

2.28. **Anhang 2.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2010 und 2011 legte der Hof fünf Empfehlungen vor. Zwei dieser Empfehlungen setzte die Kommission vollständig um, zwei wurden weitgehend und eine nicht umgesetzt.

2.29. Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

BNE-Eigenmittel

- **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu anhalten, hinsichtlich der Methoden, die von ihnen zur Berechnung von Daten im Bereich der nicht beobachteten Wirtschaftstätigkeit verwendet werden, mehr Klarheit zu schaffen, und sie sollte die Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten in diesem Bereich fördern.

2.29

Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Die Vollständigkeit war seit jeher und bleibt auch weiterhin ein wesentlicher Gesichtspunkt im BSP/BNE-Überprüfungsverfahren.

Im nächsten Überprüfungszyklus plant die Kommission (Eurostat), die im Rahmen der Entscheidung der Kommission über die Vollständigkeit vorgenommene übergreifende Analyse wieder aufzugreifen und zu aktualisieren.

⁽³⁹⁾ Die Schlussfolgerung zu den Systemen beschränkt sich auf die zur Prüfung ausgewählten Systeme, wie im Prüfungsumfang (siehe Ziffer 2.4) beschrieben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte einen detaillierten Aktionsplan mit klaren Meilensteinen aufstellen und dessen Durchführung genauestens überwachen, um die Probleme bei der Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Griechenlands in Angriff zu nehmen.

Traditionelle Eigenmittel

- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte Mindeststandards für die Risikoanalyse für nachträgliche Prüfungen im Zollbereich festlegen. Hierzu sollte sie sich auf die Informationen in der bestehenden Datenbank für Einfuhrdaten stützen, um den Mitgliedstaaten eine gezieltere Ausrichtung auf mit einem hohen Risiko behaftete Einführer zu ermöglichen.
- **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten anhalten, die bestehenden Anleitungen zu nutzen; sie sollte darüber hinaus die Umsetzung der nachträglichen Prüfungen in den Mitgliedstaaten verfolgen.
- **Empfehlung 5:** Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten anhalten, die A- und B-Buchführungen sachgerecht zu führen und sicherzustellen, dass diese nachweislich vollständig und korrekt sind.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission nimmt die Empfehlung an und bemerkt dazu, dass deren Umsetzung im Gange ist. Die Kommission (Eurostat) konzentriert ihre Bemühungen auf die Bereiche der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die die größten Risiken für die BNE-Eigenmittel darstellen, nämlich die bestehenden Vorbehalte und die von Eurostat genauestens überwachten Fortschritte. In einem jüngst angelaufenen Unterstützungsprojekt ist ein Kurzzeitaktionsplan zur Verbesserung der jährlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Griechenlands vorgesehen.

Die Kommission nimmt die Empfehlung an. In der jüngsten Fassung des Leitfadens Zollprüfung (2014) sind die Risikoindikatoren für nachträgliche Prüfungen aufgeführt. Änderungen an der bestehenden Datenbank für Einfuhrdaten sind zwar geplant, doch wird diese erst 2018 voll funktionsfähig sein.

Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Nach dem geltenden Rechtsrahmen liegt die Durchführung von Kontrollen in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Außerdem wird die Kommission im Rahmen ihrer Kontrollen in Sachen durchgeführte Zollkontrollen die Mitgliedstaaten anhalten, den vorhandenen Leitfaden zu verwenden. In Bezug auf die bei der Durchführung der nachträglichen Prüfungen festgestellten Mängel wird sie die Mitgliedstaaten um Abhilfemaßnahmen ersuchen. Die Kommission erinnert daran, dass der überarbeitete Leitfaden Zollprüfung im März 2014 angenommen wurde.

Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auch weiterhin anhalten, die A- und B-Buchführungen sachgerecht zu führen und sicherzustellen, dass diese nachweislich vollständig und korrekt sind.

ANHANG 2.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON EINNAHMENVORGÄNGEN

TEM	2013			Insgesamt	2012	2011	2010
	MwSt./BNE, Korrekturen gemäß Haushaltstitel 1	Sonstige Einnahmen					
7	46	2	55	55	55	55	55
7	46	2	55	55	55	55	55
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE							
Vorgänge insgesamt							
Einziehungsanordnungen							
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die							
100 %	(7)	100 %	(46)	100 %	(2)	100 %	100 %
0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	0 %
nicht fehlerbehaftet waren							
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren							
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER							
Wahrscheinlichste Fehlerquote				0,0	0,0 %	0,8 %	0,0 %
⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt. Die Ergebnisse der Prüfungen spiegeln den Anteil jedes Segments innerhalb des Themenkreises wider.							
⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.							

ANHANG 2.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM BEREICH EINNAHMEN

Bewertung der untersuchten Systeme

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

(*) 2013 veröffentlichte der Hof den Sonderbericht Nr. 11/2013, in dem er die Wirksamkeit der Überprüfung von BNE-Daten des Zeitraums 2002-2010 durch die Kommission bewertete. 2013 führte die Kommission keine Überprüfungen durch. Es wird davon ausgegangen, dass der nächste Überprüfungszyklus 2015 mit der Bereitstellung der neuen BNE-Aufstellungen durch die Mitgliedstaaten beginnt.

(**) Siehe Ziffern 2.13-2.18.

ANHANG 2.3

WETTERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN ZU DEN EINNAHMEN

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend		Unzureichende Nachweise
2011 und 2010	In seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2011 und 2010 empfahl der Hof, dass die Kommission							
	die Mitgliedstaaten dazu anhalten sollte, die zollamtliche Überwachung (z. B. Gewährung von „Super-Vereinfachungen“ für Nutzer von Anschreibeverfahren) zu verstärken, um den Betrag erhobener TEM zu maximieren;		x					Im Rahmen ihrer jährlichen Kontrollen in den Mitgliedstaaten, bei denen ein spezieller Schwerpunkt auf den durchgeführten Kontrolltätigkeiten und dem Einsatz der Risikoanalyse lag, hat die Kommission die Mitgliedstaaten dazu angehalten, ihre Zollkontrollen und ihre zollamtliche Überwachung zu verstärken (einschließlich Fällen, in denen Super-Vereinfachungen für Nutzer von Anschreibeverfahren gewährt wurden), so dass die Erhebung der traditionellen Eigenmittel (TEM) sichergestellt ist.
	sich weiterhin darum bemühen sollte, dass die B-Buchführung sachgerecht geführt wird und mit den Rechnungssystemen gewährleistet ist, dass die Übersichten über die A- und B-Buchführungen der Mitgliedstaaten nachweislich vollständig und korrekt sind (*);		x				Die Kommission hat sich weiterhin um Sicherstellung bemüht, dass die B-Buchführung sachgerecht geführt wird und mit den Rechnungssystemen gewährleistet ist, dass die Übersichten über die Buchführungen der Mitgliedstaaten nachweislich vollständig und korrekt sind. Die Tatsache, dass es bei der B-Buchführung nach wie vor Probleme gibt, hängt mit der Beschaffenheit der Buchführung selbst zusammen, nämlich einer Buchführung, die aus Problemfällen und streitigen Verfahren besteht, die mitunter Anlass zu unterschiedlichen Rechtsauslegungen geben.	

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2010	dem BNE-Ausschuss die Bewertungsberichte zu den BNE-Angaben der Mitgliedstaaten vorlegen sollte, um zu ermöglichen, alle bestehenden allgemeinen Vorbehalte durch spezifische Vorbehalte für den Zeitraum ab 2002 zu ersetzen;	x						
	den Umfang der Begutachtung, die sie in ihren Bewertungsberichten zu den BNE-Angaben der Mitgliedstaaten abgibt, klarstellen sollte;	x						
	eine Bewertung der von den nationalen Statistikämtern (NSA) zur Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eingesetzten Überwachungs- und Kontrollsysteme berücksichtigen sollte.				x			Nach Auffassung der Kommission ist das von ihr angewandte Konzept (Kontrollen nach Aktenlage der BNE-Fragebogen, Überprüfung der BNE-Aufstellungen mittels GIAQ, ergänzt durch Direktüberprüfung) für die endgültige Bewertung des BNE der Mitgliedstaaten geeignet. In diesem Zusammenhang haben die Überwachungs- und Kontrollsysteme organisatorischen Charakter und liefern keine speziellen Anhaltspunkte für die Zuverlässigkeit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die in erster Linie davon abhängt, welche statistischen Quellen und Methoden genutzt werden, womöglich Überwachungs- und Kontrollsysteme dabei helfen können, das Fehlerrisiko in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abzuschwächen. Die Kommission wird ihre Anstrengungen fortsetzen, Leitlinien für die Überwachungs- und Kontrollsysteme zur Berechnung von Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung durch die Mitgliedstaaten auszuarbeiten und dabei die Bemerkungen des Hofes berücksichtigen.

(*) Die Kommission verfolgt die A- und B-Buchführungen jährlich weiter. Da jedoch Probleme bestehen bleiben, müssen die Anstrengungen fortgesetzt werden.

KAPITEL 3

Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	3.1-3.6
Besondere Merkmale des Themenkreises	3.2-3.5
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	3.6
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	3.7-3.15
Prüfung ausgewählter Kontrollsysteme	3.16-3.43
Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	3.16-3.38
Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)	3.17-3.29
Bewertung des Verfahrens für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr	3.30-3.35
Kontrollsystem für EU-Beihilfen zugunsten von Erzeugergruppierungen	3.36-3.38
Schätzungen der Restfehlerquote durch die Kommission	3.39-3.43
Schlussfolgerung und Empfehlungen	3.44-3.46
Schlussfolgerung für 2013	3.44
Empfehlungen	3.45-3.46
Anhang 3.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Bereich Landwirtschaft — Marktstützung und Direktzahlungen	
Anhang 3.2 — Ergebnisse der Prüfung ausgewählter Systeme im Bereich Landwirtschaft — Marktstützung und Direktzahlungen	
Anhang 3.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für den Bereich Landwirtschaft — Marktstützung und Direktzahlungen	

EINLEITUNG

3.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zur Marktstützung und zu den Direktzahlungen im Bereich Landwirtschaft. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2013 sind **Tabelle 3.1** zu entnehmen.

Tabelle 3.1 — Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen — Kerndaten 2013

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen
Aus dem EGFL finanzierte Ausgaben für die Landwirtschaft	Direktbeihilfen	41 658
	Marktbezogene Maßnahmen	3 193
	Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	132
	Sonstiges	153
		45 136
	Zahlungen des Jahres insgesamt	45 136
	- Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽²⁾	132
	Operative Ausgaben insgesamt	45 004
	- Vorschüsse ⁽³⁾	9
	+ abgerechnete Vorschüsse ⁽³⁾	21
	Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	45 016
	Mittelbindungen des Jahres insgesamt	45 132

⁽¹⁾ Dieser Betrag entspricht den insgesamt für den Politikbereich „Landwirtschaft und ländliche Entwicklung“ getätigten Verwaltungsausgaben.

⁽²⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet.

⁽³⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang 1.1**).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2013 der Europäischen Union.

Besondere Merkmale des Themenkreises

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

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

- „Betriebsprämienregelung“: Diese *Direktbeihilferegelung* ermöglicht eine entkoppelte ⁽⁴⁾ Einkommensstützung auf der Grundlage von „Ansprüchen“ ⁽⁵⁾, die jeweils mit einem Hektar beihilfefähiger Fläche aktiviert werden. Im Jahr 2013 entfielen auf die Betriebsprämienregelung Ausgaben in Höhe von 31 394 Millionen Euro.
- „Regelung für die einheitliche Flächenzahlung“: Im Rahmen dieser vereinfachten entkoppelten *Direktbeihilferegelung* für die Betriebsinhaber in 10 Mitgliedstaaten ⁽⁶⁾, die der EU in den Jahren 2004 oder 2007 beitraten, wird je Hektar beihilfefähiger landwirtschaftlicher Fläche ein einheitlicher Betrag gezahlt. Im Jahr 2013 entfielen auf die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung Ausgaben in Höhe von 6 681 Millionen Euro.
- Andere *Direktbeihilferegelungen*, in deren Rahmen hauptsächlich gekoppelte Zahlungen geleistet werden ⁽⁷⁾: Im Jahr 2013 entfielen auf diese Regelungen Ausgaben in Höhe von 3 583 Millionen Euro.

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

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1).

⁽³⁾ Mit Ausnahme einiger Maßnahmen wie Absatzförderungsmaßnahmen und Schulobstprogramm, die kofinanziert werden.

⁽⁴⁾ Entkoppelte Zahlungen werden für beihilfefähige landwirtschaftliche Flächen gewährt, wobei es keine Rolle spielt, ob diese Flächen für die Erzeugung genutzt werden oder nicht.

⁽⁵⁾ Anzahl und Wert der Ansprüche der einzelnen Betriebsinhaber werden von den nationalen Behörden anhand eines der in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehenen Modelle berechnet.

⁽⁶⁾ Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei.

⁽⁷⁾ Gekoppelte Beihilfezahlungen sind Zahlungen, die auf der Grundlage der Zahl der gehaltenen Tiere (z. B. Mutterkühe, Schafe und Ziegen) und/oder der Zahl der Hektar, auf denen eine bestimmte Kultur (z. B. Baumwolle, Reis, Zuckerrüben usw.) angebaut wird, berechnet werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

— *Marktbezogene Maßnahmen*: Darunter fallen z. B. die besondere Unterstützung für die Sektoren Obst/Gemüse und Wein, die Beihilfen für Schulmilch und Schulobst, die Nahrungsmittelhilfeprogramme, die Preisstützung im Rahmen des POSEI-Programms⁽⁸⁾, Interventionen in Form der Einlagerung sowie Ausfuhrerstattungen (Gesamtausgaben im Jahr 2013: 3 193 Millionen Euro).

3.4. Die GAP-Ausgaben unterliegen fast ausschließlich der geteilten Verwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten. Die Ausgaben werden über rund 80 Zahlstellen abgewickelt, welche dafür zuständig sind, die Zahlungen an die Begünstigten zu leisten. Rechnungslegung und Zahlungsunterlagen der Zahlstellen werden von unabhängigen Prüfstellen, den bescheinigenden Stellen, geprüft. Diese legen der Kommission jährliche Bescheinigungen und Berichte vor.

3.5. Die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit der Direktzahlungen bestehen darin, dass Flächenbeihilfen für nicht beihilfefähige Flächen, an nicht für Beihilfen infrage kommende Begünstigte oder an mehr als einen Begünstigten für dieselbe Fläche ausbezahlt werden könnten oder dass die Ansprüche fehlerhaft berechnet oder Tierprämien für nicht vorhandene Tiere gezahlt werden. Bei den marktbezogenen Maßnahmen bestehen die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit darin, dass Beihilfen für nicht beihilfefähige Antragsteller oder für nicht beihilfefähige oder überhöht angegebene Kosten oder Erzeugnisse gewährt werden.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

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

- a) Es wurde eine Stichprobe von 180 Vorgängen gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang I.1** untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb des Themenkreises repräsentativ ist. Im Jahr 2013 umfasste sie Vorgänge aus 17 Mitgliedstaaten⁽⁹⁾.

3.6.

⁽⁸⁾ POSEI ist ein Programm zur Lösung der spezifisch auf die Abgelegenheit und Insellage der betreffenden Regionen zurückzuführenden Probleme.

⁽⁹⁾ Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Litauen, Ungarn, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Finnland und Vereinigtes Königreich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance) konzentrierte sich der Hof bei seinen Prüfungen auf ausgewählte GLÖZ-Verpflichtungen (Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands) ⁽¹⁰⁾ und ausgewählte Grundanforderungen an die Betriebsführung ⁽¹¹⁾, für die es zum Zeitpunkt der Prüfbesuche möglich war, Nachweise zu erlangen und eine Schlussfolgerung zu ziehen ⁽¹²⁾.
- c) Die Bewertung der Kontrollsysteme ⁽¹³⁾ bezog sich auf das InVeKoS (integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem) in vier Mitgliedstaaten ⁽¹⁴⁾, die im Rahmen des Verfahrens für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr ⁽¹⁵⁾ in Italien durchgeführte Arbeit und das Kontrollsystem für die EU-Beihilfen zugunsten von Erzeugergruppierungen in Polen.
- d) Die Schätzungen der Restfehlerquote durch die Kommission wurden überprüft.
- e) Außerdem überprüfte der Hof das Rechnungsabschlussverfahren der GD AGRI. Die Ergebnisse dieser Überprüfungen, die auch dieses Kapitel betreffen, sind in Kapitel 4 dargelegt (siehe Ziffern 4.22-4.27).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) *Siehe Antwort zu Ziffer 3.13.*

⁽¹⁰⁾ Vermeidung unerwünschter Vegetation, keine Beseitigung von Terrassen, Erhaltung von Olivenhainen sowie Einhaltung der Mindestbesatzdichte oder Erfüllung der Mähpflicht.

⁽¹¹⁾ Anforderungen gemäß den Grundanforderungen an die Betriebsführung Nr. 4 (Nitratrichtlinie) und Nr. 6-8 (Kennzeichnung und Registrierung von Tieren).

⁽¹²⁾ Cross-Compliance-Verpflichtungen sind wichtige rechtliche Anforderungen, die von allen Empfängern von EU-Direktbeihilfen eingehalten werden müssen. Sie bilden die grundlegende und in vielen Fällen einzige Voraussetzung für die Zahlung des vollen Betrags der Direktbeihilfen. Daher hat der Hof beschlossen, Cross-Compliance-Verstöße als Fehler zu behandeln.

⁽¹³⁾ Die Auswahl der geprüften Mitgliedstaaten und Systeme war risikoorientiert. Daher können die Ergebnisse nicht als für die gesamte EU repräsentativ betrachtet werden.

⁽¹⁴⁾ Deutschland (Bayern), Irland (Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung (DAFF)), Italien (*Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura* (AGEA)) und Frankreich (*Agence de Services et de Paiement* (ASP)).

⁽¹⁵⁾ Siehe Ziffer 3.30.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

3.7. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 3.1** zusammengefasst. Von den 180 vom Hof geprüften Vorgängen waren 110 (61 %) fehlerbehaftet. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten 101 Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 3,6 % ⁽¹⁶⁾.

3.8. Die vom Hof aufgedeckten quantifizierbaren Fehler lassen sich in vier Hauptkategorien einordnen:

- Zahlungen auf der Grundlage von Beihilfeanträgen, in denen die Anzahl der beihilfefähigen Hektarflächen oder Tiere zu hoch angegeben wurde;
- Zahlungen an nicht für Beihilfen in Betracht kommende Begünstigte oder für nicht beihilfefähige Tätigkeiten/Ausgaben;
- Zahlungen, bei denen die Cross-Compliance-Verpflichtungen nicht eingehalten wurden ⁽¹⁷⁾;
- Zahlungen, bei denen Verwaltungsfehler auftraten.

3.7. Die Kommission stellt fest, dass die vom Hof gemeldete Fehlerquote eine jährliche Schätzung darstellt, in der die vor den Prüfungen des Hofes durchgeführten Wiedereinziehungen und Korrekturmaßnahmen berücksichtigt sind. Die Kommission stellt ferner fest, dass die betreffenden Ausgaben in den Folgejahren durch aus einem Konformitätsabschlussverfahren hervorgehende Nettofinanzkorrekturen sowie durch Wiedereinziehungen von Begünstigten korrigiert werden. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die jährliche repräsentative Fehlerquote des Hofes im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Charakter von Nettofinanzkorrekturen und Wiedereinziehungen betrachtet werden sollte.

Wie in früheren Jahren bereits dargelegt, teilt die Kommission nicht die Auffassung des Hofes bezüglich der Einstufung von Verstößen gegen Cross-Compliance-Verpflichtungen als quantifizierbare Fehler, die 0,5 Prozentpunkte ausmachen, und ist der Ansicht, dass diese nicht in die Berechnung ihrer DAS-Fehlerquoten einbezogen werden sollten.

Die Kommission stellt ferner fest, dass, wie im Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2013 der GD AGRI angegeben, die den Mitgliedstaaten von der Kommission auferlegten Nettofinanzkorrekturen und die für den EGFL durchgeführten Wiedereinziehungen von Begünstigten sich im Jahr 2013 auf 575,89 Millionen Euro belaufen haben (1,28 % der Gesamtausgaben).

3.8.

⁽¹⁶⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,7 % (untere Fehlergrenze) und 5,5 % (obere Fehlergrenze) liegt.

⁽¹⁷⁾ Siehe Ziffer 3.12.

BEMERKUNGEN DES HOFES

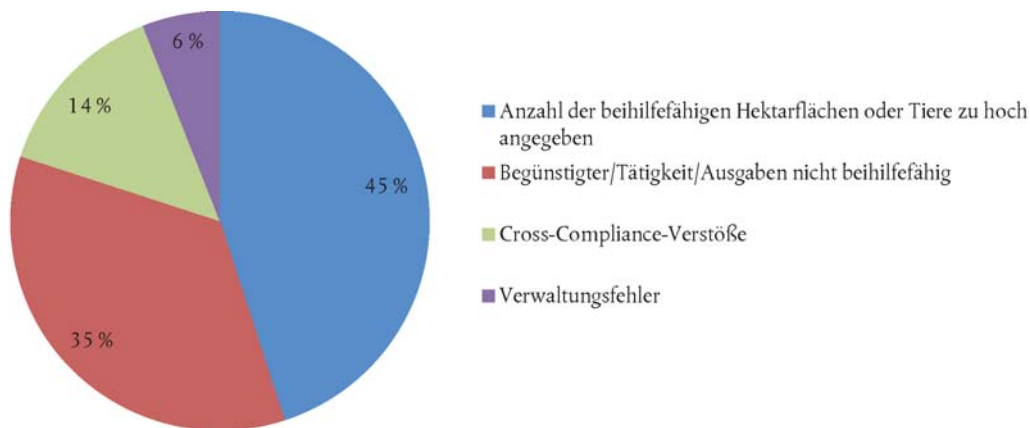
Abbildung 3.1 enthält eine Aufschlüsselung der geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote nach Fehlerart. In 33 Fällen quantifizierbarer Fehler auf der Ebene der Endbegünstigten verfügten die nationalen Behörden über ausreichende Informationen (die sie beispielsweise von den Endbegünstigten, deren Prüfern oder bei ihren eigenen Kontrollen erlangt hatten), um die Fehler zu verhindern, aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Wenn alle diese Informationen zur Berichtigung von Fehlern genutzt worden wären, wäre die für dieses Kapitel geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote um 1,1 Prozentpunkte niedriger ausgefallen. Außerdem stellte der Hof in 24 Fällen fest, dass der von ihm aufgedeckte Fehler von den nationalen Behörden verursacht worden war. Diese Fehler trugen 0,2 Prozentpunkte zur geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote bei.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission entwickelt gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine Reihe von Abhilfemaßnahmen, um ermittelte Unzulänglichkeiten zu beseitigen und dadurch die Fehlerquote künftig zu verringern. Der Jährliche Tätigkeitsbericht (2013) der GD AGRI umfasst 11 solcher Fälle in 9 Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Marktmaßnahmen und 20 Fälle in 6 Mitgliedstaaten in Bezug auf Direktzahlungen. Bislang waren die Aktionspläne sehr wirksam. Die Kommission stellt zudem sicher, dass das finanzielle Risiko für den EU-Haushalt, das aus diesen Unzulänglichkeiten erwächst, stets durch Nettofinanzkorrekturen abgedeckt wird, die im Anschluss an das mehrjährige Konformitätsabschlussverfahren auferlegt werden.

Nach Ansicht des Hofes hätten die Mitgliedstaaten eine relativ hohe Anzahl Fehler ermitteln, korrigieren und vermeiden können. Dies lässt den Schluss zu, dass die Probleme nicht auf das System selbst, sondern auf dessen mangelhafte Anwendung durch einige Mitgliedstaaten zurückzuführen sind.

Abbildung 3.1 — Aufschlüsselung der wahrscheinlichsten Fehlerquote nach Fehlerart



BEMERKUNGEN DES HOFES

3.9. Fehler im Zusammenhang mit überhöhten Angaben der beihilfefähigen Hektarflächen wurden in 69 Vorgängen festgestellt, die 15 der 17 besuchten Mitgliedstaaten betrafen. Die Hälfte dieser Angaben sind um weniger als 2 % überhöht, diese Fehler haben daher nur geringe Auswirkungen auf die geschätzte Fehlerquote. Bei den größeren Fehlern in dieser Kategorie handelte es sich um Zahlungen für nicht beihilfefähige Flächen, die als beihilfefähiges Dauergrünland gemeldet wurden (siehe Kasten 3.1).

Kasten 3.1 — Beispiele für Zahlungen für überdeklarierte beihilfefähige Flächen

In Griechenland wurden für eine Parzelle, die im Antrag als Dauergrünland bezeichnet wurde⁽¹⁸⁾, Betriebsprämienzahlungen geleistet, obwohl sie in Wirklichkeit mit dichten Sträuchern, Gebüsch und Bäumen bewachsen war und deshalb vollständig oder teilweise nicht für EU-Beihilfen infrage kommen dürfen. Dieser Fehler trat auf, weil die griechischen Behörden solche Flächen in der Datenbank des Flächenidentifizierungssystems als beihilfefähiges Dauergrünland erfasst hatten⁽¹⁹⁾.

Fälle, in denen für überdeklarierte Dauergrünlandflächen EU-Direktbeihilfen gezahlt wurden, wurden auch in Deutschland (Schleswig-Holstein), Irland, Frankreich, Polen und Rumänien ermittelt⁽²⁰⁾.

3.10. Der Hof hat zudem in früheren Jahresberichten⁽²¹⁾ über Fälle berichtet, in denen die Beihilfefähigkeit von Flächen in Datenbanken des Flächenidentifizierungssystems fehlerhaft angegeben wurde. Im Zuge der im Jahr 2013 durchgeführten InVeKoS-Systemprüfungen deckte er ebenfalls solche Fälle auf (siehe Ziffer 3.20).

3.11. Der Hof hat drei Fälle ermittelt, in denen die Tätigkeit, der Begünstigte oder die Ausgaben nicht für EU-Beihilfen infrage kamen; zwei dieser Fälle beziehen sich auf Marktmaßnahmen (siehe Kasten 3.2).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.9. Die Kommission wird die am besten geeignete Methodik für Vor-Ort-Vermessungen mit dem Hof weiter erörtern, insbesondere wenn GPS-Vermessungen zur Bestimmung der beihilfefähigen Fläche über Orthobilder gelegt werden müssen, auch wenn beide Elemente in unterschiedlichen Maßstäben dargestellt sind, und um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten von den EU-Institutionen kohärent angeleitet werden.

Kasten 3.1 — Beispiele für Zahlungen für überdeklarierte beihilfefähige Flächen

Die Kommissionsdienststellen teilen die Auffassung des Hofes. Bei den von den Kommissionsdienststellen durchgeführten Prüfungen wurden ähnliche Unzulänglichkeiten ermittelt. Die aufgedeckten Schwachstellen werden durch Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt, welche sicherstellen, dass das Risiko für den EU-Haushalt durch die Nettofinanzkorrekturen angemessen abgedeckt wird.

3.10. Die in den früheren Berichten des Hofes gemeldeten Fälle wurden durch mehrere Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt.

⁽¹⁸⁾ Gemäß der Definition in den EU-Rechtsvorschriften handelt es sich bei Dauergrünland um Flächen, die zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden, welche herkömmlicherweise in natürlichem Grünland anzutreffen sind.

⁽¹⁹⁾ Zum Flächenidentifizierungssystem siehe Ziffer 3.20.

⁽²⁰⁾ In den Anhängen (S. 130) zu ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2013 berichtet die Kommission von systematischen Schwachstellen im Zusammenhang mit Dauergrünland in Griechenland, Spanien, Italien, Österreich, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich (Schottland und Nordirland).

⁽²¹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Anhang 3.2 für Spanien (Extremadura und Kastilien-La Mancha); Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011, Ziffer 3.20 und Anhang 3.2 für Spanien (Galicien), Italien (Lombardei) und Österreich; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012, Anhang 3.2 für das Vereinigte Königreich (England und Nordirland).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 3.2 — Beispiel für Zahlungen für nicht beihilfefähige Tätigkeiten und Begünstigte

In Italien wurden einem Verband von fünf Wirtschaftsteilnehmern Beihilfen für die Absatzförderung von Wein ⁽²²⁾ in den Vereinigten Staaten und Israel gewährt. Von den fünf Akteuren kamen nur vier als tatsächliche Weinerzeuger für Beihilfen in Betracht. Außerdem umfasste das genehmigte Projekt Ausgaben, die den Kosten der Dienstleistungen einer Durchführungsstelle entsprachen. Der Hof stellte fest, dass für diese Ausgaben eine EU-Beihilfe gewährt wurde, obwohl der Verband den italienischen Behörden zu einem späteren Zeitpunkt mitgeteilt hatte, dass anders als im genehmigten Projekt vorgesehen keine Durchführungsstelle unter Vertrag genommen worden war.

3.12. Bei allen EGFL-Direktbeihilferegelungen sind die Begünstigten verpflichtet, „anderweitige Verpflichtungen“ einzuhalten (Cross-Compliance). Zu diesen Verpflichtungen gehören die Grundanforderungen an die Betriebsführung, die sich auf die Bereiche Umweltschutz und Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze beziehen, sowie die GLÖZ-Verpflichtungen. Wenn Betriebsinhaber diese Anforderungen nicht einhalten, werden ihre Beihilfen gekürzt.

3.13. Für 164 der vom Hof geprüften Anträge galten die Cross-Compliance-Anforderungen, und 44 der betreffenden Betriebsinhaber hielten sich nicht an diese Vorschriften. Cross-Compliance-Verstöße kommen relativ häufig vor (der Anteil von 25 % der betroffenen Anträge ähnelt dem von den Mitgliedstaaten gemeldeten Prozentsatz) und wirken sich mit 0,5 Prozentpunkten auf die geschätzte Fehlerquote aus.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 3.2 — Beispiel für Zahlungen für nicht beihilfefähige Ausgaben und Begünstigte

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die Bestimmungen, die nach Ansicht des Hofes von den italienischen Behörden nicht eingehalten wurden, keine EU-Anforderungen sind, sondern einen Teil der italienischen Durchführungsbestimmungen bilden.

3.13. Die Einhaltung von Cross-Compliance-Verpflichtungen ist kein Förderfähigkeitskriterium für GAP-Zahlungen und somit betreffen die Kontrollen dieser Verpflichtungen nicht die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Cross-Compliance ist ein Mechanismus, durch den Betriebsinhaber bestraft werden, wenn sie nicht eine Reihe von Vorschriften einhalten, die in der Regel aus anderen Politikbereichen als der GAP stammen und unabhängig von der GAP für EU-Bürger gelten. Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass Kürzungen, die aufgrund von Verstößen gegen Cross-Compliance-Verpflichtungen auferlegt werden, bei der Berechnung der Fehlerquoten für die GAP nicht berücksichtigt werden sollten.

Die Fehlerquote bei der Cross-Compliance von 0,5 % wirkt sich in erheblichem Maße auf die Gesamtfehlerquote von 3,6 % aus.

Da Cross-Compliance-Kürzungen zudem nur auf Direktzahlungen und nicht auf Marktmaßnahmen Anwendung finden, fallen die Auswirkungen auf Direktzahlungen noch deutlicher aus.

Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass der Gesetzgeber im neuen Rechtsrahmen der GAP bestätigt hat, was von Anfang an (auch für den Zeitraum 2007-2013) gemeint war, und zwar, dass bei sämtlichen GAP-Beihilfen die „Verhängung einer Verwaltungsanktion [...] nicht die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen, die von ihr betroffen sind“ berührt (Artikel 97 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013).

⁽²²⁾ Die EU-Rechtsvorschriften ermöglichen die Kofinanzierung von in Nicht-EU-Staaten durchgeführten Maßnahmen zur Absatzförderung von Wein. In den italienischen Durchführungsbestimmungen werden die Beihilfen auf Weinerzeuger beschränkt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.14. Die am häufigsten vom Hof ermittelten Cross-Compliance-Verstöße betreffen die Nichteinhaltung der Berichterstattungspflichten hinsichtlich der Tierdatenbanken (siehe Kasten 3.3).

Kasten 3.3 — Beispiel für Cross-Compliance-Fehler

Gemäß den EU-Rechtsvorschriften gehört es zu den anderweitigen Verpflichtungen, dass die Verbringungen/die Geburt/der Tod von Tieren innerhalb von sieben Tagen an die nationale Tierdatenbank gemeldet wird. Im Vereinigten Königreich (Schottland) hatte ein Betriebsinhaber die Meldefrist bei 53 von 104 solcher Ereignisse nicht eingehalten.

Der Hof stellte andere Verstöße gegen die Berichterstattungsvorschriften hinsichtlich der Tierdatenbanken in der Tschechischen Republik, Dänemark, Deutschland (Bayern und Schleswig-Holstein), Irland, Griechenland, Frankreich, Italien, Ungarn, Polen, Rumänien und der Slowakei fest.

3.15. Außerdem deckte der Hof eine Reihe von Verwaltungsfehlern im Zusammenhang mit der Antragsbearbeitung durch die nationalen Behörden auf. Der in dieser Kategorie am häufigsten auftretende Fehler war die Überschreitung der Obergrenze für Zahlungsansprüche im Rahmen der Betriebsprämienregelung in Frankreich. Er trat bei allen 26 in diesem Mitgliedstaat geprüften Vorgängen zur Betriebsprämienregelung auf (siehe Kasten 3.5).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.14. *In Bezug auf die ermittelten erheblichen Probleme bei der Kennzeichnung und Registrierung von Tieren teilt die Kommission die Bemerkung des Hofes und schenkt diesen Anforderungen während ihrer Cross-Compliance-Prüfungen besondere Aufmerksamkeit.*

Kasten 3.3 — Beispiel für Cross-Compliance-Fehler

Während ihrer Prüfung 2014 in Schottland ermittelte die Kommission Schwachstellen bei der Kontrolle der Einhaltung der Meldefristen. Dieser Punkt wird im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens weiterverfolgt werden.

Die Kommission hat Cross-Compliance-Prüfungen in allen vom Hof geprüften Mitgliedstaaten durchgeführt und in vielen von ihnen Schwachstellen bei der Kontrolle und Sanktionierung der Berichterstattungspflichten und im Allgemeinen im Zusammenhang mit der Kennzeichnung und Registrierung von Tieren ermittelt. Im Falle der Ermittlung einer systemischen Nichteinhaltung hat die Kommission diese stets im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens weiterverfolgt.

3.15. *Der Kommission ist dieser Fall aufgrund ihrer eigenen Prüfungen bekannt und sie verfolgt diese Unzulänglichkeit im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens für die betreffenden Haushaltsjahre weiter. Siehe die weiteren Anmerkungen in Kasten 3.5.*

PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER KONTROLLSYSTEME**Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge**

3.16. Die Ergebnisse⁽²³⁾ der Prüfung der Systeme durch den Hof sind in **Anhang 3.2** zusammengefasst⁽²⁴⁾.

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)

3.17. Das InVeKoS ist das wichtigste zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Direktzahlungen eingesetzte System. Es bezieht sich auf mehr als 90 % der EGFL-Ausgaben. Das System umfasst Datenbanken zur Erfassung der landwirtschaftlichen Betriebe und Beihilfeanträge, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (Flächenidentifizierungssystem), Tierdatenbanken und eine Datenbank über die Zahlungsansprüche in den Mitgliedstaaten, die die Betriebsprämienregelung anwenden. Die Zahlstellen führen zwischen diesen Datenbanken Verwaltungsgegenkontrollen durch, mit denen sichergestellt werden soll, dass der richtige Betrag ausgezahlt wird, und zwar an den jeweiligen für beihilfefähige Flächen oder Tiere für eine Beihilfe infrage kommenden Begünstigten. Zahlungen werden nur dann geleistet, wenn die entsprechenden Anträge nach Durchführung aller vorgeschriebenen Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen (Verwaltungskontrollen bei 100 % und Vor-Ort-Kontrollen bei mindestens 5 % der Anträge⁽²⁵⁾) für beihilfefähig befunden wurden.

3.16. Gemäß dem System der geteilten Verwaltung sind in erster Linie die internen Kontrollsysteme der Zahlstellen für die Aufdeckung von Unzulänglichkeiten zuständig. Dementsprechend sollte zunächst das Überwachungssystem und die interne Prüfung der Zahlstelle die Aufdeckung übernehmen, wenn die Verwaltungskontrollverfahren nicht wirksam sind. Grundsätzlich ergreifen Zahlstellen Abhilfemaßnahmen, wenn sie Kenntnis von Unzulänglichkeiten erlangen. Das Konformitätsabschlussverfahren wurde eingerichtet, um sicherzustellen, dass im Falle eines finanziellen Risikos aufgrund von mangelhaften Kontrollen oder der Nichteinhaltung von Schlüsselkontrollen Nettofinanzkorrekturen auf Mitgliedstaaten Anwendung finden können.

3.17. Wenngleich sie einräumt, dass unweigerlich immer bestimmte Schwachstellen und Unzulänglichkeiten bestehen bleiben werden, sind die Kommissionsdienststellen dennoch der Ansicht, dass das InVeKoS als Ganzes weiterhin ein solides System zur Verwaltung von GAP-Ausgaben darstellt.

⁽²³⁾ Da die Prüfung des Verfahrens für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr in Italien nicht darauf ausgerichtet war, zu Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirksamkeit der Systeme zu gelangen, sind die diesbezüglichen Ergebnisse nicht in **Anhang 3.2**, sondern in einem gesonderten Abschnitt dieses Kapitels enthalten (siehe Ziffern 3.30-3.35).

⁽²⁴⁾ Die das InVeKoS betreffenden Feststellungen beziehen sich mit Ausnahme der Feststellungen zu den Zahlungsansprüchen auch auf die in Kapitel 4 behandelten flächen- und tierbezogenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

⁽²⁵⁾ Zwischen 20 % und 25 % dieser Kontrollen werden nach dem Zufallsprinzip und die restlichen Kontrollen auf der Grundlage einer Risikoanalyse ausgewählt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.18. Der Hof bewertete die folgenden zentralen Bestandteile des InVeKoS:

- a) Verwaltungskontrollverfahren und Qualität der Datenbanken,
- b) Kontrollsysteme auf der Grundlage von Vor-Ort-Kontrollen,
- c) Verfahren zur Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge.

Verwaltungskontrollverfahren und Qualität der Datenbanken

3.19. Die von den Zahlstellen durchgeführten Verwaltungskontrollen müssen, soweit möglich und angemessen, Gegenkontrollen zwischen sämtlichen InVeKoS-Datenbanken umfassen⁽²⁶⁾. Der Hof prüfte, ob die Datenbanken vollständige und zuverlässige Informationen enthalten, alle relevanten Gegenkontrollen stattfinden und Korrekturmaßnahmen getroffen werden.

3.20. Das Flächenidentifizierungssystem ist eine Datenbank, in der sämtliche — in Referenzparzellen unterteilte — landwirtschaftliche Nutzflächen eines Mitgliedstaats und die beihilfefähigen Flächen der einzelnen Referenzparzellen erfasst sind. Die Grundlage bildet ein geografisches Informationssystem (GIS), in dem digitalisierte und georeferenzierte Parzellengrenzen aufgeführt sind, die durch Orthobilder ermittelt wurden⁽²⁷⁾. Der Hof ermittelte Fälle, in denen die Beihilfefähigkeit der Flächen in den Datenbanken des Flächenidentifizierungssystems fehlerhaft erfasst war (siehe Kasten 3.4).

Kasten 3.4 — Beispiele für Ungenauigkeiten in den Datenbanken des Flächenidentifizierungssystems

In Irland überprüfte der Hof die Orthobilder der Parzellen, die von sechs nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Begünstigten geltend gemacht worden waren. Dabei stellte er bei vier dieser Parzellen nicht beihilfefähige Elemente (Sträucher, Gebäude, Zufahrtsstraßen usw.) fest, die auf den Orthobildern klar erkennbar waren, jedoch nicht aus der im Flächenidentifizierungssystem erfassten beihilfefähigen Fläche ausgeschlossen worden waren.

In Frankreich werden EU-Beihilfen für beweidbares Heidefeld (*landes et parcours*) gewährt. Obwohl diese Flächen aus einer Mischung von beihilfefähigen Grünpflanzen und nicht beihilfefähigen Büschen, Sträuchern usw. bestehen, sind sie im französischen Flächenidentifizierungssystem als in vollem Umfang beihilfefähig erfasst.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 3.4 — Beispiele für Ungenauigkeiten in den Datenbanken des Flächenidentifizierungssystems

Die Prüfungen der Kommission haben bereits Unzulänglichkeiten sowohl in Irland als auch in Frankreich ergeben. Deshalb werden derzeit für beide Mitgliedstaaten Konformitätsabschlussverfahren durchgeführt. Das Risiko für den Fonds wird jetzt und in Zukunft systematisch durch Nettofinanzkorrekturen als Ergebnis mehrjähriger Konformitätsabschlussverfahren abgedeckt.

⁽²⁶⁾ Artikel 28 und 29 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission (ABl. L 316 vom 2.12.2009, S. 65).

⁽²⁷⁾ Orthobilder sind Luftaufnahmen, die verwendet werden, um die Beihilfefähigkeit von Flächen im Flächenidentifizierungssystem zu bestimmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.21. Hinsichtlich der Verwaltungskontrollen zu flächenbezogenen Beihilferegelungen stellte der Hof in zwei Zahlstellen erhebliche Unzulänglichkeiten fest (siehe Kasten 3.5).

Kasten 3.5 — Beispiele für Unzulänglichkeiten bei Verwaltungskontrollen

Im Jahr 2010 wies Frankreich Zahlungsansprüche zu, mit denen die in den EU-Rechtsvorschriften festgelegte nationale Obergrenze um 4,61 % überschritten wurde⁽²⁸⁾. Anstatt den Wert aller Zahlungsansprüche linear um 4,61 % zu kürzen, nahmen die französischen Behörden jedoch bei allen Betriebsprämienzahlungen der Haushaltsjahre 2011 bis 2013 Kürzungen um 3,92 %, 3,4 % bzw. 3,31 % vor, sodass diese Zahlungen zu hoch waren⁽²⁹⁾.

In Italien wurden Beihilfen in mehr als 10 000 Fällen für Flächen gewährt, die erst nach Ablauf der in den EU-Rechtsvorschriften festgelegten Frist angemeldet wurden und daher für EU-Beihilfen nicht in Betracht kamen⁽³⁰⁾.

Kontrollsysteme auf der Grundlage von Vor-Ort-Kontrollen

3.22. Der Hof wiederholte 82 Vor-Ort-Vermessungen, die von den vier geprüften Zahlstellen vorgenommen worden waren. Zwar wichen die Messergebnisse des Hofes in 21 Fällen⁽³¹⁾ von denen der Zahlstellen ab, doch betrug die festgestellten Flächendifferenzen in 12 dieser Fälle weniger als 0,1 ha. Daher gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Ergebnisse seiner Wiederholungsprüfungen insgesamt zufriedenstellend waren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.21. Siehe die Anmerkungen in Kasten 3.5.

Kasten 3.5 — Beispiele für Unzulänglichkeiten bei Verwaltungskontrollen

Der Kommission ist diese Situation aufgrund ihrer eigenen Prüfungen bekannt und sie verfolgt diese Unzulänglichkeit im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens für die betreffenden Haushaltsjahre weiter. Das Risiko für den Fonds wird bewertet und durch Nettofinanzkorrekturen abgedeckt.

⁽²⁸⁾ Diese Überschreitung der Obergrenze trat ein, als mehrere gekoppelte Beihilferegelungen entkoppelt und in die Betriebsprämienregelung einbezogen wurden.

⁽²⁹⁾ Auf dieses Problem hat der Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011 (siehe Kasten 3.2) und in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012 (siehe Kasten 3.1) hingewiesen.

⁽³⁰⁾ Siehe Artikel 23 Absatz 2 letzter Unterabsatz der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009.

⁽³¹⁾ Sechs Fälle in Italien, acht Fälle in Irland, vier Fälle in Deutschland (Bayern) und drei Fälle in Frankreich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Verfahren zur Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge

3.23. Nach Maßgabe der EU-Rechtsvorschriften⁽³²⁾ sollten die Mitgliedstaaten die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzahlen und diesen Prozess spätestens ein Jahr, nachdem sie von dem Verlust Kenntnis erlangt haben, einleiten. Falls die zu Unrecht gezahlten Beträge nicht innerhalb einer Frist von vier Jahren (bzw. acht Jahren, wenn die Wiedereinzahlung Gegenstand eines Verfahrens vor den nationalen Gerichten ist) wiederingezogen wurden, so wird der Verlust zu gleichen Teilen zwischen dem Mitgliedstaat und der EU aufgeteilt⁽³³⁾.

3.24. In Irland stellte der Hof fest, dass Forderungen bezüglich der Antragsjahre 2008 oder früherer Antragsjahre den Schuldnern mit erheblichen Verzögerungen mitgeteilt worden waren und mehrere Jahre lang nicht zu einem Wiedereinzahlungs- oder Durchsetzungsverfahren führten. Bis Ende 2012 wurden von 6,7 Millionen Euro an Forderungen für diese Antragsjahre insgesamt 2,3 Millionen Euro entsprechend der 50/50-Aufteilungsregel von der EU getragen und weitere 0,7 Millionen Euro ausgebucht und in voller Höhe dem EU-Haushalt angelastet.

3.25. Wenn Verluste durch Verwaltungsfehler entstanden sind, findet die 50/50-Aufteilungsregel keine Anwendung, und der Mitgliedstaat muss dem EU-Haushalt den vollständigen Betrag erstatten. Die italienischen Behörden führten keine zuverlässigen Aufzeichnungen darüber, ob Forderungen auf Unregelmäßigkeiten oder Verwaltungsfehler zurückzuführen waren. Infolgedessen waren die Beträge, die der Kommission als Ergebnisse von Verwaltungsfehlern gemeldet wurden, unzuverlässig. Dies könnte dazu führen, dass der EU-Haushalt unnötig belastet wird.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.23. Die Frage, ob die nationalen Behörden nachlässig gehandelt haben, leitete sich auch aus der einschlägigen Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofes (EuGH) ab. Um ihrer Verpflichtung zur zügigen Beseitigung von Unregelmäßigkeiten und ihrer Sorgfaltspflicht nachzukommen, müssen Mitgliedstaaten:

- binnen 4 Jahren ab dem Zeitpunkt des ersten Hinweises auf eine Unregelmäßigkeit ein Wiedereinzahlungsverfahren einleiten,
- binnen 1 Jahr ab der ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung ein Wiedereinzahlungsverfahren einleiten,
- das nationale Wiedereinzahlungsverfahren binnen 1 Jahr nach dem letzten Ereignis oder der letzten Handlung, das bzw. die für dieses Wiedereinzahlungsverfahren relevant ist, weiterverfolgen,
- die Grundsätze der Gleichwertigkeit und der Effektivität einhalten, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen.

3.24. Der Kommission sind aufgrund ihrer eigenen Prüfungen und nach der Analyse des letzten Berichts der bescheinigenden Stelle einige der vom Hof dargelegten Unzulänglichkeiten in Irland bekannt; derzeit läuft ein Konformitätsabschlussverfahren, in dessen Rahmen die erforderlichen Korrekturmaßnahmen bewertet werden. Am Ende dieses Verfahrens wird das ermittelte Gesamtrisiko für den Fonds durch Nettofinanzkorrekturen abgedeckt, die auf der Grundlage der von der bescheinigenden Stelle bereitgestellten Informationen berechnet werden.

3.25. Der Kommission sind aufgrund ihrer eigenen Prüfungen bestimmte Unzulänglichkeiten im Forderungsmanagement Italiens bekannt, die im Rahmen einer Reihe von Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt werden. Darüber hinaus hat die Kommission im Juni 2014 einen Kontrollbesuch in Italien durchgeführt, um die Situation in Bezug auf Unregelmäßigkeiten weiter zu erhellen. Alle für den Fonds bestehenden Risiken werden durch Nettofinanzkorrekturen abgedeckt.

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

⁽³³⁾ Artikel 32 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Gesamtbewertung des InVeKoS

3.26. Insgesamt betrachtet kommt dem InVeKoS eine Schlüsselrolle zu, wenn es darum geht, Fehler in den Anträgen der Betriebsinhaber zu verhindern oder zu verringern. Anhaltende Mängel bezüglich des Ausschlusses nicht beihilfefähiger Flächen aus dem Flächenidentifizierungssystem und der verwaltungstechnischen Antragsbearbeitung tragen jedoch erheblich zu der in den Zahlungen an Betriebsinhaber verbleibenden Fehlerquote bei.

3.27. Die Fehler im Zusammenhang mit ungenauen Angaben zu der im Flächenidentifizierungssystem erfassten Beihilfefähigkeit von Flächen beruhen oft entweder auf der unzulänglichen Auswertung von Orthobildern oder der Verwendung falscher Beihilfefähigkeitskriterien durch den Mitgliedstaat (siehe Ziffern 3.9-3.10 sowie Kasten 3.4).

3.28. Die Fehler im Zusammenhang mit der verwaltungstechnischen Bearbeitung von Beihilfeanträgen sind auf die fehlerhafte Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften zurückzuführen oder darauf, dass die Mitgliedstaaten Systemfehler, auf die sie aufmerksam gemacht wurden, nicht beseitigt haben (siehe Kasten 3.5 und Fußnote 29).

3.29. Trotz der bei der Prüfung aufgedeckten Mängel im Flächenidentifizierungssystem und bei den Verwaltungskontrollen ist der Hof auf der Grundlage seiner Prüfungsergebnisse der Ansicht, dass das InVeKoS erheblich zur Verringerung der Fehlerquoten in den unter dieses System fallenden Ausgaben beiträgt. Dies zeigt sich auch in der niedrigen Fehlerquote bei den im Rahmen des InVeKoS verwalteten Ausgaben und der im Vergleich dazu hohen Fehlerquote bei den Marktmaßnahmen, die die Kommission in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2013 meldete (siehe Ziffern 3.40-3.41).

Bewertung des Verfahrens für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr

3.30. Im Jahr 2010 führte die Kommission das auf freiwilliger Basis anwendbare „Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr“ ein. Im Rahmen dieses Verfahrens, das in Leitlinien der Kommission beschrieben ist, gibt eine vom Mitgliedstaat benannte unabhängige Prüfstelle eine Stellungnahme ab, die sich nicht nur auf das ordnungsgemäße Funktionieren des internen Kontrollsystems, sondern auch — auf der Grundlage der genauen Überprüfung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen — auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der bei der EU geltend gemachten Ausgaben bezieht. Die Stichprobe soll nach dem Zufallsprinzip aus den Anträgen ausgewählt werden, zu denen die Zahlstelle Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt hat.

3.26. Das InVeKoS wurde in erster Linie eingerichtet, um die Eintragung nicht beihilfefähiger Anträge zu verhindern. Durch eine ordnungsgemäß umgesetzte Verwaltungsgegenkontrolle aller Anträge lassen sich die meisten verbleibenden Fehler in Anträgen, die in das System eingegeben wurden, aufdecken. Die Kommissionsdienststellen achten auf die Genauigkeit der in den Datenbanken befindlichen Informationen, da sie eine Grundvoraussetzung für die ordnungsgemäße Verwaltung und Kontrolle ist. Werden Unzulänglichkeiten ermittelt, so werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, diese zu beheben. Ferner wird das Risiko für den Fonds im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens abgedeckt.

Wenngleich sie anerkennen, dass sich bestimmte Schwachstellen und Unzulänglichkeiten nicht vermeiden lassen, sind die Kommissionsdienststellen der Ansicht, dass das InVeKoS insgesamt weiterhin ein solides System zur Verwaltung von GAP-Ausgaben darstellt, sofern es ordnungsgemäß umgesetzt wird.

3.27. Siehe Antwort zu Ziffer 3.26.

3.28. Siehe Antwort zu Ziffer 3.26.

3.29. Die Kommission stimmt hinsichtlich der positiven Auswirkungen des InVeKoS auf die Fehlerquote mit dem Hof überein. Das InVeKoS wirkt sich präventiv, aufdeckend und korrigierend auf Fehler aus. Dennoch stellt die Kommission auch fest, dass es aufgrund der Vielfalt und der Zielgerichtetheit der verschiedenen Marktmaßnahmen nicht möglich wäre, das InVeKoS so zu erweitern, dass es diese abdeckt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.31. Wenn ein Mitgliedstaat im Einklang mit der von der Kommission festgelegten Methode bescheinigen kann, dass in der nach dem Zufallsprinzip für Vor-Ort-Kontrollen ausgewählten Stichprobe in mindestens zwei aufeinanderfolgenden Jahren eine Fehlerquote von unter 2 % ermittelt wurde, so darf dieser Mitgliedstaat beschließen, die physischen Vor-Ort-Kontrollen durch Kontrollen anhand von Orthobildern zu ersetzen⁽³⁴⁾.

3.32. Italien führte das Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr im Jahr 2012 nachträglich für die Antragsjahre 2010, 2011 und 2012 durch und gelangte zu dem Schluss, dass die Restfehlerquoten für die betreffenden Jahre unter 2 % lagen. Infolgedessen beschloss Italien, die Quote seiner Vor-Ort-Kontrollen ab dem Antragsjahr 2012 auf 1 % zu verringern.

3.33. Der Hof überprüfte die von der italienischen Prüfstelle für das Antragsjahr 2011 durchgeführte Arbeit und stellte fest, dass die Stichprobe, die nicht im Einklang mit den Kommissionsleitlinien gezogen worden war, nicht repräsentativ war. Außerdem nahm die Prüfstelle anders als im Verfahren gemäß den EU-Leitlinien vorgesehen keine Überprüfung der verwaltungstechnischen Bearbeitung der Anträge vor.

3.34. Von den 133 von der italienischen Prüfstelle für das Antragsjahr 2011 kontrollierten Vorgängen untersuchte der Hof eine nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Stichprobe von 60 Vorgängen und stellte fest, dass bei neun dieser Vorgänge Verwaltungsfehler bestanden, die nicht aufgedeckt wurden. In sechs der sieben auf der Grundlage einer Risikoanalyse ausgewählten Fälle nahm der Hof Vor-Ort-Vermessungen vor, bei denen sich zeigte, dass die von der Prüfstelle ermittelte beihilfefähige Fläche nicht korrekt war.

3.35. Angesichts der in den 60 geprüften Vorgängen ermittelten Fehler vertritt der Hof die Auffassung, dass die von der italienischen Prüfstelle durchgeführte Arbeit nicht ausreichte, um die später von den italienischen Behörden beschlossene Verringerung der Quote der Vor-Ort-Kontrollen zu rechtfertigen.

Kontrollsystem für EU-Beihilfen zugunsten von Erzeugergruppierungen

3.36. In den Mitgliedstaaten, die der EU im Jahr 2004 oder später beitraten⁽³⁵⁾, können Erzeugergruppierungen EU-Beihilfen für Investitionen erhalten, die sie tätigen müssen, um als Erzeugerorganisation anerkannt zu werden⁽³⁶⁾. Die Anerkennung muss spätestens nach fünf Jahren erfolgen. Eine Erzeugergruppierung kann auf Veranlassung von Betriebsinhabern gegründet werden, die eines oder mehrere Erzeugnisse im Obst- und Gemüsesektor anbauen. Die EU kofinanziert 50 % der beihilfefähigen Kosten für solche Investitionen.

⁽³⁴⁾ Eine weitere Voraussetzung besteht darin, dass der jeweilige Mitgliedstaat sein Flächenidentifizierungssystem als zuverlässig bewertet hat.

⁽³⁵⁾ Diese Regelung gilt ebenfalls für die EU-Gebiete in äußerster Randlage und die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres.

⁽³⁶⁾ Die Erzeugerorganisationen sind die wichtigsten Akteure der Regelung für Obst und Gemüse. Sie leisten ihren Mitgliedern technische Hilfe und bündeln deren Angebot. Ihre Anerkennung ist an eine Reihe von Bedingungen geknüpft, wie z. B. Einsatz umweltgerechter Anbauverfahren einschließlich Abfallbewirtschaftung und sachgerechte kaufmännische und buchhalterische Abwicklung.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.31. *Stellt die Kommission fest, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht eingehalten wurden, wird dies im Kontrollsystem als Unzulänglichkeit behandelt und werden alle Risiken für den EU-Haushalt durch Nettofinanzkorrekturen abgedeckt.*

3.35. *Die Verringerung der physischen Vor-Ort-Kontrollen durch die italienischen Behörden wird im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt und das Risiko für den Fonds wird durch Nettofinanzkorrekturen abgedeckt.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.37. Der Hof prüfte das Kontrollsystem für EU-Beihilfen zugunsten von Erzeugergruppierungen in Polen⁽³⁷⁾. Nach den polnischen Vorschriften darf eine Erzeugergruppierung nur dann anerkannt werden, wenn sie aus mindestens fünf Mitgliedern besteht und keines der Mitglieder über mehr als 20 % der Stimmrechte in der Gruppierung verfügt. Um als Erzeugergruppierung anerkannt zu werden, müssen die Antragsteller einen Anerkennungsplan vorlegen⁽³⁸⁾. Darüber hinaus ist in den EU-Rechtsvorschriften⁽³⁹⁾ festgelegt, dass die Haupttätigkeit einer Erzeugergruppierung in der Bündelung des Angebots und der Vermarktung der Erzeugnisse ihrer Mitglieder bestehen sollte und dass die Nichteinhaltung dieser Bedingung zur Entziehung der Anerkennung führt.

3.38. Die Prüfung des Hofes zeigte, dass die Kontrollverfahren im Zusammenhang mit der Anerkennung von Erzeugergruppierungen erhebliche Unzulänglichkeiten aufwiesen. Bei den 40 vom Hof geprüften Fällen wurde in neun Fällen festgestellt, dass die Gruppierungen die Beihilfefähigkeitskriterien nicht erfüllten. In einigen Fällen wurden die Anforderungen hinsichtlich der Mindestmitgliederzahl und der Obergrenzen für die Stimmrechte erfüllt, indem Unternehmen unmittelbar vor Unterbreitung des Anerkennungsplans aufgespalten oder gesonderte juristische Personen im Eigentum von Mitgliedern der Gruppierung geschaffen wurden. In drei Fällen wurden die Erzeugnisse der Gruppierung nicht von dieser selbst, sondern von einem oder zweien ihrer Mitglieder oder von diesen Mitgliedern gehörenden Unternehmen vermarktet. Die Kommission gelangte bereits bei ihren eigenen Prüfungen zu der Schlussfolgerung, dass die Genehmigungsverfahren für Anerkennungspläne von Erzeugergruppierungen in Polen erhebliche strukturelle Mängel aufweisen. Infolgedessen machte sie in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2013 einen Vorbehalt geltend, der auf ihrer Einschätzung beruhte, dass bei 25 % der Gesamtausgaben im Rahmen der betreffenden Maßnahme ein Risiko besteht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.38. Das Ziel von Erzeugergemeinschaften ist die Anerkennung als Erzeugerorganisationen innerhalb eines Zeitrahmens von fünf Jahren. Die Kommission bestätigt, bei ihren Prüfungen von Erzeugergemeinschaften ebenfalls Mängel ermittelt zu haben. Am 14.2.2014 wurde ein Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet. Die relevanten Feststellungen führten zu einem Vorbehalt im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 der GD AGRI und zur Beantragung von Abhilfemaßnahmen im Hinblick auf Kontrollen vor der Genehmigung von (Änderungen von) Anerkennungsplänen und vor Beihilfezahlungen und zur Durchführung der erforderlichen Wiedereinzahlungen rechtsgrundlos gezahlter Beträge von Begünstigten. Die polnischen Behörden wurden ferner darum ersucht, einen Aktionsplan mit einer vollständigen Durchsicht aller Anerkennungspläne auszuarbeiten. Die Kommission wird die Umsetzung des Aktionsplans genau überwachen. Eine Nichtumsetzung des Aktionsplans hätte die Aussetzung/Kürzung der EU-Zahlungen zur Folge. Die Kommission möchte jedoch betonen, dass die EU-Vorschriften die Anerkennung einer Erzeugergemeinschaft nicht verhindern, nur weil sie die Mindestmitgliederzahl oder die Obergrenzen für die Stimmrechte kurz vor ihrer Gründung erreicht hat. Ebenso schließen die Regulierungsbestimmungen für Erzeugergemeinschaften die Auslagerung des Vertriebs an oder des Vertriebs durch ein wichtiges Mitglied im Übergangszeitraum nicht aus.

⁽³⁷⁾ Die Gesamtausgaben der EU für Erzeugergruppierungen beliefen sich im Jahr 2013 auf 343 Millionen Euro, von denen rund 90 % auf Polen entfielen.

⁽³⁸⁾ Der Plan muss eine Aufstellung der verfügbaren Vermögenswerte enthalten sowie Angaben zu den Investitionen und Maßnahmen, die für eine Anerkennung als Erzeugerorganisation am Ende des Anerkennungszeitraums erforderlich sind. In einigen Fällen umfassen solche Investitionen den Erwerb vorhandener Maschinen von Mitgliedern der Gruppierung.

⁽³⁹⁾ Artikel 28 Absatz 1, Artikel 43, Artikel 116 Absatz 1 und Artikel 118 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1580/2007 der Kommission (ABl. L 350 vom 31.12.2007, S. 1) sowie Artikel 41 Absatz 1, Artikel 114 Absatz 1 und Artikel 116 Absatz 1 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 543/2011 der Kommission (ABl. L 157 vom 15.6.2011, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Schätzungen der Restfehlerquote durch die Kommission

3.39. In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2013 nimmt die GD AGRI eine Schätzung der Restfehlerquote vor, d. h., sie bewertet, inwieweit die Vorgänge nach Anwendung der Überwachungs- und Kontrollsysteme noch fehlerbehaftet sind. Die Restfehlerquoten für Direktbeihilfen und Marktmaßnahmen werden zunächst getrennt berechnet.

3.40. Bei den Direktbeihilfen bilden die von den Mitgliedstaaten in ihren Kontrollstatistiken übermittelten Fehlerquoten den Ausgangspunkt für die Ermittlung der Restfehlerquote. Da diese Statistiken jedoch nicht alle Bestandteile der Restfehlerquote abdecken und nicht immer zuverlässig sind, führte die GD AGRI für jede Zahlstelle eine Einzelbewertung durch, bei der sie sich auf alle verfügbaren Informationen (einschließlich der Prüfungsfeststellungen des Hofes) stützte. Je nach den aufgedeckten Schwachstellen hob sie die Fehlerquoten, die von 42 von für die Verwaltung von Direktbeihilfen zuständigen 66 Zahlstellen gemeldet wurden, um bis zu fünf Prozentpunkte an. Die für Direktbeihilfen geschätzte Restfehlerquote beläuft sich auf 2,33 % aller Ausgaben⁽⁴⁰⁾.

3.41. Bei den Marktmaßnahmen wird die Restfehlerquote nicht für jede einzelne Zahlstelle, sondern für die Maßnahmen insgesamt ermittelt, wobei alle verfügbaren Prüfungsinformationen zugrunde gelegt werden. Die Quote wird auf 7,44 % aller Ausgaben geschätzt.

3.39. *Im Jahr 2012 passte die GD AGRI ihre Methode im Hinblick auf eine umfassendere Restfehlerquote an, indem sie alle verfügbaren Informationen berücksichtigte (ihre eigenen Prüfberichte, die des Hofes und die der bescheinigenden Stellen). Diese Bewertung wurde unter Berücksichtigung entkoppelter Direktbeihilfen im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 durchgeführt und auf Empfehlung des Hofes (in seinem Jahresbericht 2012) nach einer weiteren Feinabstimmung im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 auf alle GAP-Ausgaben ausgedehnt.*

Die Methodik zur Berechnung der Restfehlerquote wird im nächsten Jahr (Jährlicher Tätigkeitsbericht 2014) in Richtung eines mehrjährigen kumulativen Ansatzes weiterentwickelt, der die Auswirkungen der von der Kommission auferlegten Ex-post-Nettofinanzkorrekturen (und Wiedereinziehungen von Begünstigten durch die Mitgliedstaaten selbst) auf das Restrisiko für den EU-Haushalt widerspiegeln wird.

⁽⁴⁰⁾ Dieser Wert ist mehr als dreimal höher als die gewichtete durchschnittliche Fehlerquote von 0,69 %, die auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Statistiken berechnet wurde.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.42. Im Ergebnis schätzte die Kommission die Gesamtrestfehlerquote für die EGFL-Zahlungen des Jahres 2013 auf 2,69 %. Nach Ansicht des Hofes stellt der neue Ansatz für die Berechnung der Restfehlerquote, bei dem nicht nur die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Kontrolldaten, sondern auch andere verfügbare Prüfungsinformationen berücksichtigt werden, einen Fortschritt dar.

3.43. Der Hof weist jedoch darauf hin, dass die Ergebnisse dieses Ansatzes zeigen, dass die Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten, die Erklärungen der Zahlstellenleiter und die Arbeit der bescheinigenden Stellen nur eine beschränkte Zuverlässigkeitsgewähr liefern. Dies wird daran deutlich, dass die Leiter aller 81 Zahlstellen mit einer Ausnahme (Spanien (Asturien)) uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärungen⁽⁴¹⁾ abgegeben hatten und die bescheinigenden Stellen hinsichtlich der Qualität der Vor-Ort-Kontrollen und der diesbezüglichen Statistiken bei 79 Zahlstellen zu positiven Schlussfolgerungen gelangt waren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.42. Die Kommission begrüßt die Einschätzung des Hofes, dass diese neue Methodik zur Berechnung der Restfehlerquote eine Verbesserung darstellt.

Wie vom ERH empfohlen, bedient sich die GD AGRI eines neuen Ansatzes zur Schätzung der Restfehlerquoten, der alle verfügbaren Informationen und insbesondere Prüfungen der GD AGRI wie auch des ERH der letzten drei Jahre berücksichtigt. Die potenziellen Auswirkungen der ermittelten Unzulänglichkeiten auf die Fehlerquote wird geschätzt und als Zusatzzahlung zu der von dem betreffenden Mitgliedstaat auf der Ebene jeder Zahlstelle gemeldeten Fehlerquote hinzuaddiert. Die für den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 auf Direktzahlungen angewandte Methodik wurde weiterentwickelt und auf Empfehlung des Hofes im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 auf die gesamten GAP-Ausgaben ausgedehnt.

3.43. Jede Stufe der Zuverlässigkeitsgewähr ist für sich genommen womöglich nicht ausreichend. Deshalb hat die Kommission alle verfügbaren Informationen integriert, damit die Schätzung der Restfehlerquote so fundiert wie möglich ist.

⁽⁴¹⁾ Im Rahmen des von der Kommission verwendeten Modells zur Erlangung der Prüfungssicherheit legen die Leiter der Zahlstellen Zuverlässigkeitserklärungen vor, in denen sie erklären, dass das von ihnen aufgebaute System ausreichende Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bietet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2013**

3.44. In diesem Themenkreis

- führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 3,6 % beläuft;

- werden von den fünf geprüften Kontrollsystemen eines als wirksam, zwei als bedingt wirksam und zwei als nicht wirksam bewertet.

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

3.44.

Die Kommission stellt fest, dass die vom Hof gemeldete Fehlerquote eine jährliche Schätzung darstellt, in der die vor den Prüfungen des Hofes durchgeführten Wiedereinziehungen und Korrekturmaßnahmen berücksichtigt sind. Die Kommission stellt ferner fest, dass die betreffenden Ausgaben in den Folgejahren durch aus einem Konformitätsabschlussverfahren hervorgehende Nettofinanzkorrekturen sowie durch Wiedereinziehungen von Begünstigten korrigiert werden. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die jährliche repräsentative Fehlerquote des Hofes im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Charakter von Nettofinanzkorrekturen und Wiedereinziehungen betrachtet werden sollte.

Außerdem teilt die Kommission nicht die Auffassung des Hofes bezüglich der Einstufung von Verstößen gegen Cross-Compliance-Verpflichtungen als quantifizierbare Fehler und ist der Ansicht, dass diese nicht in die Berechnung ihrer DAS-Fehlerquoten einbezogen werden sollten.

Gemäß Artikel 287 Absatz 1 AEUV umfasst die Zuverlässigkeitserklärung die „Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge“.

Cross-Compliance-Verstöße hingegen wirken sich weder auf die Förderfähigkeit von Betriebsinhabern in Bezug auf GAP-Beihilfen (1. und 2. Säule) noch auf die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen aus. Die Förderfähigkeit der Ausgaben hängt nicht davon ab, ob der Betriebsinhaber seine Cross-Compliance-Verpflichtungen erfüllt hat, und die Nichteinhaltung der Cross-Compliance-Verpflichtungen bewirkt somit keinen teilweisen oder vollständigen Verlust des Anspruchs des Betriebsinhabers auf GAP-Beihilfen, sondern führt zur Anwendung von Kürzungen, für die spezifische Bedingungen gelten, die sich von den Förderfähigkeitskriterien unterscheiden.

Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass der Gesetzgeber im neuen Rechtsrahmen der GAP bestätigt hat, was von Anfang an auch für den Finanzierungszeitraum 2007-2013 gemeint war, und zwar, dass bei sämtlichen GAP-Beihilfen die „Verhängung einer Verwaltungssanktion ... nicht die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen, die von ihr betroffen sind“ berührt (Artikel 97 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Empfehlungen

3.45. **Anhang 3.3** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2010 und 2011 legte der Hof sechs Empfehlungen vor. Von diesen Empfehlungen wurden drei weitgehend und drei teilweise umgesetzt.

3.46. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 empfiehlt der Hof Folgendes:

- **Empfehlung 1:** Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass das Potenzial des InVeKoS voll ausgeschöpft wird. In diesem Zusammenhang sollte insbesondere gewährleistet werden, dass
 - die Mitgliedstaaten die Beihilfefähigkeit und die Größe der landwirtschaftlichen Parzellen insbesondere bei Dauergrünland auf der Grundlage der geltenden EU-Kriterien und anhand einer gründlichen Analyse der jüngsten Orthobilder korrekt bewerten und erfassen (siehe Ziffern 3.9, 3.10 und 3.20);
 - die Mitgliedstaaten umgehend Abhilfemaßnahmen treffen, wenn im InVeKoS systematische Fehler aufgedeckt werden, insbesondere wenn diese die verwaltungstechnische Bearbeitung der Beihilfeanträge beeinträchtigen (siehe Ziffer 3.15 und Kasten 3.5);
 - die Debitorenbücher der Mitgliedstaaten vollständige und zuverlässige Informationen über Höhe und Art der Forderungen enthalten und unverzüglich wirksame Wiedereinziehungs-/Durchsetzungsverfahren durchgeführt werden (siehe Ziffern 3.24-3.25).
- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte sicherstellen, dass das Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr wirksam angewandt wird, um die Qualität und Vergleichbarkeit der von den Prüfstellen durchgeführten Arbeit zu verbessern, und dass hinsichtlich der ungerechtfertigten Verringerung der Quote der Vor-Ort-Kontrollen durch die italienischen Behörden Abhilfemaßnahmen getroffen werden (siehe Ziffern 3.30-3.35).
- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte die Durchführung von Abhilfemaßnahmen im Zusammenhang mit den Unzulänglichkeiten im Kontrollsystem für die EU-Beihilfen zugunsten von Erzeugergruppierungen in Polen aktiv überwachen (siehe Ziffern 3.36-3.38).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.46.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Die Kommission weist darauf hin, dass sie die finanziellen Interessen des EU-Haushalts durch die Anwendung von Nettofinanzkorrekturen im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens schützt.

Um die Mitgliedstaaten bei ihrer Umsetzung der neuen Vorschriften für Direktzahlungen im Rahmen der GAP-Reform zu unterstützen, wurde innerhalb der GD AGRI extra ein neues Referat eingerichtet.

Darüber hinaus werden Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten im Bedarfsfall durch zielgerichtete und umfassende Aktionspläne angegangen. Decken die Kommissionsdienststellen derartige Probleme im Laufe ihrer Prüfungen auf, fordern sie die Mitgliedstaaten zur Ergreifung von Abhilfemaßnahmen auf. In besonders gravierenden Fällen ist der Mitgliedstaat verpflichtet, einen Plan für Abhilfemaßnahmen umzusetzen, was von den Dienststellen aufmerksam verfolgt wird. Bislang haben sich diese Pläne als sehr wirksam herausgestellt.

Untersuchungen in Bezug auf die Konformität des Forderungsmanagements werden von der Kommission durchgeführt, um eine solche Zuverlässigkeitsgewähr zu erhalten. In diesem Zusammenhang werden die in unserer Antwort zu Ziffer 3.23 genannten Sorgfaltskriterien strikt angewandt. Im Falle von Versäumnissen des Mitgliedstaates wird der Haushalt des betreffenden Mitgliedstaates mit dem vollständigen nicht wiedereingezogenen Betrag belastet. Dieser Ansatz gewährleistet die Gleichbehandlung der einzelnen Fälle und zwischen den Mitgliedstaaten.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Die Verringerung der Vor-Ort-Kontrollen durch die italienischen Behörden wird im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt und das Risiko für den Fonds wird durch Nettofinanzkorrekturen abgedeckt.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung und setzt diesbezüglich bereits angemessene Abhilfemaßnahmen um.

ANHANG 3.1

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

	2013		2012	2011	2010
	InVeKoS	Nicht InVeKoS			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE					
Vorgänge insgesamt	1 64	16	180	180	146
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾					
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die					
nicht fehlerbehaftet waren	36 % (59)	69 % (11)	39 % (70)	59 %	61 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	64 % (105)	31 % (5)	61 % (110)	41 %	39 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge					
Aufschlüsselung nach Fehlerart					
Sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	7 % (7)	40 % (2)	8 % (9)	19 %	14 %
Quantifizierbare Fehler	93 % (98)	60 % (3)	92 % (101)	81 %	86 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER					
Wahrscheinlichste Fehlerquote			3,6 %	3,8 %	2,9 %
Obere Fehlergrenze			5,5 %		n. z.
Untere Fehlergrenze			1,7 %		

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

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

ANHANG 3.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER SYSTEME IM BEREICH LANDWIRTSCHAFT — MARKTSTÜTZUNG UND DIREKTZAHLUNGEN

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme — EGFL

Mitgliedstaat (Zahlstelle)	Regelung	Unter das InVeKoS fallende Ausgaben (nationale Obergrenze gemäß Anhang VIII der Verordnung (EG) Nr. 73/2009) (1 000 Euro)	Verwaltungskontrollverfahren zur Gewährleistung korrekter Zahlungen, einschließlich Qualität der Datenbanken	Methodik der Vor-Ort-Kontrollen, Auswahl, Durchführung, Qualitätskontrolle und Berichterstattung über die jeweiligen Ergebnisse	Verfahren zur Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge	Gesamtbewertung
Frankreich	Betriebsprämie	8 527 494	Nicht wirksam 1, 2, 3, 4, 5	Wirksam	Wirksam	Nicht wirksam
Irland	Betriebsprämie	1 340 869	Bedingt wirksam 1, 2	Wirksam	Bedingt wirksam A	Bedingt wirksam
Italien (AGEA)	Betriebsprämie	4 379 985	Bedingt wirksam 1, 3, 6	Bedingt wirksam a	Bedingt wirksam B	Bedingt wirksam
Deutschland (Bayern)	Betriebsprämie	5 852 938	Wirksam	Bedingt wirksam a	Wirksam	Wirksam

1 Beihilfefähigkeit von Flächen im Flächenidentifizierungssystem nicht genau erfasst.

2 Unvollständiger Prüfpfad in den InVeKoS-Datenbanken.

3 Mängel im Verfahren zur Antragsfassung.

4 Falsche Grundlage für die Zahlungsberechnung.

5 Nichteinhaltung der Obergrenze für Zahlungsansprüche.

6 Nichtanwendung von Sanktionen bei Parzellen, die nach Ablauf der Frist in den Antrag aufgenommen wurden, unzuverlässige Angaben über die Berichtigungen offensichtlicher Irrtümer.

a Unzulängliche Qualität der Flächenvermessungen bei Vor-Ort-Kontrollen.

A Verzögerungen bei der Anwendung von Durchsetzungsverfahren.

B Unvollständige Angaben im Debitorenbuch.

Mitgliedstaat (Zahlstelle)	Regelung	Ausgaben Haushaltsjahr 2013 (1 000 Euro)	Verwaltungs- und Kontrollverfahren zur Gewährleistung ordnungsgemäßer Zahlungen	Vor-Ort-Kontrollen	Gesamtbewertung
Polen	Beihilfen für die vorläufige Anerkennung von Erzeugergruppierungen im Obst- und Gemüsektor	307 264	Nicht wirksam 1, 2, 3, 4	Bedingt wirksam a	Nicht wirksam

1 Mängel bei der Kontrolle der Beihilfefähigkeit des Begünstigten

Anerkennung von Erzeugergruppierungen, die die rechtlichen Anforderungen nicht erfüllen
Mindestmitgliederzahl erreicht, indem bestehende Betriebe aufgespalten wurden

2 Mängel bei den Kontrollen hinsichtlich der Notwendigkeit der Investition

Unzulängliche Kontrollen/Unvollständiger Prüfpfad für die durchgeführten Kontrollen
Genehmigte höhere Investitionen waren im Vergleich zur Produktionssteigerung unverhältnismäßig

3 Mängel bei den Kontrollen hinsichtlich der Plausibilität der Kosten

Unzulängliche Kontrollen/Unvollständiger Prüfpfad für die durchgeführten Kontrollen
Annahme von Kostenpositionen, die auf nicht unter marktüblichen Bedingungen abgewickelten Transaktionen zwischen Verwandten beruhten

4 Sonstige Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsprobleme

Einbeziehung der Beförderungskosten in den Wert der vermarkteten Erzeugung
Erzeugnisse der Gruppierung wurden nicht von der Gruppierung vermarktet
Anerkennungsplan von längerer Dauer als nötig
Kosten für Nutzungsrecht als beihilfefähige Ausgaben anerkannt

a Mängel bei der abschließenden Kontrolle nach dem letzten Jahr der Durchführung des Anerkennungsplans

ANHANG 3.3

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DEN BEREICH LANDWIRTSCHAFT — MARKTSTÜTZUNG UND DIREKTZAHLUNGEN

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	
2011	<p>3.45. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2011 empfiehlt der Hof für den laufenden Programmplanungszeitraum, dass Kommission und Mitgliedstaaten durch angemessene Maßnahmen Folgendes gewährleisten sollten:</p> <p>Empfehlung 1: ordnungsgemäße Bewertung der Beihilfefähigkeit von Dauergrünland, insbesondere in Fällen, in denen Flächen teilweise mit Gestrüpp, Sträuchern oder eng stehenden Bäumen bewachsen sind oder teilweise aus steinigem Boden bestehen (siehe Ziffern 3.12 und 3.20);</p>			X			<p>Der Kommission ist dieses Problem bekannt und die Beihilfekriterien im Zusammenhang mit der GAP-Reform bis 2020 wurden klargestellt.</p> <p>Deckt die Kommission für den aktuellen Zeitraum derartige Schwachstellen auf, werden dem Mitgliedstaat Empfehlungen zu ihrer Behebung ausgesprochen und Nettofinanzkorrekturen durch Konformitätsabschlussverfahren aufgelegt, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen.</p> <p>Eine weitere diesbezügliche Maßnahme ist die Ausarbeitung spezifischer Pläne für Abhilfemaßnahmen durch die Mitgliedstaaten auf Ersuchen der Kommission; dies trifft z. B. auf Spanien und Griechenland zu:</p> <p>— Der Kontrollbesuch im Jahr 2013 ergab, dass die von Griechenland geleistete Arbeit nicht den Anforderungen entspricht. Infolgedessen wurde das Moratorium anteilmäßig für einen Teil der fraglichen Beträge aufgehoben (d. h. nur der mit Dauergrünland verknüpfte Teil wurde „annulliert“) und es werden Nettofinanzkorrekturen angewandt.</p> <p>— Die von Spanien ergriffenen Abhilfemaßnahmen wurden Mitte 2013 einer Prüfung unterzogen, welche ergab, dass diese die Probleme nicht vollständig beheben. Daher wird gegenüber Spanien ein stärker praxisorientierter Ansatz Anwendung finden und werden die Nettofinanzkorrekturen fortgeführt.</p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
	<p>Empfehlung 2: unmittelbare Beseitigung der in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen und/oder den InVeKoS-Datenbanken ermittelten Schwachstellen durch die Zahlstellen (siehe Ziffern 3.19-3.22)⁽¹⁾;</p>		X					<p>Erläutert. Die Kommission hat gemäß der geteilten Verwaltung lediglich eine Überwachungsfunktion; die Mitgliedstaaten sind vor allem für die Prävention, Aufdeckung und Korrektur von Fehlern zuständig. Deshalb arbeitet die Kommission mit den Mitgliedstaaten zusammen, um eine kontinuierliche Verbesserung der Zuverlässigkeit der Informationen im Flächenidentifizierungssystem zu gewährleisten. Ab dem Antragsjahr 2010 wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 146/2010 der Kommission für die Mitgliedstaaten die Anforderung eingeführt, nach festgelegten Verfahren eine jährliche Bewertung der Qualität des Flächenidentifizierungssystems durchzuführen und über die Ergebnisse und die gegebenenfalls geplanten Abhilfemaßnahmen Bericht zu erstatten [2010/AUD/0083].</p>
	<p>Empfehlung 3: Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen, die von solcher Qualität sind, dass die beihilfefähige Fläche zuverlässig ermittelt werden kann (siehe Ziffer 3.23)⁽¹⁾;</p>		X					<p>Die Kommission stimmt mit dem Hof überein und spricht den Mitgliedstaaten systematisch als Teil des Rechnungsabschlusses die Empfehlung aus, die Kontrollsysteme zu verbessern und deren energiereichere Umsetzung sicherzustellen. Ganz allgemein ist die Qualität der Vor-Ort-Kontrollen ein Thema, das in den Expertensitzungen zu den Vor-Ort-Kontrollen besprochen wird.</p> <p>Außerdem haben die Kommissionsdienststellen ähnliche Unzulänglichkeiten bei der Qualität der Vor-Ort-Kontrollen ermittelt; die festgestellten Schwachstellen werden durch Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt, welche sicherstellen, dass das Risiko für den EU-Haushalt angemessen abgedeckt wird.</p> <p>Im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung 2013 wurden vom ERH bei den Systemprüfungen in Frankreich Probleme festgestellt. Dazu möchte die Kommission feststellen, dass Frankreich seit 2013 über laufende Aktionspläne verfügt, die die Schwachstellen im Flächenidentifizierungssystem beseitigen sollen. Der Entwurf des Aktionsplans wurde auf verschiedenen bilateralen Treffen erörtert, bevor Frankreich am 15.11.2013 eine „endgültige“ Fassung des Aktionsplans übermittelte.</p> <p>Ferner verfügt Frankreich über einen laufenden Aktionsplan für Schwachstellen bei Kontrollen der Cross-Compliance und nicht flächenbezogener gekoppelter Beihilfen. Die Ergebnisse werden 2014 oder 2015 sichtbar sein.</p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	
2011	<p>Empfehlung 4: die Arbeit der bescheinigenden Stellen ist so konzipiert und von solcher Qualität, dass sie zu einer zuverlässigen Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge in den Zahlstellen führt (siehe Ziffern 3.29 ff).</p>			X			<p>Die Kommission hat Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass die Ausgestaltung und die Qualität der von den bescheinigenden Stellen geleisteten Arbeit für eine zuverlässige Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge in den Zahlstellen sorgen.</p> <p>Die Stärkung der Arbeit der bescheinigenden Stellen ist Gegenstand eines Vorschlags in der GAP-Reform (Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013). Nach Maßgabe des neuen Rechtsrahmens wird diese Arbeit ab dem Antragsjahr 2014 (Haushaltsjahr 2015) durchgeführt, was bedeutet, dass die Ergebnisse erst im Februar 2016 zum Zwecke des Rechnungsabschlusses gemeldet werden.</p> <p>Ausführliche Leitlinien zur Prüfungsmethodik für die bescheinigenden Stellen wurden zusammen mit den Mitgliedstaaten ausgearbeitet und am 15.1.2014 bereitgestellt. Weitere Orientierungshilfen erhalten die bescheinigenden Stellen in den regelmäßig stattfindenden Expertensitzungen.</p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	
2010	<p>3.58. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2010 empfiehlt der Hof der Kommission, durch angemessene Maßnahmen Folgendes zu gewährleisten:</p> <p>a) obligatorische Verwendung von Orthobildern und regelmäßige Aktualisierung des Flächenidentifizierungssystems auf der Grundlage neuer Orthobilder (siehe Ziffer 3.31);</p>		X				<p>Erläutert. Die Kommission hat gemäß der geteilten Verwaltung lediglich eine Überwachungsfunktion; die Mitgliedstaaten sind vor allem für die Prävention, Aufdeckung und Korrektur von Fehlern zuständig.</p> <p>Die Frage der regelmäßigen Aktualisierung des Flächenidentifizierungssystems wird in der neu eingeführten obligatorischen Qualitätsbewertung des Flächenidentifizierungssystems berücksichtigt. Im Zusammenhang mit der GAP-Reform für die Zeit nach 2013 ist es in Fällen, in denen Artikel 70 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 die verbindliche Nutzung computergestützter geographischer Informationssysteme, einschließlich Luft- oder Satellitenorthobildern, vorsieht, umso mehr von Bedeutung, aktuelle Bilder zu nutzen, da das Fehlen aktueller bzw. detaillierter Orthobilder die Umsetzung der Kontrollen der Förderfähigkeit in ausreichender Qualität erschwert. Zudem würden aktuelle Orthobilder für Betriebsinhaber einen erheblichen Mehrwert schaffen und ihnen zuverlässiger die Bestimmung von beihilfefähigen Flächen und Veränderungen der Vegetations- und Bodenbedeckung ermöglichen.</p> <p>Schließlich spiegelt sich das allgemeine Risiko, dass veraltete Orthobilder zu nicht ordnungsgemäßen Zahlungen führen könnten, im Zentralen Risikoregister und außerdem im jährlichen Arbeitsprogramm in Direktion J wider.</p>
	<p>d) angemessene Kontrolle der Qualität der Inspektionen und angemessene diesbezügliche Berichterstattung durch die bescheinigten Stellen (siehe Ziffern 3.46-3.47).</p>			X			<p>Ab dem Antragsjahr 2014 (Haushaltsjahr 2015) wird von den bescheinigten Stellen erwartet, dass sie eine gründlichere Prüfung der in den Zahlstellen durchgeführten Kontrollen (sowohl Verwaltungs- als auch Vor-Ort-Kontrollen) vornehmen.</p> <p>Siehe auch die Antwort zu Empfehlung 4 — Haushaltsjahr 2011.</p>

(1) Ähnliche Empfehlungen wurden in Ziffer 3.58 Buchstaben b und c des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010 ausgesprochen.

KAPITEL 4

Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	4.1-4.5
Besondere Merkmale des Themenkreises	4.2-4.4
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	4.5
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.6-4.16
Entwicklung des ländlichen Raums	4.7-4.15
Umwelt, Fischerei und Gesundheit	4.16
Prüfung ausgewählter Kontrollsysteme	4.17-4.34
Entwicklung des ländlichen Raums	4.17-4.30
Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.17-4.21
Systeme der Kommission zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.22-4.30
Umwelt, Fischerei und Gesundheit	4.31-4.34
Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.32-4.33
Systeme der Kommission zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.34
Schlussfolgerung und Empfehlungen	4.35-4.38
Schlussfolgerung für 2013	4.35
Empfehlungen	4.36-4.38
Anhang 4.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Themenkreis Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit	
Anhang 4.2 — Ergebnisse der Prüfung ausgewählter Systeme im Themenkreis Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit	
Anhang 4.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für den Themenkreis Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

4.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zum Themenkreis Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit. Dieser Themenkreis umfasst den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums des Politikbereichs „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“ sowie die Politikbereiche „Klima- und Umweltpolitik“, „Maritime Angelegenheiten und Fischerei“ und „Gesundheit und Verbraucherschutz“. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2013 sind **Tabelle 4.1** zu entnehmen.

Tabelle 4.1 — Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit — Kerndaten 2013

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen
Entwicklung des ländlichen Raums	Entwicklung des ländlichen Raums	13 152
	Heraufhebungsmaßnahmen	48
	Internationale Aspekte des Politikbereichs „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“	3
		13 203
Maritime Angelegenheiten und Fischerei	Operative Ausgaben	779
	Verwaltungsausgaben	41
		820
Gesundheit und Verbraucherschutz	Operative Ausgaben	484
	Verwaltungsausgaben	115
		599
Klima- und Umweltpolitik	Operative Ausgaben	314
	Verwaltungsausgaben	92
		406
Zahlungen des Jahres insgesamt		15 028
- Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾		248
Operative Ausgaben insgesamt		14 780
- Vorschüsse ⁽²⁾ ⁽³⁾		537
+ abgerechnete Vorschüsse ⁽²⁾		1 254
+ Auszahlungen an Endempfänger aus Finanzierungsinstrumenten		84
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt		15 581
Mittelbindungen des Jahres insgesamt		17 173

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet. Die gesamten Verwaltungsausgaben für den Politikbereich „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“ sind in **Tabelle 3.1** enthalten.

⁽²⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang 1.1**).

⁽³⁾ Dieser Betrag umfasst 13 Millionen Euro für Vorschüsse an Finanzierungsinstrumente.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Besondere Merkmale des Themenkreises

4.2. Die Entwicklung des ländlichen Raums bildet einen Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), deren allgemeine Ziele und Finanzierungsquellen zusammen mit Angaben über die Verwaltung und Kontrolle der GAP-Ausgaben in Kapitel 3 aufgeführt sind (siehe Ziffern 3.2-3.4). Aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) werden die im Rahmen einschlägiger Programme der Mitgliedstaaten getätigten Ausgaben für die ländliche Entwicklung kofinanziert⁽¹⁾, wobei unterschiedliche Sätze zur Anwendung kommen. Die Ausgaben erstrecken sich auf 46 Maßnahmen⁽²⁾, zu denen sowohl flächenbezogene⁽³⁾ als auch nicht flächenbezogene Maßnahmen⁽⁴⁾ gehören.

4.3. Zu den anderen Politikbereichen gehört die Umweltpolitik der Union, die zum Schutz der Umwelt, zur Verbesserung ihrer Qualität, zur menschlichen Gesundheit und zur rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen beitragen soll, wobei entsprechende Maßnahmen auch auf internationaler Ebene gefördert werden. Die Ausgaben werden zentral von der GD ENV⁽⁵⁾ und im Bereich Klimapolitik von der GD CLIMA⁽⁶⁾ verwaltet. Mit der im Politikbereich „Maritime Angelegenheiten und Fischerei“ umgesetzten Gemeinsamen Fischereipolitik werden ähnliche globale Ziele verfolgt wie mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (siehe Ziffer 3.2); ein Teil der Ausgaben in diesem Politikbereich unterliegt der geteilten Mittelverwaltung durch die Mitgliedstaaten und die Kommission (GD MARE⁽⁷⁾), ein anderer Teil der direkten Mittelverwaltung durch die GD MARE. Im Politikbereich „Gesundheit und Verbraucherschutz“, der zentral von der GD SANCO⁽⁸⁾ verwaltet wird, trägt die EU sowohl zum Schutz der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze als auch zum Wohl der Verbraucher bei.

4.4. Für den Themenkreis als Ganzen und insbesondere für den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums besteht das Hauptrisiko für die Ordnungsmäßigkeit darin, dass die Ausgaben wegen Nichteinhaltung oft komplexer Vorschriften und Beihilfevoraussetzungen nicht förderfähig sind.

4.2. Die Kommission weist darauf hin, dass die ELER-Ausgaben sowohl flächenbezogene Maßnahmen (die im Hinblick auf flächenbezogene Aspekte durch das InVeKoS abgedeckt werden) als auch nicht flächenbezogene Maßnahmen umfassen. Dies wirkt sich auf das Ausmaß der Fehler bei den jeweiligen Maßnahmen aus.

4.4. Hinsichtlich der komplexen Vorschriften und Beihilfevoraussetzungen, auf die der Hof sich bezieht, stellt die Kommission fest, dass diese größtenteils eine Folge der ehrgeizigen Ziele der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums ist.

Nichtsdestotrotz wurde der Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 vereinfacht.

⁽¹⁾ Insgesamt 13 152 Millionen Euro einschließlich Zahlungen für den Abschluss von Programmen, die vor 2006 durchgeführt wurden (195 Millionen Euro).

⁽²⁾ Die Maßnahmen sind unter Nummer 7a in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission aufgelistet (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 15).

⁽³⁾ Bei flächenbezogenen Maßnahmen ist die Zahlung an die Hektarzahl geknüpft, worunter beispielsweise Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen an Betriebsinhaber in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen fallen.

⁽⁴⁾ Bei nicht flächenbezogenen Maßnahmen handelt es sich normalerweise um Investitionsmaßnahmen, worunter beispielsweise die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung fallen.

⁽⁵⁾ Generaldirektion Umwelt der Kommission.

⁽⁶⁾ Generaldirektion Klimapolitik der Kommission.

⁽⁷⁾ Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei der Kommission.

⁽⁸⁾ Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher der Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

4.5. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 177 Vorgängen gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1** untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb des Themenkreises repräsentativ ist. Im Jahr 2013 umfasste sie 162 Vorgänge aus dem Bereich Entwicklung des ländlichen Raums in 16 Mitgliedstaaten und einem Bewerberland⁽⁹⁾ und 15 Vorgänge aus den Bereichen Umwelt, Fischerei und Gesundheit in fünf Mitgliedstaaten⁽¹⁰⁾.
- b) Hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance) (siehe Ziffer 3.13) konzentrierte sich der Hof bei seinen Prüfungen auf die GLÖZ-Verpflichtungen (Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands) und ausgewählte Grundanforderungen an die Betriebsführung⁽¹¹⁾, für die es zum Zeitpunkt der Prüfbesuche möglich war, Nachweise zu erlangen und eine Schlussfolgerung zu ziehen⁽¹²⁾.
- c) Die Bewertung der Kontrollsysteme im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums bezog sich auf acht Zahlstellen⁽¹³⁾ in acht Mitgliedstaaten⁽¹⁴⁾. Außerdem wurde das Cross-Compliance-Kontrollsystem in vier Mitgliedstaaten⁽¹⁵⁾ überprüft. Für die anderen Politikbereiche wurden die Systeme des Europäischen Fischereifonds (EFF) in Polen und der GD MARE geprüft.

4.5.

- b) Siehe Antwort zu Ziffer 4.15.

⁽⁹⁾ Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland (Brandenburg und Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen), Griechenland, Spanien (Andalusien), Frankreich, Italien (Kalabrien, Piemont, Sardinien), Lettland, Ungarn, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal (Azoren, Festland), Rumänien, Finnland und Türkei.

⁽¹⁰⁾ Die Stichprobe setzte sich aus acht direkt verwalteten Vorgängen und sieben der geteilten Verwaltung unterliegenden Vorgängen aus Griechenland, Spanien, Italien, Polen und Portugal zusammen.

⁽¹¹⁾ Verpflichtungen gemäß den Grundanforderungen an die Betriebsführung Nr. 4 (Nitratrichtlinie), Nr. 6-8 (hinsichtlich der Kennzeichnung und Registrierung von Tieren) sowie offensichtliche Verstöße gegen die Grundanforderungen an die Betriebsführung Nr. 16 und 18 (Tierschutz).

⁽¹²⁾ Cross-Compliance-Verpflichtungen sind wichtige rechtliche Anforderungen, die von allen Empfängern von EU-Direktbeihilfen eingehalten werden müssen. Sie bilden die grundlegende und in vielen Fällen einzige Voraussetzung für die Zahlung des vollen Betrags der Direktbeihilfen. Daher hat der Hof beschlossen, Cross-Compliance-Verstöße als Fehler zu behandeln.

⁽¹³⁾ Die Zahlstellen und die Schlüsselkontrollen wurden auf der Grundlage einer Risikoanalyse ausgewählt.

⁽¹⁴⁾ Deutschland (Nordrhein-Westfalen), Spanien (Valencia), Italien (Sizilien), Lettland, Malta, Polen, Rumänien und Slowenien.

⁽¹⁵⁾ Tschechische Republik, Spanien (Kastilien und León), Italien (Emilia-Romagna) und Malta.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- d) Die Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommission bezog sich auf die Berichte der Generaldirektionen AGRI⁽¹⁶⁾ (bezüglich der Entwicklung des ländlichen Raums) und SANCO.
- e) Um die Grundlage für die Kommissionsbeschlüsse über den Rechnungsabschluss zu bewerten, überprüfte der Hof darüber hinaus die im Hinblick auf den Rechnungsabschluss durchgeführte Prüfungstätigkeit der GD AGRI (für den EGFL — den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft — und den ELER).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

4.6. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 4.1** zusammengefasst. Von den 177 vom Hof geprüften Vorgängen waren 96 (54 %) fehlerbehaftet. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten 48 Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 6,7 %⁽¹⁷⁾. Die Hauptfehlerkategorien sind in **Abbildung 4.1** dargestellt.

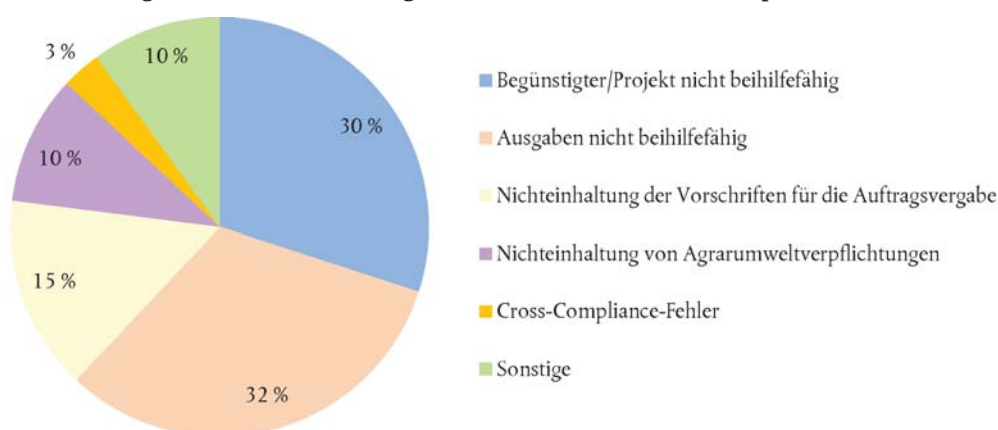
4.6. Die Kommission stellt fest, dass die vom Hof gemeldete Fehlerquote eine jährliche Schätzung darstellt, in der die vor den Prüfungen des Hofes durchgeführten Wiedereinziehungen und Korrekturmaßnahmen berücksichtigt sind. Die Kommission stellt ferner fest, dass die betreffenden Ausgaben in den Folgejahren durch aus einem Konformitätsabschlussverfahren hervorgehende Nettofinanzkorrekturen sowie durch Wiedereinziehungen von Begünstigten korrigiert werden. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die jährliche repräsentative Fehlerquote des Hofes im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Charakter von Nettofinanzkorrekturen und Wiedereinziehungen betrachtet werden sollte.

Die Kommission nimmt die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote zur Kenntnis, die niedriger ist als die des Vorjahres. Die Kommission stellt ferner fest, dass, wie im Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2013 der GD AGRI angegeben, die den Mitgliedstaaten von der Kommission auferlegten Nettofinanzkorrekturen und die für den ELER durchgeführten Wiedereinziehungen von Begünstigten sich im Jahr 2013 auf 327,77 Millionen Euro belaufen haben (2,53 % der Gesamtausgaben).

⁽¹⁶⁾ Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Kommission.

⁽¹⁷⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 3,5 % (untere Fehlergrenze) und 9,9 % (obere Fehlergrenze) liegt.

Abbildung 4.1 — Aufschlüsselung der wahrscheinlichsten Fehlerquote nach Fehlerart



BEMERKUNGEN DES HOFES

Entwicklung des ländlichen Raums

4.7. Bei den Ausgaben im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums wiesen 92 (57 %) der 162 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgänge Fehler auf, von denen 48 (52 %) quantifizierbar waren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.7. Die vom Hof festgestellte Fehlerhäufigkeit in Bezug auf die Entwicklung des ländlichen Raums ist von 63 % im Jahr 2012 auf 57 % zurückgegangen. Die Fehlerquote im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums ist auch vor dem Hintergrund der ehrgeizigen Ziele der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zu würdigen.

Die Kommission stellt fest, dass 11 der vorgenannten quantifizierten Fehler ausschließlich Cross-Compliance-Verstöße betrafen. Da die Cross-Compliance-Anforderungen sich weder auf die Förderfähigkeit von Betriebsinhabern in Bezug auf GAP-Beihilfen (1. und 2. Säule) noch auf die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen auswirken, lässt der Ausschluss dieser Fehler die Zahl der von quantifizierbaren Fehlern betroffenen Vorgänge nach Ansicht der Kommission folglich auf 37 (40 %) absinken.

In seiner Zuverlässigkeitserklärung für 2013 formulierte der Generaldirektor der GD AGRI für 19 Mitgliedstaaten (31 Zahlstellen) Vorbehalte in Bezug auf die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums. Die Vorbehalte wurden aufgrund des signifikanten Auftretens von Schwachstellen bei den zugrunde liegenden Vorgängen formuliert und gingen mit einem an die Mitgliedstaaten gerichteten Ersuchen um Beseitigung der Unzulänglichkeiten durch Abhilfemaßnahmen einher.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.8. In 20 Fällen quantifizierbarer Fehler auf der Ebene der Endbegünstigten verfügten die nationalen Behörden über ausreichende Informationen (die sie von den Endbegünstigten, deren Prüfern oder bei ihren eigenen Kontrollen erlangt hatten), um die Fehler zu verhindern, aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Wenn alle diese Informationen zur Berichtigung von Fehlern genutzt worden wären, wäre die für dieses Kapitel geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote um 4,7 Prozentpunkte niedriger ausgefallen. Außerdem stellte der Hof in drei Fällen fest, dass der von ihm aufgedeckte Fehler von den nationalen Behörden verursacht worden war. Diese Fehler trugen 0,5 Prozentpunkte zur geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote bei.

4.9. Bei der Prüfung wurden Vorgänge zu 31 unterschiedlichen Maßnahmen untersucht. Von den 162 Vorgängen waren 61 flächenbezogen und 101 nicht flächenbezogen. Fehler in den im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgängen wurden in allen 16 besuchten Mitgliedstaaten aufgedeckt. Wie in den Vorjahren bezog sich der größte Teil (75 %) der in Ziffer 4.6 genannten wahrscheinlichsten Fehlerquote auf nicht flächenbezogene Maßnahmen.

4.10. Die meisten quantifizierbaren Fehler waren darauf zurückzuführen, dass die Beihilfевoraussetzungen nicht eingehalten wurden. Dies betraf insbesondere folgende Bedingungen:

- a) Agrarumweltverpflichtungen;
- b) besondere Anforderungen für Investitionsprojekte, Begünstigte und Ausgaben;
- c) Auftragsvergebевorschriften.

In den folgenden Ziffern werden diese Punkte genauer analysiert.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.8. Die Kommission teilt die Ansicht, dass die nationalen Behörden möglicherweise viele der vom Hof festgestellten Fehler hätten ermitteln können: Die GAP-Vorschriften stellen den Mitgliedstaaten alle notwendigen Instrumente zur Verfügung, um die meisten Fehlerrisiken zu beseitigen. Nach den Vorbehalten des Generaldirektors der GD AGRI in den Jahren 2011, 2012 und 2013 wurden in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten umfassende Aktionspläne ausgearbeitet, um die eigentlichen Fehlerursachen und geeignete Abhilfemaßnahmen zu bestimmen.

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 müssen alle Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums eine Ex-ante-Bewertung der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit der Maßnahmen enthalten, die von der Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle gemeinsam durchgeführt wird.

Außerdem hat die Kommission seit 2013 ihre Prüfungen in Bezug auf Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums intensiviert.

4.9. Bei ihren eigenen Prüfungen in einigen Mitgliedstaaten stellte die Kommission ähnliche Mängel wie der Rechnungshof fest. Den betroffenen Mitgliedstaaten wurden Nettofinanzkorrekturen in erheblichem Ausmaß auferlegt (bzw. es werden derzeit Konformitätsabschlussverfahren im Hinblick auf die Vornahme derartiger Korrekturen durchgeführt), um den EU-Haushalt zu schützen.

Außerdem sind Mitgliedstaaten im Falle von Vorbehalten zur Ergreifung von Abhilfemaßnahmen verpflichtet. (siehe Ziffer 4.8)

Das niedrigere Fehlerniveau bei flächenbezogenen Maßnahmen zeigt, dass das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) bei ordnungsgemäßer Umsetzung ein wirksames System zur Vermeidung und Korrektur von Fehlern ist.

4.10. Die Kommission stellte zudem ähnliche Fälle bei ihren eigenen Prüfungen in den Mitgliedstaaten fest. Gegebenenfalls richtet die Kommission Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen an die nationalen Behörden und schließt nicht förderfähige Ausgaben von der EU-Finanzierung aus.

Die meisten der vom Hof genannten konkreten Anforderungen sind nicht in Rechtsvorschriften der Europäischen Union niedergelegt, sondern stellen Beihilfekriterien dar, die von den Mitgliedstaaten festgelegt wurden, um die Ziele der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums des betreffenden Mitgliedstaates besser zu erreichen.

Im Hinblick auf die öffentliche Auftragsvergabe. Siehe Antwort zu Ziffer 4.13.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.11. Die geprüfte Stichprobe umfasste 36 Vorgänge zu Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen, die die Anwendung von Produktionsverfahren betreffen, welche mit dem Schutz der Umwelt, des Landschaftsbildes und der natürlichen Ressourcen vereinbar sind. Der Hof stellte fest, dass die Betriebsinhaber in sieben Fällen (19 %) nicht alle Zahlungsvoraussetzungen erfüllt hatten. Ein Beispiel für einen solchen vom Hof aufgedeckten Fehler ist in Kasten 4.1 aufgeführt.

Kasten 4.1 — Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler: Nichteinhaltung von Agrarumweltverpflichtungen

Ein Begünstigter in Italien (Sardinien) verpflichtete sich, beim Anbau von Artischocken keine schädlichen Pflanzenschutzmittel zu verwenden. Bei der Vor-Ort-Kontrolle stellten die Prüfer des Hofes fest, dass der Begünstigte solche Pflanzenschutzmittel während des geprüften Zeitraums zwölfmal eingesetzt hatte.

Fälle der Nichteinhaltung von Agrarumweltverpflichtungen wurden auch in Italien (Piemont), Ungarn, den Niederlanden, Polen und Rumänien aufgedeckt.

4.12. Mithilfe von Förderfähigkeitskriterien und Auswahlverfahren können die Beihilfen auf bestimmte Kategorien von Begünstigten ausgerichtet werden, um die Wirksamkeit der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums zu verbessern. Bei den 101 untersuchten Vorgängen, die Investitionsprojekte betrafen, wurden jedoch in 24 Fällen (24 %) die Beihilfenvoraussetzungen nicht eingehalten. Ein Beispiel für diese Art von Fehlern ist in Kasten 4.2 aufgeführt.

Kasten 4.2 — Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler: nicht für Beihilfen infrage kommender Begünstigter

Im Rahmen der Maßnahme „Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen“ werden Investitionsbeihilfen gewährt. Mit diesen Beihilfen sollten gezielt Betriebe unterhalb einer bestimmten Größe gefördert werden, da davon auszugehen ist, dass solche Betriebe in besonderem Maße zur höheren Wertschöpfung für lokale Erzeugnisse beitragen. In Portugal müssen Begünstigte im Rahmen dieser Maßnahme weniger als 750 Personen beschäftigten oder einen Jahresumsatz von weniger als 200 Millionen Euro erzielen. Die Zahlen der Unternehmen, die die jeweiligen Betriebe kontrollieren (z. B. Mehrheitsaktionäre), müssen zur Einhaltung dieser Anforderung mitgerechnet werden.

Ein in Portugal geprüfter Begünstigter erhielt für den Ausbau seiner Olivenöl-Produktionsanlage eine EU-Beihilfe in Höhe von 523 644 Euro. Der Hof stellte fest, dass der Betrieb Eigentum zweier großer multinationaler Unternehmen war, sodass beide größenbezogenen Beihilfenvoraussetzungen um mehr als das 300-Fache überschritten wurden. Folglich kam der Begünstigte nicht für Beihilfen infrage, und es hätte keine Zahlung an ihn geleistet werden dürfen.

Die Nichteinhaltung von Beihilfenvoraussetzungen bei Investitionsprojekten ober bei den entsprechenden Ausgaben wurde auch in Bulgarien, Dänemark, Deutschland (Brandenburg und Berlin), Griechenland, Spanien (Andalusien), Frankreich, Italien (Piemont), Lettland, den Niederlanden, Österreich, Polen, Portugal (Azoren), Rumänien und Finnland festgestellt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.11. Die Kommission stellt fest, dass die vom Hof festgestellte Fehlerhäufigkeit bei Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen von 26 % im Jahr 2012 auf 19 % im Jahr 2013 zurückgegangen ist.

Die Kommission hat die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen in allen Mitgliedstaaten im Programmplanungszeitraum 2007-2013 geprüft. Trotz verbleibender Schwachstellen hat sich die Qualität der Umsetzung in dem Zeitraum insgesamt verbessert.

Kasten 4.1 — Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler: Nichteinhaltung von Agrarumweltverpflichtungen

Hinsichtlich der vom Hof genannten Mitgliedstaaten hat die Kommission ebenfalls Schwachstellen aufgedeckt. In Bezug auf Ungarn, Italien (Piemont), die Niederlande, Polen und Rumänien wurden Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet, die Nettofinanzkorrekturen zur Abdeckung des Risikos für den EU-Haushalt nach sich ziehen werden.

4.12. Auf der Grundlage ihrer eigenen Prüfungen hat die Kommission diesbezüglich Nettofinanzkorrekturen angewandt und wird damit im Bedarfsfall fortfahren. Förderfähigkeits- und Auswahlkriterien sind zwei jener Bereiche, die in den Aktionsplänen zur Senkung der Fehlerquote bei der Entwicklung des ländlichen Raums in Angriff genommen werden.

Kasten 4.2 — Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler: nicht für Beihilfen infrage kommender Begünstigter

Die Kommission teilt die Anerkennung des Beispiels in Kasten 4.2 durch den Hof, das sie durch das Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgen wird. Der Kommission war der ermittelte Mangel bereits bekannt; bei einem ihrer eigenen Auditbesuche in Portugal im Jahr 2012 stellte sie Schwachstellen bei der Prüfung der Förderfähigkeitskriterien für kleine und mittlere Unternehmen fest. Für diese Mängel wird eine Nettofinanzkorrektur im Wege des Konformitätsabschlussverfahrens vorgeschlagen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.13. Bei 24 geprüften Vorgängen war der Begünstigte verpflichtet, die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge einzuhalten. Mit diesen Vorschriften soll sichergestellt werden, dass die benötigten Waren und Dienstleistungen zu den günstigsten Bedingungen und unter Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu öffentlichen Aufträgen sowie unter Beachtung der Grundsätze der Transparenz und der Nichtdiskriminierung erworben werden. Der Hof stellte fest, dass in 11 Fällen gegen eine oder mehrere dieser Vorschriften verstoßen worden war. Von diesen Fällen wurden fünf als quantifizierbare Fehler eingestuft, da sie gravierende Verstöße gegen die Vorschriften für die Auftragsvergabe darstellten; Kasten 4.3 enthält ein Beispiel.

Kasten 4.3 — Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler: Nichteinhaltung der Vorschriften für die Auftragsvergabe

In Frankreich erhielt eine ländliche Gemeinde ELER-Finanzmittel für ein Projekt zur Renovierung und Erweiterung eines öffentlichen Gebäudes, das Bauarbeiten und Beratungsdienstleistungen umfasste.

Bei einem zum Projekt gehörenden Auftrag erteilte die Gemeinde den Zuschlag nicht dem Bieter mit dem niedrigsten Angebot, wobei sie die Begründung für diese Vorgehensweise nicht dokumentierte. Für die Beratungsdienstleistungen erhielt der Begünstigte drei Interessenbekundungen ohne Preisangebote. Obwohl die berufliche Leistungsfähigkeit aller drei Bieter im Zusammenhang mit dem Projekt für angemessen befunden wurde, führte der Begünstigte nur mit einem Unternehmen Preisverhandlungen und schloss den Vertrag mit diesem ab, ohne von den anderen beiden Bietern Angebote einzuholen.

Da die für Vergabeverfahren geltenden Grundsätze der Gleichbehandlung und der Transparenz nicht eingehalten wurden, sind die betreffenden Ausgaben nicht förderfähig.

Der Hof stellte Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auch in Bulgarien, Deutschland (Brandenburg und Berlin, Sachsen), Spanien (Andalusien), den Niederlanden, Polen, Rumänien und Finnland fest.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.13. Die öffentliche Auftragsvergabe ist ein zentraler Bestandteil der in Ziffer 4.8. genannten Aktionspläne für die Entwicklung des ländlichen Raums.

Die Kommission betont, dass ein Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe nicht zwangsläufig Betrug oder missbräuchliche Verwendung von EU-Mitteln bedeutet. Auch die Nichteinhaltung von Vergabevorschriften bedeutet nicht zwangsläufig, dass 100 % der Ausgaben missbräuchlich verwendet wurden. Sehr häufig wurden die politischen Ziele der einzelnen Maßnahme sehr wohl erreicht und das Geld der Steuerzahler wurde nicht umsonst ausgegeben.

Um die bestehenden Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe durchzusetzen, hat die Kommission neue Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet, festgelegt (Beschluss der Kommission C(2013) 9527). Im Hinblick auf diese Leitlinien wird die Nichteinhaltung der Vergabevorschriften nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beurteilt. Was die vom Hof in Kasten 4.3 angeführten Beispiele anbetrifft, so hat die Kommission ebenfalls erhebliche Mängel in einigen Mitgliedstaaten festgestellt. Die Konformitätsabschlussverfahren werden derzeit durchgeführt und im Bedarfsfall werden Nettofinanzkorrekturen Anwendung finden..

Kasten 4.3 — Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler: Nichteinhaltung der Vorschriften für die Auftragsvergabe

Siehe Antworten zu Ziffer 4.13.

Siehe Antwort zu Ziffer 4.13.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.14. Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen können eine große Anzahl von Zahlungen beeinträchtigen, da sie sich auf alle über das jeweilige System abgewickelten gleichartigen Vorgänge auswirken. Von den 92 vom Hof aufgedeckten Fehlern traten 40 % aufgrund von Bedingungen auf, die mehr als einen Vorgang betreffen. Diese Fehler können finanzielle Auswirkungen haben oder nicht. Ein Beispiel für einen solchen Fehler ist in Kasten 4.4 aufgeführt.

Kasten 4.4 — Beispiel für einen Fehler, der mehr als einen Vorgang betrifft

Betriebsinhaber im Vorruhestandsalter, die die landwirtschaftliche Tätigkeit einstellen, um den Betrieb auf andere Betriebsinhaber zu übertragen, können im Rahmen des ELER Vorruhestandsbeihilfen erhalten. In Polen ist im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum festgelegt, dass der Betrag der Vorruhestandsbeihilfe um den Betrag der staatlichen Rente verringert werden muss, sobald ein Begünstigter das gesetzliche Rentenalter erreicht hat und mindestens 25 Jahre rentenversichert war.

Die Zahlstelle hatte keine angemessenen Kontrollen eingerichtet, um die Einhaltung dieser Anforderung zu gewährleisten. So erhielt ein 63-jähriger Begünstigter weiterhin den vollen Betrag der Vorruhestandsbeihilfe ohne Abzug der staatlichen Rente, obwohl er die Bedingungen für den Bezug dieser Rente erfüllte. Der Hof schließt daraus, dass der Teil der Vorruhestandsbeihilfe, der in Form einer staatlichen Rente aus dem nationalen Sozialversicherungsfonds hätte gezahlt werden müssen, für eine Finanzierung aus dem ELER nicht infrage kommt. Dieser Fehler in Polen betrifft auch andere Vorgänge, bei denen ein Betriebsinhaber die vorstehend beschriebenen Bedingungen erfüllt.

Fehler, die über die geprüfte Zahlung hinaus noch weitere Zahlungen betrafen und finanzielle Auswirkungen hatten, wurden auch in den Niederlanden, Portugal (Azoren, Festland) und Finnland festgestellt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 4.4 — Beispiel für einen Fehler, der mehr als einen Vorgang betrifft

Nach Ansicht der Kommission gibt es keinen Hinweis darauf, dass eine doppelte Zahlung an den Rentenberechtigten geleistet wurde; vielmehr hat der EU-Haushalt Kosten übernommen, die aus dem nationalen Haushalt hätten finanziert werden müssen.

Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes, der zufolge es Aufgabe der nationalen Behörden gewesen wäre sicherzustellen, dass etwaige Ansprüche auf staatliche Rentenzahlungen, ungeachtet der Tatsache, dass der Begünstigte seine staatliche Rente nicht beantragt hat, von der Vorruhestandsbeihilfe abgezogen werden. Im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens verfolgt die Kommission die Feststellungen des Hofes gegenüber den nationalen Behörden weiter mit dem Ziel, die finanziellen Interessen der EU zu schützen und sämtliche rechtsgrundlos geleisteten Zahlungen wiedereinzuziehen.

Im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens verfolgt die Kommission die vom Hof festgestellten systemischen Fehler (d. h. Unzulänglichkeiten in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen) weiter mit dem Ziel, die finanziellen Interessen der EU zu schützen und sämtliche rechtsgrundlos geleisteten Zahlungen durch Nettofinanzkorrekturen wiedereinzuziehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.15. Im Rahmen einiger ELER-Beihilferegelungen⁽¹⁸⁾ sind die Empfänger von EU-Beihilfen rechtlich verpflichtet, anderweitige Verpflichtungen einzuhalten (Cross-Compliance) (siehe Ziffer 3.12). Von den 61 besuchten Betriebsinhabern, die Cross-Compliance-Anforderungen erfüllen mussten, verstießen zwar 24 (39 %) gegen diese Auflagen, doch sind die Auswirkungen auf die geschätzte Fehlerquote relativ gering (0,2 Prozentpunkte). Besonders wahrscheinlich waren Verstöße der Betriebsinhaber gegen die Vorschriften zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren.

Umwelt, Fischerei und Gesundheit

4.16. Bei den Ausgaben in den Bereichen Umwelt, Fischerei und Gesundheit wiesen vier (27 %) der 15 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgänge nicht quantifizierbare Fehler auf.

PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER KONTROLLSYSTEME

Entwicklung des ländlichen Raums

Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

4.17. Die Ergebnisse der Prüfung der Systeme durch den Hof sind in **Anhang 4.2** zusammengefasst⁽¹⁹⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.15. Die Einhaltung von Cross-Compliance-Verpflichtungen ist kein Förderfähigkeitskriterium für GAP-Zahlungen und somit betreffen die Kontrollen dieser Verpflichtungen nicht die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Cross-Compliance ist ein Mechanismus, durch den Betriebsinhaber bestraft werden, wenn sie nicht eine Reihe von Vorschriften einhalten, die in der Regel aus anderen Politikbereichen als der GAP stammen und unabhängig von der GAP für EU-Bürger gelten. Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass Kürzungen, die aufgrund von Verstößen gegen Cross-Compliance-Anforderungen auferlegt werden, bei der Berechnung der Fehlerquoten für die GAP nicht berücksichtigt werden sollten.

Die Kommission vertritt zudem die Auffassung, dass der Gesetzgeber im neuen GAP-Rechtsrahmen seinen Ansatz für alle GAP-Beihilfen ausdrücklich bestätigt hat, indem er in Artikel 97 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 bestimmt, dass die „Verhängung einer Verwaltungsanktion ... nicht die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen, die von ihr betroffen sind“ berührt.

In Bezug auf die ermittelten Probleme bei der Kennzeichnung und Registrierung von Tieren stimmt die Kommission der Bemerkung des Hofes zu und schenkt diesen Anforderungen während ihrer eigenen Cross-Compliance-Prüfungen besondere Aufmerksamkeit.

⁽¹⁸⁾ Siehe Artikel 50a der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1).

⁽¹⁹⁾ Bei flächenbezogenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums werden bestimmte wichtige Faktoren wie die beihilfefähige Fläche über das in Ziffer 3.17 beschriebene integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) überprüft. Andere Beihilfevoraussetzungen unterliegen bestimmten besonderen Kontrollen. Wie in **Anhang 3.2** dargelegt, bewertete der Hof die InVeKoS-Systeme in vier Zahlstellen und gelangte zu dem Ergebnis, dass sie in einem Fall wirksam, in zwei Fällen bedingt wirksam und in einem Fall nicht wirksam waren.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.18. Die Behörden der Mitgliedstaaten sind verpflichtet, insbesondere folgende Systeme und Verfahren einzurichten und umzusetzen:

- a) angemessene Verwaltungs- und Kontrollverfahren, mit denen die Korrektheit der von den Antragstellern eingereichten Erklärungen und die Einhaltung der Beihilfevoraussetzungen sichergestellt werden;
- b) Vor-Ort-Kontrollen, die sich je nach Beihilferegelung auf mindestens 5 % aller Begünstigten oder Ausgaben zu erstrecken haben ⁽²⁰⁾;
- c) ein System, mit dem sichergestellt wird, dass die Cross-Compliance-Anforderungen eingehalten werden.

4.19. Die Prüfung des Hofes bezog sich auf die Übereinstimmung mit den Vorschriften der einschlägigen Verordnungen und umfasste außerdem eine Bewertung der Wirksamkeit der Systeme im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge. Um einen größeren Teil der Systeme abzudecken und Effizienzgewinne zu erzielen, stützte sich der Hof bei seinen Systembewertungen zum Teil auf Prüfungen der Kommission (GD AGRI) (siehe Ziffer 4.23).

4.20. In den geprüften Mitgliedstaaten ermittelte der Hof hauptsächlich folgende Systemmängel ⁽²¹⁾:

- Unzulänglichkeiten bei den Verwaltungskontrollen bezüglich der Beihilfevoraussetzungen und der Verpflichtungen, z. B. Nichtaufdeckung von nicht förderfähigen MwSt.-Beträgen oder Risiko von Doppelfinanzierungen, in sieben von acht Mitgliedstaaten;

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.20. Der Kommission sind Schwachstellen im ELER-Kontrollsystem der Mitgliedstaaten bekannt. Im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 der GD AGRI wurde knapp die Hälfte der Zahlstellen für ELER-Ausgaben unter Vorbehalt gestellt und aufgefordert, entsprechende Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Wie vom Hof in Ziffer 4.19 erwähnt, stützt sich ein Teil seiner eigenen Bewertung der Systeme der Mitgliedstaaten auf die im Rahmen der von den Kommissionsdienststellen durchgeführten Konformitätsprüfungen erfolgten Feststellungen.

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

Der Kommission sind die Mängel in Bezug auf Probleme im Zusammenhang mit der Förderfähigkeit, einschließlich der öffentlichen Auftragsvergabe und der Mehrwertsteuer, bekannt. Diese Punkte stehen im Mittelpunkt der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Prüfungen in Bezug auf Investitionsmaßnahmen. Auch in den gemeinsam mit den Mitgliedstaaten erstellten Aktionsplänen zur Verringerung der Fehlerquoten wurden und werden diese Probleme weiterhin angegangen.

Für den Finanzierungszeitraum 2014-2020 wurden die Vorschriften in Bezug auf die Mehrwertsteuererstattung für öffentliche Einrichtungen vereinfacht, wodurch sich das Fehlerrisiko reduzieren sollte.

⁽²⁰⁾ Artikel 12 und 25 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission (ABl. L 25 vom 28.1.2011, S. 8).

⁽²¹⁾ In **Anhang 4.2** ist angegeben, in welchem Mitgliedstaat der Mangel jeweils auftrat.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- unzulängliche Bewertung der Plausibilität der Kosten — beispielsweise anhand eines Vergleichs mit Referenzkosten oder der Anwendung von Ausschreibungsverfahren — in allen vier Mitgliedstaaten, in denen dieser Aspekt überprüft wurde;
- Mängel bei der Weiterverfolgung von durch die Zahlstellen aufgedeckten Unregelmäßigkeiten, einschließlich der Anwendung von Kürzungen oder Wiedereinziehungen, in vier von sechs Mitgliedstaaten;
- unzulängliche Qualität der Vor-Ort-Kontrollen (diese deckten beispielsweise nicht alle Verpflichtungen und Auflagen ab) in fünf von acht Mitgliedstaaten;
- Unzulänglichkeiten bei der Ausgestaltung und Umsetzung des Systems für Cross-Compliance-Kontrollen in allen vier Mitgliedstaaten, z. B. unzureichende nationale GLÖZ-Standards oder nicht ordnungsgemäße Umsetzung der Nitratrichtlinie auf nationaler Ebene.

Diese Mängel waren den in den untersuchten Systemen der Mitgliedstaaten aufgedeckten Mängeln, über die der Hof in den letzten beiden Jahren berichtete, sehr ähnlich⁽²²⁾. Die bei Prüfungen von Vorgängen festgestellten Fehler sind zum großen Teil auf solche Mängel zurückzuführen (siehe Ziffer 4.8).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission teilt die Ansicht, dass Verwaltungskontrollen bezüglich der Plausibilität der Kosten eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung der Wirksamkeit des Kontrollsystems darstellen. Im Rahmen ihrer Konformitätsprüfungen stellte die Kommission zudem Mängel bei der Bewertung der Plausibilität der Kosten fest und verfügte deshalb zum Schutz der finanziellen Interessen der EU entsprechende Nettofinanzkorrekturen.

Die Kommission weist ferner darauf hin, dass im nächsten Programmplanungszeitraum (2014-2020) vereinfachte Kosten für die Erstattung von Zahlungen (Finanzierungen auf der Grundlage von Pauschalsätzen, Standardeinheitskosten und Pauschalbeträge) häufiger genutzt werden. Dies soll zu einer effizienteren und ordnungsgemäßen Mittelverwendung beitragen.

Im Wege von Konformitätsabschlussverfahren verfolgt die Kommission etwaige systemische Unzulänglichkeiten weiter, die im Rahmen ihrer Prüfung ermittelt werden, wie z. B. Mängel im Zusammenhang mit der Behandlung von Unregelmäßigkeiten und Forderungen. Am Ende dieser Verfahren wird das Gesamtrisiko für den EU-Haushalt durch Nettofinanzkorrekturen abgedeckt. Der Kommission sind die Unzulänglichkeiten in den vier vom Hof genannten Mitgliedstaaten bekannt und es laufen bereits Konformitätsabschlussverfahren, um den EU-Haushalt zu schützen.

Die Kommission hat ebenfalls Mängel in Bezug auf die Qualität der Vor-Ort-Kontrollen ermittelt. Zum Schutz der finanziellen Interessen der EU behandelt die Kommission Mängel systematisch mithilfe des Konformitätsabschlussverfahrens.

Die Kommission teilt den Standpunkt des Hofes in Bezug auf drei der Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Ergebnisse der von der Kommission veranlassten Cross-Compliance-Prüfungen in diesen Zahlstellen.

Der vierte Mitgliedstaat wurde in das Prüfungsprogramm für 2015 aufgenommen.

⁽²²⁾ Kapitel 4, Ziffern 4.21-4.25 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 und Kapitel 4, Ziffern 4.22-4.32 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.21. Der Hof deckte bei den Kontrollen der Vergabevorschriften in allen drei Mitgliedstaaten, in denen diese Anforderung geprüft wurde, Mängel auf. Er untersuchte 17 Vorgänge im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge, von denen acht (47 %) Fehler aufwiesen. In drei der acht Fälle wurden nicht beihilfefähige Ausgaben ermittelt, die insgesamt mehr als 4,8 Millionen Euro an ELER-Beihilfen ausmachten. Ein Beispiel für nicht beihilfefähige Ausgaben, die im Rahmen der Kontrollen des Mitgliedstaats nicht aufgedeckt wurden, wird in Kasten 4.5 geschildert.

Kasten 4.5 — Beispiel für die unzulängliche Qualität der Verwaltungskontrollen eines Mitgliedstaats

Bei einer in Lettland geprüften öffentlichen Auftragsvergabe war die Zahlstelle selbst Begünstigte einer ELER-Beihilfe in Höhe von 2 Millionen Euro, die sich auf das ausgelagerte IT-System der Zahlstelle bezog.

Der Hof stellte fest, dass der Auftrag für das IT-System und die anschließende Datenpflege einem Unternehmen im Wege eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens erteilt wurden, bei dem mehrere schwerwiegende Fehler auftraten. So wandte die Zahlstelle beispielsweise statt eines offenen oder nichtoffenen Verfahrens — wie dies in den Rechtsvorschriften vorgesehen ist — zu Unrecht ein Verhandlungsverfahren an, für das die Bedingungen nicht gegeben waren. Aufgrund der Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Verfahren kommen die Ausgaben nicht für eine EU-Finanzierung in Betracht.

In den letzten beiden Jahren hat der Hof über sehr ähnliche Fälle im Zusammenhang mit der Beschaffung von IT-Systemen und -Dienstleistungen berichtet, in denen die Zahlstelle selbst Begünstigte von ELER-Beihilfen war und die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge nicht einhielt⁽²³⁾. Dies zeigt, dass sich die für die Kontrolle von EU-Beihilfen zuständigen Stellen selbst nicht immer an die Vorschriften halten.

Systeme der Kommission zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

Rechnungsabschlussverfahren der Kommission

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

⁽²³⁾ Kapitel 4, Kasten 4.6 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 und Kapitel 4, Kasten 4.2 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 4.5 — Beispiel für die unzulängliche Qualität der Verwaltungskontrollen eines Mitgliedstaats

Die vom Hof genannten Probleme werden von der Kommission im Wege einer Konformitätsprüfung weiterverfolgt.

Bezüglich der in den früheren Jahresberichten des Hofes angeführten Beispiele verfolgt die Kommission die Feststellungen des Hofes im Wege der Konformitätsabschlussverfahren und wird gegebenenfalls Nettofinanzkorrekturen anwenden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

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

4.23. Der Hof prüfte die Übereinstimmung von 20 Konformitätsprüfungen der Kommission mit internationalen Prüfungsgrundsätzen. Die meisten Kernelemente waren vorhanden und standen mit den wichtigsten verordnungsrechtlichen Anforderungen in Einklang. Gegenüber dem Vorjahr stellte der Hof Verbesserungen beispielsweise im Bereich der Prüfungsdokumentation fest und befand die Ergebnisse der ELER- und Cross-Compliance-Prüfungen der Kommission von der Qualität her für ausreichend, um sie bei seinen eigenen Bewertungen der Systeme der Mitgliedstaaten heranzuziehen. Weiterhin bestehen jedoch vor allem im Bereich des EGFL Mängel im Zusammenhang mit der Qualitätskontrolle, der systematischen Verwendung von Checklisten und der Art und Weise, wie Nachweise bewertet und Schlussfolgerungen ausgearbeitet werden. Ähnliche Bemerkungen legte der Hof in den letzten beiden Jahren vor⁽²⁴⁾.

4.24. Die GD AGRI berichtete, dass ihre Konformitätsprüfungen im Jahr 2013 42 % der EGFL- und ELER-Ausgaben abdeckten, und meldete damit den gleichen Prozentsatz wie für 2012. Die durch die Prüfung der Kommission abgedeckten Ausgaben stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit den Finanzkorrekturen. Der Hof konnte die Genauigkeit der gemeldeten Prozentzahl jedoch nicht überprüfen, da die Kommission ihm keine ausreichenden Informationen zur Art und Weise der Berechnung vorlegen konnte.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.23. Die Kommission begrüßt die Anerkennung der im Hinblick auf die Prüfungsverfahren erreichten Verbesserungen durch den Hof. Was die in Bezug auf den EGFL ermittelten Schwachstellen anbetrifft, werden die Arbeiten zur Verbesserung des Systems fortgeführt.

4.24. Der Hof hat einige interessante und richtige Bemerkungen hinsichtlich der detaillierten Methodik zur Berechnung der Ausgabenabdeckung von Prüfungen vorgebracht. Die Kommission wird sie untersuchen, um ihre Abdeckungsberechnungen im Rahmen ihres neuen mehrjährigen Prüfungsprogramms anzupassen.

⁽²⁴⁾ Kapitel 4, Ziffer 4.27 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 und Kapitel 4, Ziffer 4.41 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.25. Die Konformitätsprüfungen der Kommission sind systembezogen und dienen nicht der Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Die Stichproben werden auf Ermessensgrundlage oder nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und umfassen Ausgaben, die zulasten mehrerer Haushaltsjahre getätigt wurden. Repräsentativ sind sie jedoch nicht. Infolgedessen wird die Kommission durch ihre Prüfungsarbeit nicht in die Lage versetzt, eine jährliche Fehlerquote zu berechnen, und sie nimmt die aus den Prüfungen resultierenden Finanzkorrekturen in den meisten Fällen auf der Grundlage von Pauschalansätzen vor. Pauschalberichtigungen sollten erfolgen, wenn es nicht möglich ist, die rechtsgrundlos ausgegebenen Beträge genau zu ermitteln⁽²⁵⁾. Zudem werden Pauschalberichtigungen, üblicherweise 2 % oder 5 %, unabhängig davon angewandt, wie viele Kontrollmängel aufgedeckt wurden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.25. Ab dem Antragsjahr 2014 überprüfen die bescheinigenden Stellen eine repräsentative Stichprobe von Vorgängen, die es ihnen ermöglichen wird, eine Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit abzugeben und eine Fehlerquote zu validieren. Andererseits verfolgt die Kommission mit ihren Konformitätsprüfungen das Ziel, sicherzustellen, dass die von den Mitgliedstaaten unter geteilter Verwaltung der GAP umgesetzten Verwaltungs- und Kontrollsysteme den Vorschriften entsprechen, und im Falle der Ermittlung von Unzulänglichkeiten in diesen Systemen den EU-Haushalt durch Nettofinanzkorrekturen zu schützen. Die Konformitätsprüfungen der Kommission dienen nicht dazu, Prüfungshandlungen vorzunehmen, die es ihr ermöglichen würden, Fehlerquoten in Bezug auf jede Zahlstelle zu berechnen, für die eine Finanzkorrektur in Betracht gezogen wird. Die bei Kontrollbesuchen überprüften Stichproben dienen zur Überprüfung des untersuchten Systems Sie müssen also nicht zwingend repräsentativ sein.

Nettofinanzkorrekturen werden anhand der Beschaffenheit und Schwere des Verstoßes und des dem EU-Haushalt entstandenen finanziellen Schadens festgelegt. Dabei berechnet die Kommission den Betrag so weit wie möglich anhand des tatsächlich eingetretenen Verlusts oder im Wege einer Extrapolierung. In Fällen, in denen dies mit angemessenem Aufwand nicht durchführbar ist und die Mitgliedstaaten keine Möglichkeit haben, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um eine rechnerische Bewertung des Schadens für den EU-Haushalt vorzulegen, oder falls Letztere unvollständig oder nicht genau genug ist, finden Pauschalansätze Anwendung, die die Beschaffenheit und Schwere der in den nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystemen ermittelten Unzulänglichkeiten berücksichtigen. Die Vorschriften für die Anwendung von Finanzkorrekturen wurden in der Horizontalen Verordnung für den GAP-Rechtsrahmen 2013-2020 (Verordnung (EU) Nr. 1306/2013) geändert, die genaue Kriterien für die Abschätzung des Risikos für die EU vorsieht. In dieser Hinsicht werden die Methode und die Kriterien für die Berechnung der Nettofinanzkorrektur in angemessenem Verhältnis zum Risiko vorschriftswidriger Ausgaben durch die Bestimmungen im delegierten Rechtsakt genauer dargelegt. Beispielsweise finden strengere Vorschriften und höhere Nettofinanzkorrekturen Anwendung, falls in einem Kontrollsystem mindestens drei verschiedene Unzulänglichkeiten ermittelt werden.

⁽²⁵⁾ In Artikel 80 Absatz 4 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1) heißt es: „Die Kommission nimmt Finanzkorrekturen gegenüber Mitgliedstaaten vor, um Ausgaben von der Finanzierung aus Mitteln der Union auszuschließen, die nicht gemäß dem anwendbaren Recht getätigt wurden. Die Kommission stützt ihre Finanzkorrekturen auf die Ermittlung der rechtsgrundlos ausgegebenen Beträge und die Auswirkungen auf den Haushalt. Können diese Beträge nicht genau ermittelt werden, darf die Kommission auch gemäß den sektorspezifischen Vorschriften Korrekturen auf der Grundlage von Hochrechnungen oder Pauschalansätzen vornehmen.“

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.26. Im Jahr 2013 erließ die Kommission vier Konformitätsbeschlüsse, die zu Finanzkorrekturen in Höhe von 1 116,8 Millionen Euro (861,9 Millionen Euro für den EGFL, 236,2 Millionen Euro für den ELER und 18,6 Millionen Euro für Sonstige) führten. Pauschalberichtigungen machten 66 % dieser Finanzkorrekturen aus, ein Anteil, der dem durchschnittlichen Prozentsatz der letzten fünf Jahre (65 %) sehr nahe kommt.

4.27. Die im Jahr 2013 beschlossenen Finanzkorrekturen entsprechen etwa 2 % der Haushaltsmittel, die die EU für 2013 für den Politikbereich „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“ bereitgestellt hat. Dieser Prozentsatz ist höher als der durchschnittliche Prozentsatz der Finanzkorrekturen im Zeitraum 2008-2012 (1,4 %). Hauptgrund dafür ist die Verringerung des Rückstands bei den offenen Prüfungsvorgängen, deren Zahl Ende des Jahres 2012 bei 553 lag und bis Ende des Jahres 2013 auf 516 sank. Die Klärung und der Abschluss dieser Fälle, die sich auf die Haushaltsjahre vor 2010 bezogen, führten im Jahr 2013 zu Finanzkorrekturen in Höhe von 881 Millionen Euro (79 % des Gesamtbetrags). Beim Abschluss alter Prüfungsvorgänge besteht weiterhin ein beträchtlicher Rückstand, insbesondere den EGFL und Unregelmäßigkeiten betreffend. Diesbezüglich sind 46 Prüfungsvorgänge zu Prüfungen aus den Jahren 2007-2009 noch immer nicht abgeschlossen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.26. Pauschale Nettofinanzkorrekturen finden nur Anwendung, falls die Kommission mit angemessenem Aufwand nicht in der Lage ist, das Risiko für den EU-Haushalt genauer zu berechnen. Die Kriterien und die Methodik für die Anwendung von Pauschalkorrekturen sind auf transparente Weise in einem Arbeitsdokument der Kommission (VI/5330/97 vom 23.12.1997) dargelegt, um die Abdeckung des Risikos für den EU-Haushalt sicherzustellen. Siehe auch Antwort zu Ziffer 4.25.

4.27. Für die GAP wendet die Kommission stets „Netto“-Finanzkorrekturen an, d. h., sie werden dem EU-Haushalt vom Mitgliedstaat tatsächlich erstattet.

Die Kommission ergreift Maßnahmen in Bezug auf die Zahl der offenen Prüfungsvorgänge und die GD AGRI hat fünf qualifizierte Mitarbeiter eingestellt, die ausschließlich damit beschäftigt sind, den Rückstand abzubauen.

Darüber hinaus setzt die GD AGRI bereits eine gründlichere Überwachung der Verwaltung verfahrenstechnischer Verzögerungen um.

Die Kommission ergreift im Wege des neuen GAP-Rechtsrahmens Maßnahmen zur Straffung des gesamten Konformitätsverfahrens und zur Begrenzung des Risikos unnötiger Verzögerungen. Insbesondere werden im Entwurf der Durchführungsverordnung (Artikel 34), deren Verabschiedung durch die Kommission im Juli 2014 erwartet wird, sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Kommission Fristen für jede Phase des Konformitätsverfahrens eingeführt.

Die Kommission räumt ein, dass es Spielraum für eine deutliche Beschleunigung des Konformitätsverfahrens gibt. Allerdings erfordert das Konformitätsverfahren nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, dass bestimmte Phasen nacheinander ablaufen (eine kontradiktorische Phase, die den zentralen Teil eines Konformitätsabschlussverfahrens darstellt, und eine Schlichtungsphase auf Ersuchen des Mitgliedstaates). In komplizierteren Fällen können die beiden Phasen des Konformitätsverfahrens (Schlichtungsphase im Anschluss an die kontradiktorische Phase), die Achtung des Rechts des Mitgliedstaates auf Anfechtung der Feststellungen der Kommission und die Notwendigkeit der Verhältnismäßigkeit der Korrektur im Hinblick auf die Schwere der Unzulänglichkeit zu erheblichem zusätzlichem Arbeitsaufwand führen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD AGRI

4.28. Der Jährliche Tätigkeitsbericht der GD AGRI⁽²⁶⁾ enthält Vorbehalte zu den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums für 31 Zahlstellen in 19 Mitgliedstaaten. Die Vorbehalte wurden geltend gemacht, „weil in den zugrunde liegenden Vorgängen ein signifikantes Ausmaß an Schwachstellen zu verzeichnen war“. Der unter Vorbehalt stehende Betrag beläuft sich ausgehend von einer Restfehlerquote⁽²⁷⁾ von 5,19 % auf 559 Millionen Euro. Dies bedeutet einen erheblichen Anstieg gegenüber dem Vorjahr, in dem die Restfehlerquote auf der Grundlage der Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten bei 1,62 % lag⁽²⁸⁾.

4.29. Der große Anstieg der Restfehlerquote für 2013 ergibt sich dadurch, dass die Kommission ihren Ansatz gegenüber 2012 geändert hat. Die Kommission trägt nunmehr bei der Beurteilung der Fehlerquote der Zahlstellen ihren eigenen Konformitätsprüfungen, den Prüfungen des Hofes, den jährlichen Berichten der bescheinigenden Stellen und anderen verfügbaren Informationen Rechnung. Für 2013 nahm die Kommission in Bezug auf die insgesamt 69 Zahlstellen bei 43 der 48 in den letzten drei Jahren von der Kommission und vom Hof geprüften Zahlstellen eine Anpassung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fehlerquoten vor. Für die Ausgaben, die nicht durch Prüfungen der Kommission oder des Hofes abgedeckt waren, fanden jedoch keine Anpassungen statt. Dies wirkt sich möglicherweise auf die Restfehlerquote aus.

4.28. In seinem Jahresbericht 2012 sprach der Hof in Kapitel 4 der GD AGRI die Empfehlung aus, für künftige Haushaltsjahre in Bezug auf den ELER die neue Methodik anzuwenden, die sie für das Jahr 2012 zur Berechnung der Fehlerquote und des Risikobetrags für entkoppelte Direktbeihilfen (EGFL) genutzt hatte. Ein unmittelbares Ergebnis der Anwendung dieser neuen Methodik war, dass die für das Jahr 2013 berechnete Restfehlerquote für den ELER von der nach der alten Methodik im Jahr 2012 und in früheren Jahren berechneten abweicht. Aufgrund der genaueren Schätzung des Risikobetrags auf Ebene der Zahlstellen wurden die Vorbehalte für den ELER für die Hälfte der Zahlstellen fallen gelassen.

4.29. Die Kommission bewertet die von den Zahlstellen gemeldeten Fehlerquoten und nimmt Anpassungen auf der Grundlage aller verfügbaren relevanten Informationen vor. Alle Zahlstellen unterliegen in jedem Jahr der Prüfung durch die bescheinigenden Stellen (auch wenn die Kommission anerkennt, dass die sich aus den Prüfungsurteilen der bescheinigenden Stelle ergebende Zuverlässigkeitsgewähr noch verbessert werden muss — dies erfolgt ab dem Antragsjahr 2014). Da die von der Kommission durchgeführten Prüfungen auf der Grundlage einer Risikoanalyse festgelegt werden, kann zudem davon ausgegangen werden, dass die Zahlstellen, die in den vergangenen drei Jahren nicht geprüft wurden, ein niedrigeres Risiko aufweisen. Weitere Anpassungen, die sich nicht auf tatsächliche und konkrete Erkenntnisse stützen, würden zu einer Überschätzung der Restfehlerquote führen.

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass in Fällen, in denen die Kommission die Fehlerquote einer Zahlstelle anpasst, dies die Notwendigkeit eines Vorbehalts und damit auch eines Plans für Abhilfemaßnahmen für die betroffene Zahlstelle zur Folge haben kann. Dies hätte finanzielle und personelle Auswirkungen für diese Zahlstelle, ohne dass die Kommission über objektive Elemente verfügt hätte, auf die sich die Anpassung hätte stützen können.

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

⁽²⁷⁾ Die Restfehlerquote ist die von der Kommission vorgenommene Schätzung des Fehlers, der nach der Berichtigung der durch die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten aufgedeckten Fehler noch verbleibt.

⁽²⁸⁾ Zwar gab die Kommission an, die Restfehlerquote für 2012 sei wahrscheinlich höher, legte jedoch keine eigene quantifizierte Schätzung vor.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.30. Nach dem von der GD AGRI in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten 2011 und 2012 geltend gemachten Vorbehalt bezüglich des ELER wurden alle Mitgliedstaaten aufgefordert, Aktionspläne auszuarbeiten, um die Fehlerquote in diesem Politikbereich zu verringern. Der Hof erkennt zwar die unternommenen Anstrengungen an, stellte jedoch bei der Überprüfung einer Stichprobe von Aktionsplänen fest, dass diese von sehr unterschiedlicher Qualität und Reichweite waren. Eine besondere Schwachstelle besteht darin, dass die Prüfungsfeststellungen der Kommission und des Hofes in den Aktionsplänen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Ein Beispiel für ein empfehlenswertes Verfahren wurde in Rumänien vorgefunden, wo 19 verschiedene Aktionen genannt wurden, mit denen sowohl für flächenbezogene als auch für nicht flächenbezogene Maßnahmen die bei Prüfungen festgestellten Schwachstellen angegangen werden. Dagegen zeigte sich z. B. in Spanien, dass nur neun der 17 Regionen einen Beitrag zum nationalen Aktionsplan leisteten, der sich zudem weitgehend auf flächenbezogene Maßnahmen konzentrierte und nicht auf die vom Hof für fehleranfälliger befundenen Investitionsmaßnahmen.

Umwelt, Fischerei und Gesundheit

4.31. Der Hof untersuchte die unter die Zuständigkeit der EFF-Prüfbehörde fallenden Systeme in Polen sowie die wichtigsten Bestandteile der von der GD MARE für die Verwaltung der EFF-Ausgaben eingesetzten Systeme.

Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

4.32. Die Ergebnisse der Prüfung der Systeme durch den Hof sind in **Anhang 4.2** zusammengefasst.

4.33. Das Hauptziel der Prüfung des Hofes bestand darin, die Kernanforderungen zu überprüfen, die das von der Prüfbehörde in Polen verwendete Verwaltungs- und Kontrollsystem erfüllen muss, um die Ordnungsmäßigkeit der aus dem EFF finanzierten Vorgänge zu gewährleisten. Zusätzlich wiederholte der Hof die von der Prüfbehörde durchgeführten Prüfungen von aus dem EFF finanzierten Vorgängen. Die wichtigsten aufgedeckten Mängel betreffen die Überprüfung der Beihilfevoraussetzungen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.30. Unmittelbar nachdem der Hof im Jahr 2012 eine hohe Fehlerquote für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums gemeldet hatte, ergriff die Kommission Maßnahmen in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Im Jahr 2012 wurden in 14 Mitgliedstaaten und ab 2013 in allen Mitgliedstaaten Aktionspläne ausgearbeitet, um die Fehlerursachen zu ermitteln und Abhilfemaßnahmen zu bestimmen. Sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von der Kommission wurden diesbezüglich erhebliche Anstrengungen unternommen. Dies war ein Lernprozess für alle beteiligten Parteien; die Kommission ist jedoch der Ansicht, bisher erfolgreich gewesen zu sein. Im Nachhinein ist zweifellos klar, dass einige Maßnahmen u. a. zielgerichteter und ihre zeitliche Planung anders hätte aussehen können. Die Kommission berücksichtigt die Anmerkungen des Hofes in der fortgesetzten Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine weitere Intensivierung der Anstrengungen zur Verringerung der Fehlerquoten.

Die Kommission überwacht aufmerksam die Wirksamkeit der Aktionspläne im Hinblick auf die wichtigsten Prüfungsfeststellungen und Mängel. In jenen spezifischen Fällen, in denen ein Mitgliedstaat entsprechende Probleme im Zusammenhang mit einer erhöhten Fehlerquote beharrlich nicht zur Kenntnis nimmt, kann die Kommission von Nettofinanzkorrekturen oder der Aussetzung bzw. Unterbrechung der Zahlungen Gebrauch machen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Systeme der Kommission zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

4.34. Der Hof untersuchte die Systeme, die von der GD MARE für die Risikobewertung, die Prüfungsplanung und Finanzkorrekturen im Bereich des EFF eingesetzt werden, wobei der Schwerpunkt auf Polen lag, um die Prüfung der Systeme dieses Mitgliedstaats zu ergänzen. Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass eine Finanzkorrektur für Polen zwar auf detaillierten Berechnungen beruhte, aber keine ausreichenden Nachweise zu ihrer Validierung vorlagen.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2013**

4.35. In diesem Themenkreis

— führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 6,7 % beläuft;

— werden von den 13 geprüften Kontrollsystemen sieben als bedingt wirksam und sechs als nicht wirksam bewertet.

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

4.34. Die Finanzkorrektur ist im Hinblick auf die Nichteinhaltung von Artikel 25 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 erfolgt. Dies war keine isolierte Maßnahme: So wurde in der GD MARE eine spezielle Arbeitsgruppe eingerichtet, um derartige Fälle zu untersuchen. Beteiligt waren die operativen Direktionen sowie die Bestanderhaltungs- und Kontrolldirektionen, um die kohärente Behandlung der Mitgliedstaaten und die wirksame Verbreitung von Informationen sicherzustellen.

4.35.

Die Kommission stellt fest, dass die vom Hof gemeldete Fehlerquote eine jährliche Schätzung darstellt, in der die vor den Prüfungen des Hofes durchgeführten Wiedereinziehungen und Korrekturmaßnahmen berücksichtigt sind. Die Kommission stellt ferner fest, dass die betreffenden Ausgaben in den Folgejahren durch aus einem Konformitätsabschlussverfahren hervorgehende Nettofinanzkorrekturen sowie durch Wiedereinziehungen von Begünstigten korrigiert werden. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die jährliche repräsentative Fehlerquote des Hofes im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Charakter von Nettofinanzkorrekturen und Wiedereinziehungen betrachtet werden sollte. Die Kommission nimmt die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote zur Kenntnis.

Allerdings teilt die Kommission insbesondere nicht die Auffassung des Hofes bezüglich der Einstufung von Verstößen gegen Cross-Compliance-Verpflichtungen als quantifizierbare Fehler und ist der Ansicht, dass diese nicht in die Berechnung ihrer DAS-Fehlerquoten einbezogen werden sollten.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 4.15 für eine ausführliche Erläuterung ihres diesbezüglichen Standpunkts.

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

BEMERKUNGEN DES HOFES

Empfehlungen

4.36. **Anhang 4.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2010 und 2011 legte der Hof 11 Empfehlungen vor. Von diesen Empfehlungen wurden eine vollständig, zwei weitgehend, sechs teilweise und zwei nicht umgesetzt.

4.37. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 spricht der Hof für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums folgende Empfehlungen aus:

- **Empfehlung 1:** Die Mitgliedstaaten sollten die Durchführung ihrer bestehenden Verwaltungskontrollen verbessern, indem sie alle den Zahlstellen zur Verfügung stehenden relevanten Informationen nutzen, da auf diese Weise der Großteil der Fehler aufgedeckt und berichtigt werden kann (siehe Ziffern 4.8 und 4.20). Insbesondere bei Investitionsmaßnahmen sollten im Zuge der Verwaltungskontrollen alle verfügbaren Informationen genutzt werden, um die Förderfähigkeit der Ausgaben, des Projekts und des Begünstigten (einschließlich aller Endaktionäre) sowie die Übereinstimmung der Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge mit den geltenden EU- und/oder nationalen Vorschriften zu bestätigen.
- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte sicherstellen, dass alle Fälle, in denen der Hof Fehler aufgedeckt hat, angemessen weiterverfolgt werden (siehe Ziffern 4.14, 4.20 und 4.21 sowie Ziffer 4.16 für den Bereich Umwelt).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.36. Siehe die Antworten in Anhang 4.3 für die 10 Empfehlungen in Bezug auf die Entwicklung des ländlichen Raums.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung und teilt die Ansicht, dass die Mitgliedstaaten ihre Verwaltungskontrollen besser ausführen müssen.

Die Zahlstellen und die Mitgliedstaaten führen derzeit gemeinsam Ex-ante-Bewertungen der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit der Maßnahmen durch, die Teil der Pläne zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020 sein werden. Sie sind verpflichtet, für jede ermittelte Fehlerquelle zielgerichtete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

Der Durchführungsrechtsakt von Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 wird Umfang und Inhalt der Verwaltungs-, Vor-Ort- und Ex-post-Kontrollen klar bestimmen.

Um die finanziellen Interessen der EU besser zu schützen, hat die Kommission die Vorschriften für die Unterbrechung von Zahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten ihre Aufgaben gemäß den Vorschriften für die geteilte Verwaltung nicht ordnungsgemäß wahrnehmen, verschärft.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung und wird sicherstellen, dass alle vom Hof ermittelten systemischen Fehler angemessen weiterverfolgt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 3:** Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die Aktionspläne, mit denen gegen die hohe Fehlerquote im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums angegangen werden soll, vollständig sind, d. h. alle Regionen einbeziehen und alle Maßnahmen — insbesondere Investitionsmaßnahmen — berücksichtigen, und dass sie den Prüfungsfeststellungen der Kommission und des Hofes Rechnung tragen (siehe Ziffer 4.30).

Für die GAP insgesamt empfiehlt der Hof Folgendes:

- **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte dokumentieren, wie sie die unter ihre Konformitätsprüfungen fallenden Ausgaben berechnet (siehe Ziffer 4.24).
- **Empfehlung 5:** Die Kommission sollte Maßnahmen zum weiteren Abbau des Rückstands bei den noch offenen Prüfungen ergreifen, damit alle vor 2012 durchgeführten Prüfungen bis Ende 2015 abgeschlossen werden können (siehe Ziffer 4.27).
- **Empfehlung 6:** Die Kommission sollte ihren Ansatz zur Berechnung der Restfehlerquote so weiterentwickeln, dass alle Ausgaben und Zahlstellen berücksichtigt werden (siehe Ziffer 4.29).

4.38. Außerdem empfiehlt der Hof Folgendes:

- **Empfehlung 7:** Bei Finanzkorrekturen, die den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Europäischen Fischereifonds auferlegt werden, sollten Nachweise zu deren Validierung verfügbar sein (siehe Ziffer 4.34).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Die Kommission arbeitet mit den Mitgliedstaaten intensiv zusammen, um die Ursachen der Fehler bei der Umsetzung der Politik zu ermitteln und zu beseitigen. Diese Arbeit wird in absehbarer Zukunft fortgesetzt, um ermittelte Mängel, einschließlich der vom Rechnungshof festgestellten, weiterzuerfolgen.

Im Rahmen des letzten Verfahrens zur Weiterverfolgung der Aktionspläne zu Fehlerquoten, das im März 2014 durchgeführt wurde, wurden bereits alle Mitgliedstaaten aufgefordert, die Aktionspläne und Abhilfemaßnahmen an verschiedene von der Kommission oder dem Rechnungshof mitgeteilte Prüfungsfeststellungen zu koppeln. Im nächsten Weiterverfolgungsverfahren, das im Herbst 2014 beginnt, wird dieses Thema weiter vertieft werden. Im Hinblick auf die Weiterverfolgung der wichtigsten Feststellungen wird ein vierteljährlicher Prüfungsfortschrittsbericht vorgestellt.

Die Kommission berücksichtigt diesen Punkt insbesondere in allen jährlichen Überprüfungsitzungen und im Rahmen der Begleitausschüsse mit den Verwaltungsbehörden und besteht dabei auf Vollständigkeit und Wirksamkeit der Aktionspläne.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. In der ersten Juniwoche 2014 wurden dem ERH Informationen über den Prüfungsumfang einschließlich aller zugrunde liegender ausführlicher Informationen im Zusammenhang mit den vom ERH angesprochenen Punkten übermittelt.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. In den vergangenen Jahren wurde diese Priorität von den Kommissionsdienststellen aktiv weiterverfolgt, was sich in den jährlichen Arbeitsprogrammen widerspiegelt.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung in dem Sinne, dass die bescheinigenden Stellen ab dem Antragsjahr 2014 die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe prüfen werden und dadurch belastbarere Informationen über die Fehlerquote auf Ebene der Zahlstellen zur Verfügung stehen werden.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

ANHANG 4.1

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

	2013			2012	2011	2010
	Entwicklung des ländlichen Raums	Umwelt, Fischerei und Gesundheit	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE						
Vorgänge insgesamt	162	15	177	177	178	92
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die						
nicht fehlerbehaftet waren	43 % (70)	73 % (11)	46 % (81)	37 %	43 %	48 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	57 % (92)	27 % (4)	54 % (96)	63 %	57 %	52 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge						
Aufschlüsselung nach Fehlerart						
Sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	48 % (44)	100 % (4)	50 % (48)	43 %	38 %	48 %
Quantifizierbare Fehler	52 % (48)	0 % (0)	50 % (48)	57 %	62 %	52 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER						
Wahrscheinlichste Fehlerquote			6,7 %	7,9 %	7,7 %	n. z.
Obere Fehlergrenze			9,9 %			
Untere Fehlergrenze			3,5 %			
⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.						
⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.						

ANHANG 4.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER SYSTEME IM THEMENKREIS ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS, UMWELT, FISCHEREI UND GESUNDHEIT

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme

Tabelle 1

Mitgliedstaat (Zahlstelle)	Geprüfte Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums	Verwaltungskontrollen bezüglich der Beihilfevoraussetzungen und der Verpflichtungen	Bewertung der Plausibilität der Kosten	Weiterverfolgung von Unregelmäßigkeiten einschließlich der Anwendung von Kürzungen oder Wiedereinziehungen	Kontrollen der Vergabevorschriften	Vor-Ort-Kontrollen und Stichprobenauswahl	Gesamtbewertung
Deutschland (Nord- rhein-Westfalen)	Flächenbezogene Maß- nahmen (M211, M212, M213, M214, M215)	Bedingt wirksam	n. z.	Bedingt wirksam	n. z.	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam
Spanien (Valencia)	Flächenbezogene Maß- nahmen (M211, M212, M214)	Bedingt wirksam	n. z.	Nicht wirksam	n. z.	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam
Malta	Flächenbezogene Maß- nahmen (M212, M214)	Bedingt wirksam	n. z.	Nicht wirksam	n. z.	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam
Slowenien	Flächenbezogene Maß- nahmen (M211, M212, M214)	Bedingt wirksam	n. z.	Wirksam	n. z.	Wirksam	Bedingt wirksam
Italien (Sizilien)	Nicht flächenbezogene Maßnahmen (M121, M123, M311, M511)	Bedingt wirksam	Nicht wirksam	Wirksam	Nicht wirksam	Wirksam	Nicht wirksam
Lettland	Nicht flächenbezogene Maßnahmen (M121, M123, M321, M511)	Nicht wirksam	Nicht wirksam	Nicht wirksam	Nicht wirksam	Bedingt wirksam	Nicht wirksam
Polen	Nicht flächenbezogene Maßnahmen (M321, M322)	Wirksam	Nicht wirksam	n. z.	Bedingt wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam
Rumänien	Nicht flächenbezogene Maßnahme (M312)	Nicht wirksam	Nicht wirksam	n. z.	n. z.	Bedingt wirksam	Nicht wirksam

Mitgliedstaat (Zahlstelle)	Geprüfte Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums	Verwaltungskontrollen bezüglich der Beihilfevoraussetzungen und der Verpflichtungen	Bewertung der Plausibilität der Kosten	Weiterverfolgung von Unregelmäßigkeiten einschließlich der Anwendung von Kürzungen oder Wiedereinzahlungen	Kontrollen der Vergabevorschriften	Vor-Ort-Kontrollen und Stichprobenauswahl	Gesamtbewertung
Anzahl der Mitglied- staaten mit Mängeln/ Anzahl der geprüften Mitgliedstaaten		7/8	4/4	4/6	3/3	5/8	
Geprüfte flächenbezogene Maßnahmen:	M211: Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten; M212: Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind; M213: Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG; M214: Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen; M215: Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen						
Geprüfte nicht flächenbe- zogene Maßnahmen:	M121: Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe; M123: Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen; M311: Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten; 312: Unternehmensgründung und -entwicklung; M321: Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung; M322: Dorferneuerung und -entwicklung; M511: technische Hilfe						
Tabell 2							
Mitgliedstaat (Zahlstelle)	Regelung	Weiterverfolgung von Unregelmäßigkeiten einschließlich der Anwendung von Kürzungen oder Wiedereinzahlungen	Umsetzung der Cross-Compliance- Grundanforderungen und Sicherstellung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands	Vor-Ort-Kontrollen und Stichprobenauswahl	Gesamtbewertung		
Tschechische Republik	Cross-Compliance	Bedingt wirksam	Nicht wirksam	Bedingt wirksam	Nicht wirksam		
Spanien (Kastilien und León)	Cross-Compliance	Nicht wirksam	Nicht wirksam	Bedingt wirksam	Nicht wirksam		
Italien (Emilia-Romagna)	Cross-Compliance	Bedingt wirksam	Nicht wirksam	Nicht wirksam	Nicht wirksam		
Malta	Cross-Compliance	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam		
Anzahl der Mitgliedstaaten mit Mängeln/Anzahl der geprüften Mitgliedstaaten		4/4	4/4	4/4		4/4	

Tabelle 3

Mitgliedstaat	Allgemeine Aspekte	Prüfungshandbuch	Prüfungsmethoden für Systemprüfungen	Überprüfung der Systemprüfungen	Stichprobenverfahren für Prüfungen von Vorgängen	Prüfungsmethoden für Prüfungen von Vorgängen	Überprüfung der Prüfungen von Vorgängen	Wiederholung von Prüfungen von Vorgängen	Jährlicher Kontrollbericht und Stellungnahme	Gesamtbewertung
Polen (Prüfbehörde für den Europäischen Fischereifonds)	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam

ANHANG 4.3

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

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend		Unzureichende Nachweise
2011	4.53. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Empfehlung des Hofes zur weiteren Vereinfachung der Vorschriften und Bedingungen im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums weiterhin Bestand hat.			X				Die Kommission achtet stets auf Möglichkeiten zur Vereinfachung der Vorschriften und Bedingungen für die Entwicklung des ländlichen Raums, wobei es ihr bewusst ist, dass viele dieser Bedingungen zusätzliche Elemente darstellen, die von den Mitgliedstaaten hinzugefügt wurden, und sie sich somit außerhalb des Einflussbereichs der Kommission befinden. Mit den Ende 2013 in Kraft getretenen neuen Rechtsvorschriften für die Entwicklung des ländlichen Raums für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurde eine Reihe von Vereinfachungen eingeführt und zudem die Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit der in den Programmen niedergelegten Maßnahmen vorgeschrieben. Nachdem diese Rechtsvorschriften nun in Kraft getreten sind, ist der Spielraum der Kommission in Bezug auf die Ergreifung weiterer Vereinfachungsmaßnahmen im Programmplanungszeitraum 2014-2020 eher begrenzt. Die Ergebnisse dieser neu eingeführten Vereinfachungen werden erst im Laufe des nächsten Umsetzungszeitraums sichtbar werden.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	
2011	<p>4.54. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellung und Schlussfolgerungen für 2011 spricht der Hof für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums folgende Empfehlungen für den laufenden Programmplanungszeitraum aus:</p> <p>Empfehlung 1: Die Mitgliedstaaten sollten strengere Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen durchführen, um das Risiko einzudämmen, dass der EU nicht förderfähige Ausgaben gemeldet werden.</p>			X			<p>Die Kommission stimmt mit dem Hof überein und empfiehlt den Mitgliedstaaten systematisch, alle derartigen Unzulänglichkeiten im Rahmen ihrer Konformitätsabschlussverfahren zu beseitigen.</p> <p>In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 formulierte die GD AGRI 62 Vorbehalte und forderte die Ergreifung von Maßnahmen zur Beseitigung der Fehler. Werden von den Zahlstellen nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, kann dies zur Aussetzung der Zahlungen durch die Kommission führen.</p> <p>Darüber hinaus werden die neuen Maßnahmen, die von den bescheinigenden Stellen ab dem Haushaltsjahr 2015 im Hinblick auf die Abgabe einer Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit durchgeführt werden, dazu beitragen, Unzulänglichkeiten im Zusammenhang mit der Wirksamkeit der Kontrollen der Zahlstellen aufzudecken, und sie auf die erforderlichen Verbesserungen ausrichten, um sicherzustellen, dass die Kontrollen mit der nötigen Genauigkeit durchgeführt werden.</p> <p>Werden von den Mitgliedstaaten nicht förderfähige Ausgaben geltend gemacht, schützt die Kommission den EU-Haushalt durch die Wiedereinziehung rechtsgrundloser Zahlungen über Nettofinanzkorrekturen.</p>
	<p>Empfehlung 2: Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten in folgenden Fällen eine bessere Durchsetzung der bestehenden Vorschriften sicherstellen:</p> <ul style="list-style-type: none"> — bei der öffentlichen Auftragsvergabe und bei der Behandlung der MwSt., wenn es sich bei den Beihilfeempfängern um öffentliche Stellen handelt, — bezüglich der Agrarumweltverpflichtungen und der Förderfähigkeit im Zusammenhang mit der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe. 			X			<p>Die GD AGRI hat bei ihren eigenen Prüfungen ebenfalls ähnliche Schwachstellen ermittelt wie der Hof und unterzieht diese dem Konformitätsabschlussverfahren. Wird ein Risiko für den EU-Haushalt festgestellt, werden Nettofinanzkorrekturen auferlegt. Durch laufende Konformitätsabschlussverfahren werden ermittelte Unzulänglichkeiten bezüglich der Anwendung von Mehrwertsteuer- und Vergabevorschriften sowie der genannten Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums weiterverfolgt.</p> <p>Im Hinblick auf die öffentliche Auftragsvergabe wird festgelegt, dass die neuen, für die gesamte Kommission geltenden Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet, vor kurzem verabschiedet wurden (Beschluss der Kommission C(2013) 9527).</p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	
2011	Empfehlung 3: Die Kommission sollte die Gründe für die wesentliche Fehlerquote analysieren.		X				Zwischen 2012 und 2013 untersuchte die Kommission mithilfe einer Arbeitsgruppe die Hauptgründe für die Fehlerquote. Die Ergebnisse wurden in einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Bewertung der Fehlerursachen und Korrektur- und Präventivmaßnahmen in der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums dargelegt, die dem Europäischen Parlament und dem Rat im Juni 2013 vorgelegt wurde (SWD(2013) 244 final). Die Kommission hat mit den Mitgliedstaaten mehrere Seminare organisiert, um die Angelegenheit zu erörtern, und wird weiterhin die Gründe für alle neu ermittelten Elemente untersuchen.
	Empfehlung 4: Die Kommission sollte die Feststellungen des Hofes bei der Ausarbeitung der Prüfungsstrategie der GD AGRI für die Rechnungsabschlussprüfungen berücksichtigen.	X					k.A.
	Empfehlung 5: Die Kommission sollte die Leitlinien für die bescheinigenden Stellen erweitern und die Verpflichtung aufnehmen, dass diese Stellen die Feststellungen aus vorherigen Prüfungen der Kommission und des Hofes in ihre Prüfungsstrategie und Berichte einbeziehen.				X		Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Empfehlung vollständig umgesetzt wurde. Diese Angelegenheit wird in der Leitlinie behandelt, die von den bescheinigenden Stellen nach 2013 in zwei Phasen im Rahmen der Prüfungen anzuwenden ist: 1. in der Planungsphase, auf der Grundlage einer ersten Risikoanalyse, die alle verfügbaren Informationen, einschließlich der vorangegangenen Feststellungen des ERH, ordnungsgemäß berücksichtigen muss; diese müssen in der Prüfungsstrategie (siehe Abschnitt 3.2 in der Leitlinie) ordnungsgemäß begründet werden; und 2. in der Bewertungsphase, wenn die bescheinigende Stelle untersuchen soll, ob ihre Ergebnisse von etwaigen relevanten Informationen aus anderen Überprüfungskanälen (u. a. ERH, EK) infrage gestellt werden.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht mehr zutreffend	
2011	<p>Empfehlung 6: Hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Vorschriften in Bezug auf die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren eingehalten werden und die Kontrollen besser über das Jahr verteilt werden, damit alle relevanten Verpflichtungen angemessen kontrolliert werden.</p>				X		<p>Im Rahmen ihrer Prüfungen hinsichtlich der Anwendung des Cross-Compliance-Verfahrens durch die Mitgliedstaaten überprüft die Kommission systematisch, ob die Mitgliedstaaten die Einhaltung der Anforderungen in Bezug auf die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren und die zeitliche Planung der Vor-Ort-Kontrollen sicherstellen.</p>
	<p>4.55. Für die Politikbereiche Umwelt, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz empfiehlt der Hof Folgendes: Die Kommission sollte die Fangmengen im Rahmen von partnerschaftlichen Fischereiabkommen mit Ländern außerhalb der EU besser überwachen.</p>		X				

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht mehr zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise			
2010	3.58 d) angemessene Kontrolle der Qualität der Inspektionen und angemessene diesbezügliche Berichterstattung durch die bescheinigenden Stellen.		X				Die Kommission vertritt die Auffassung, dass diese Empfehlung vollständig umgesetzt wurde, da der Ratmen, der die angemessene Berichterstattung über die Qualität der Vor-Ort-Kontrollen durch die bescheinigenden Stellen sicherstellen soll, umgesetzt und die erforderlichen ausführenden Leitlinien den bescheinigenden Stellen übermittelt wurden. Ab dem Antragsjahr 2014 (Haushaltsjahr 2015) sind die bescheinigenden Stellen verpflichtet, eine Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der gegenüber der Kommission geltend gemachten Ausgaben abzugeben. Dies setzt voraus, dass sie die Qualität der von den Zahlstellen durchgeführten Kontrollen prüfen und darüber Bericht erstatten.
	3.59. Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums empfiehlt der Hof der Kommission und den Mitgliedstaaten die Beseitigung der ermittelten Schwachstellen. Hierzu sollte insbesondere die Wirksamkeit der Kontrollen in Bezug auf nicht unter das InVeKoS fallende Maßnahmen verbessert werden.		X				Die Kommission ist der Ansicht, dass sie in dieser Hinsicht bereits bedeutende Fortschritte erzielt hat. Sie hat innerhalb der GD AGRI und zusammen mit den Mitgliedstaaten umfangreiche Maßnahmen durchgeführt, um die Fehlerursachen zu ermitteln und entsprechende Abhilfemaßnahmen umzusetzen. Diese Arbeit wird fortgeführt, wenn neue Unzulänglichkeiten ermittelt werden. In den Jahren 2012 und 2013 gab es weitreichende Aktionspläne und im Jahr 2014 wurde die Erstellung von 31 Aktionsplänen für spezifische Zahlstellen mit anhaltend hohen Fehlerquoten notwendig.
	3.60. Schließlich müssen Kommission und Mitgliedstaaten wirksame Maßnahmen treffen, um die in den Politikbereichen Umwelt, Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz aufgezeigten Probleme abzustellen.		X				Die neuen Maßnahmen, die von den bescheinigenden Stellen ab dem Haushaltsjahr 2015 im Hinblick auf die Abgabe einer Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit durchgeführt werden, werden auch dazu beitragen, Unzulänglichkeiten im Zusammenhang mit der Wirksamkeit der Kontrollen der Zahlstellen aufzudecken, und sie folglich auf die erforderlichen Verbesserungen ausrichten, um sicherzustellen, dass die Kontrollen entsprechend den Anforderungen durchgeführt werden.

KAPITEL 5

Regionalpolitik, Verkehr und Energie

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	5.1-5.19
Besondere Merkmale des Themenkreises	5.3-5.18
Politische Ziele	5.3-5.4
Politische Instrumente	5.5-5.15
Risiken für die Ordnungsmäßigkeit	5.16-5.18
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	5.19
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	5.20-5.32
Prüfung von Finanzierungsinstrumenten	5.33-5.36
Prüfung ausgewählter Kontrollsysteme	5.37-5.60
Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission	5.37-5.51
Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommission	5.52-5.60
Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung	5.53-5.58
Generaldirektion Mobilität und Verkehr und Generaldirektion Energie	5.59-5.60
Schlussfolgerung und Empfehlungen	5.61-5.64
Schlussfolgerung für 2013	5.61-5.62
Empfehlungen	5.63-5.64
Anhang 5.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Themenkreis Regionalpolitik, Verkehr und Energie	
Anhang 5.2 — Ergebnisse der Prüfung ausgewählter Kontrollsysteme im Themenkreis Kohäsion	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

5.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zum Themenkreis Regionalpolitik, Verkehr und Energie, der die Politikbereiche „Regionalpolitik“, „Mobilität und Verkehr“ und „Energie“ umfasst. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2013 sind **Tabelle 5.1** zu entnehmen.

Tabelle 5.1 — Regionalpolitik, Verkehr und Energie — Kerndaten 2013

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen
Regionalpolitik	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und sonstige regionale Maßnahmen	31 130
	Kohäsionsfonds	11 906
	Heranführungsmaßnahmen im Bereich der Strukturpolitik	358
	Verwaltungsausgaben	86
	Solidaritätsfonds	14
		43 494
Mobilität und Verkehr	Transeuropäische Netze (TEN)	771
	Binnen-, Luft- und Seeverkehrspolitik	158
	Verwaltungsausgaben	65
	Forschung im Verkehrsbereich	65
		1 059
Energie	Konventionelle und erneuerbare Energien	312
	Kernenergie	199
	Forschung im Energiebereich	144
	Verwaltungsausgaben	76
	Transeuropäische Netze (TEN)	27
		758
Zahlungen des Jahres insgesamt		45 311
- Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾		227
Operative Ausgaben insgesamt		45 084
- Vorschüsse ⁽²⁾ ⁽³⁾		2 974
+ abgerechnete Vorschüsse ⁽²⁾		1 742
+ Auszahlungen an Endempfänger aus Finanzierungsinstrumenten		1 625
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt		45 477
Mittelbindungen des Jahres insgesamt		46 759

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

⁽²⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang 1.1**).

⁽³⁾ Dieser Betrag umfasst 1 869 Millionen Euro für Vorschüsse an Finanzierungsinstrumente.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.2. Auf die Regionalpolitik, die vor allem über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Kohäsionsfonds (KF) umgesetzt wird, entfallen 96 % der Ausgaben für die in diesem Kapitel behandelten Politikbereiche; die übrigen 4 % entfallen auf die Bereiche Verkehr und Energie.

Besondere Merkmale des Themenkreises*Politische Ziele***Regionalpolitik**

5.3. Ziel der Regionalpolitik ist es, durch den Abbau des Entwicklungsgefälles zwischen den verschiedenen Regionen, die Umstrukturierung von Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung und die Diversifizierung in ländlichen Gebieten den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu stärken sowie die grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit zu fördern.

Mobilitäts-, Verkehrs- und Energiepolitik

5.4. Mit der Verkehrs- und Energiepolitik wird das Ziel verfolgt, den europäischen Bürgern und Unternehmen sichere, nachhaltige und wettbewerbsfähige Systeme und Dienstleistungen im Verkehrs- und Energiebereich bereitzustellen und an innovativen Lösungen zu arbeiten, die zur Ausgestaltung und Umsetzung dieser Politik beitragen.

*Politische Instrumente***Regionalpolitik**

5.5. Die Mittel des EFRE werden für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten, die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen, regionale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Maßnahmen zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen eingesetzt. Mit Mitteln des Kohäsionsfonds werden in den Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt, Infrastrukturinvestitionen in den Bereichen Umwelt und Verkehr finanziert. Außerdem gibt es das Instrument für Heranführungshilfe, das dazu dient, Bewerberländer dabei zu unterstützen, sich auf die Verwendung von EU-Regionalfördermitteln vorzubereiten, sowie den EU-Solidaritätsfonds, aus dem im Fall von Naturkatastrophen in den Mitgliedstaaten Unterstützung bereitgestellt wird (siehe **Tabelle 5.1**).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben aus den Fonds der Kohäsionspolitik (EFRE/KF und ESF)

5.6. Sowohl der EFRE und der Kohäsionsfonds als auch der Europäische Sozialfonds (ESF) tragen zur Finanzierung der Kohäsionspolitik bei. Für diese Fonds gelten vorbehaltlich der in den Verordnungen der einzelnen Fonds vorgesehenen Ausnahmen gemeinsame Regeln. Die Fonds der Kohäsionspolitik werden über mehrjährige Programme umgesetzt, wobei sich die Kommission und die Mitgliedstaaten die Verwaltung teilen. Auf den ESF, der Thema von Kapitel 6 ist, wird in diesem Kapitel verwiesen, wenn Punkte behandelt werden, die allen Fonds gemeinsam sind.

5.7. Für jeden Programmplanungszeitraum genehmigt die Kommission auf der Grundlage von Vorschlägen der Mitgliedstaaten operationelle Programme (OP) und indikative Finanzierungspläne, in denen die EU- und die nationale Beteiligung⁽¹⁾ veranschlagt werden. Die von den Behörden der Mitgliedstaaten ausgewählten Projekte werden im Rahmen der OP finanziert und von privaten Einzelpersonen, Vereinigungen, Unternehmen des privaten oder öffentlichen Rechts oder lokalen, regionalen bzw. nationalen Stellen durchgeführt. Die Vorschriften für die Erstattung von Kosten aus dem EU-Haushalt sind in den Verordnungen und/oder nationalen Förderfähigkeitsregeln festgelegt.

5.8. Für jedes Projekt machen die Begünstigten die angefallenen Kosten bei ihren nationalen Behörden geltend. Die einzelnen Erklärungen werden für jedes OP in regelmäßigen Abständen zu Ausgabenerklärungen zusammengefasst, die von den Behörden der Mitgliedstaaten bescheinigt und an die Kommission übermittelt werden⁽²⁾. Der Gesamtbetrag der EU-Kofinanzierung wird dem Mitgliedstaat anschließend entsprechend dem auf der Prioritätsebene festgelegten Kofinanzierungssatz aus dem EU-Haushalt erstattet.

5.7. Die Festlegung der Förderfähigkeitskriterien auf nationaler Ebene (Artikel 56 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates) stellte eine der wichtigsten Vereinfachungen dar, die im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingeführt wurden. Damit sollte den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Anpassung der Förderfähigkeitskriterien an die spezifischen Erfordernisse von Regionen oder Programmen und deren Harmonisierung mit Vorschriften gegeben werden, die für andere öffentliche Programme auf nationaler Ebene gelten.

⁽¹⁾ Insgesamt genehmigte die Kommission für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 434 OP, von denen 317 auf den EFRE/KF (24 dieser OP umfassen Kohäsionsfondsprojekte) und 117 auf den ESF entfallen. Am 1. Juli 2013 trat Kroatien der EU als 28. Mitgliedstaat bei. Infolgedessen stieg die Gesamtzahl der OP auf 440 an (322 EFRE/KF- und 118 ESF-OP).

⁽²⁾ Das Ausmaß der Kostenerstattung ist von dem für die jeweiligen Projekte im OP festgelegten Erstattungssatz abhängig, richtet sich jedoch auch nach anderen Kriterien (z. B. besonderen Obergrenzen gemäß den Verordnungen und/oder den Vorschriften über staatliche Beihilfen).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Mitgliedstaatliche und regionale Ebene

5.9. Es ist in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten, vorschriftswidrige Ausgaben zu verhindern oder aufzudecken und zu berichtigen und der Kommission Bericht zu erstatten. Für die laufende Verwaltung sind Verwaltungsbehörden und zwischengeschaltete Stellen⁽³⁾ zuständig. Sie müssen sicherstellen, dass alle Projekte für eine EU-Finanzierung infrage kommen und dass die geltend gemachten Kosten mit allen in den Verordnungen und/oder nationalen Vorschriften festgelegten Bedingungen in Einklang stehen. Die entsprechenden Überprüfungen umfassen Vor-Ort-Kontrollen von Projekten, die auf Stichprobenbasis stattfinden, und Verwaltungsprüfungen der Unterlagen, bevor die Ausgaben von Verwaltungsbehörden bescheinigt werden. Bescheinigungsbehörden müssen sicherstellen, dass angemessene Kontrollen durchgeführt worden sind, und zusätzliche Überprüfungen vornehmen, ehe sie die Ausgaben bei der Kommission melden, um eine Erstattung zu beantragen. Zusammengefasst werden diese Verwaltungsüberprüfungen als „Primärkontrollen“ bezeichnet.

5.10. Zusätzlich führen Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten für jedes OP (oder eine Gruppe von OP) Systemprüfungen und auf Stichprobenbasis Ex-post-Prüfungen von Vorhaben durch⁽⁴⁾. Über diese Prüfungen erstatten sie der Kommission in jährlichen Kontrollberichten, die ein jährliches Prüfungsurteil (Stellungnahme) zum Funktionieren der Systeme und die von der Prüfbehörde geschätzte Fehlerquote umfassen, Bericht (siehe Ziffern 5.38 und 5.41)⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Zwischengeschaltete Stellen sind Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts, die unter der Verantwortung einer Verwaltungsbehörde tätig sind und in deren Auftrag Aufgaben wahrnehmen.

⁽⁴⁾ Artikel 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABL L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

⁽⁵⁾ Weitere Einzelheiten zur Rolle und zu den Zuständigkeiten der Prüfbehörden und zu ihrem Beitrag zum Prozess der Erlangung von Prüfungssicherheit der Kommission sind den Ziffern 5-11 des Sonderberichts Nr. 16/2013 „Modell der ‚Einzigigen Prüfung‘ (Single Audit) — Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme“ zu entnehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kommissionsebene

5.11. Die Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration) muss Sicherheit darüber erlangen, dass die Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben, die den Verordnungsanforderungen entsprechen und wirksam funktionieren⁽⁶⁾. Stellt die Kommission fest, dass ein Mitgliedstaat vorschriftswidrige Ausgaben, die bescheinigt und geltend gemacht wurden, nicht berichtet hat oder dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme beträchtliche Mängel aufweisen, kann sie die Zahlungen unterbrechen oder aussetzen⁽⁷⁾. Wenn der Mitgliedstaat die vorschriftswidrigen Ausgaben nicht herausnimmt (wobei er die ausgeschlossenen Ausgaben durch förderfähige Ausgaben für andere Projekte desselben OP ersetzen kann) und/oder die aufgedeckten Systemmängel nicht beseitigt, kann die Kommission finanzielle Berichtigungen vornehmen⁽⁸⁾. Weitere Informationen darüber, wie die Kommission Unterbrechungen/Aussetzungen beschlossen und finanzielle Berichtigungen vorgenommen hat, sind auch in Kapitel 1 (Ziffern 1.12-1.14) enthalten.

Mobilität und Verkehr sowie Energie

5.12. Die Verkehrspolitik der Europäischen Union ist auf den Ausbau des Binnenmarkts, die Steigerung von Wettbewerb und Innovation sowie die Integration von Verkehrsnetzen ausgerichtet. In diesem Bereich werden mithilfe der EU-Politik Mobilität, nachhaltige Entwicklung und Verkehrssicherheit gefördert. Die Energiepolitik ist darauf ausgerichtet, Bürger und Unternehmen mit Energie zu erschwinglichen und wettbewerbsfähigen Preisen sowie mit technisch fortgeschrittenen Energiedienstleistungen zu versorgen. Gefördert werden die nachhaltige Energieerzeugung, der nachhaltige Energietransport und Energieverbrauch und eine sichere Energieversorgung in der EU. Die wichtigsten Finanzierungsinstrumente in diesen beiden Bereichen sind das Programm für die transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V) und das Europäische Energieprogramm zur Konjunkturbelebung (EEPR) (siehe **Tabelle 5.1**).

⁽⁶⁾ Artikel 72 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽⁷⁾ Artikel 39 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 1) sowie Artikel 91 und 92 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽⁸⁾ Artikel 99 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben für Mobilität und Verkehr sowie für Energie

5.13. Die Ausgaben für Verkehr und Energie werden von der Kommission (Generaldirektion Mobilität und Verkehr sowie Generaldirektion Energie) über zwei Exekutivagenturen und ein Gemeinsames Unternehmen⁽⁹⁾ getätigt. Einige Ausgaben unterliegen auch der gemeinsamen Verwaltung (z. B. Mittel für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen oder die europäische Fazilität zur Förderung der Energieeffizienz).

5.14. In der Regel finanziert die Kommission Projekte nach Aufforderungen zur Einreichung von Projektvorschlägen. Für genehmigte Projekte leistet die Kommission auf der Grundlage von Finanzhilfvereinbarungen oder von ihr gefasster Beschlüsse Zahlungen direkt an die Begünstigten. Bei den Begünstigten handelt es sich gewöhnlich um mitgliedstaatliche Behörden, mitunter aber auch um öffentliche oder private Unternehmen. Die EU-Finanzierung wird in Teilbeträgen bereitgestellt: Bei Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung oder des Finanzierungsbeschlusses wird eine Vorschusszahlung geleistet, auf die Zwischen- und Abschlusszahlungen folgen, mit denen die von den Begünstigten gemeldeten förderfähigen Ausgaben erstattet werden.

5.15. Die Kommission bewertet Vorschläge anhand festgelegter Auswahl- und Vergabekriterien, stellt den Begünstigten Informationen und Anleitungen bereit und überwacht und überprüft die Projektdurchführung anhand von Berichten über den Stand der finanziellen und technischen Durchführung, die von den Begünstigten übermittelt werden. In den Finanzhilfvereinbarungen oder in den Kommissionsbeschlüssen kann vorgesehen sein, dass die Ausgabenerklärungen von einem unabhängigen Prüfer oder einer zuständigen nationalen Einrichtung bescheinigt werden müssen. Zusätzlich führt die Kommission Ex-post-Prüfungen durch, um Fehler, die möglicherweise durch frühere Kontrollen nicht verhindert wurden, aufzudecken und zu berichtigen.

⁽⁹⁾ Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA) (Nachfolgerin der Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz), Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME) (Nachfolgerin der Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation) und Gemeinsames Unternehmen SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Risiken für die Ordnungsmäßigkeit***Regionalpolitik**

5.16. Bei den EFRE- und Kohäsionsfondsausgaben bestehen die Hauptrisiken darin, dass Aufträge nicht in Einklang mit den EU- und/oder nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge vergeben werden und dass Projekte finanziert werden, die nicht förderfähig sind oder nicht mit den EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen in Einklang stehen⁽¹⁰⁾. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass Begünstigte Kosten geltend machen, die gemäß den Verordnungen und/oder nationalen Förderfähigkeitsregeln nicht förderfähig sind.

5.17. Bei der Umsetzung der OP sind die Behörden der Mitgliedstaaten mit konkurrierenden Prioritäten konfrontiert. Sie müssen die Ausgaben angemessenen Kontrollen unterziehen, mit denen die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sichergestellt werden sollen, während sie gleichzeitig ein Interesse daran haben, dass die von der EU zugewiesenen Mittel ausgeschöpft werden. In der Praxis kann dies der konsequenten Durchführung wirksamer Kontrollen entgegenstehen, sodass Verstöße gegen die Vorschriften nicht aufgedeckt und berichtigt und letztendlich nicht förderfähige Ausgaben aus dem EU-Haushalt erstattet werden. Außerdem kann dies zur Finanzierung von Projekten führen, die zu teuer sind, nicht effizient umgesetzt werden oder wahrscheinlich nicht zu den erwarteten Ergebnissen führen⁽¹¹⁾. Dieses Spannungsverhältnis wird gegen Ende des Förderzeitraums noch relevanter.

Mobilität und Verkehr sowie Energie

5.18. Bei den Ausgaben für Verkehr und Energie besteht das Hauptrisiko darin, dass von den Begünstigten gemeldete nicht förderfähige Kosten von der Kommission nicht vor der Erstattung aufgedeckt werden. Außerdem bestehen wie bei den EFRE- und Kohäsionsfondsausgaben Risiken im Zusammenhang mit Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge.

5.16. Die Kommission teilt diese Einschätzung, wie der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009“ (Analyse der Fehler in der Kohäsionspolitik für die Jahre 2006-2009, SEK(2011) 1179 vom 5. Oktober 2011) zu entnehmen ist. In diesem Dokument nennt die Kommission besondere Maßnahmen zur Verringerung dieser Risiken (insbesondere zusätzliche Anleitung und Schulung der Verwaltungsbehörden im Hinblick auf die festgestellten Risiken, zeitnahe Durchführung von Finanzkorrekturen, Unterbrechungs- und Aussetzungsverfahren sowie eine auf die risikoreichsten Bereiche gerichtete Prüfungstätigkeit).

⁽¹⁰⁾ Weitere Informationen über die Rolle und die Zuständigkeiten der Kommission im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen sind dem Sonderbericht Nr. 15/2011 „Ist durch die Verfahren der Kommission eine wirksame Verwaltung der Kontrolle staatlicher Beihilfen gewährleistet?“ zu entnehmen.

⁽¹¹⁾ Weitere Informationen zu Fragen der Leistungserbringung sind in Kapitel 10 enthalten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

5.19. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Regionalpolitik, Verkehr und Energie ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 180 Vorgängen⁽¹²⁾ gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1** untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb des Themenkreises repräsentativ ist. Im Jahr 2013 umfasste sie Vorgänge aus 19 Mitgliedstaaten⁽¹³⁾.
- b) Die Prüfung umfasste eine Untersuchung von Finanzierungsinstrumenten hinsichtlich der Auszahlungsquoten (d. h. des Anteils der auf der Ebene der Endempfänger verwendeten Mittel). Hierzu wurden die Fortschrittsberichte der Kommission für 2012 analysiert und die fünf zur Stichprobe der geprüften Vorgänge gehörenden Finanzierungsinstrumente untersucht.
- c) Die Bewertung der Kontrollsysteme bezog sich auf
 - i) die Aufsichtstätigkeit der Kommission im Hinblick auf die nationalen Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten;
 - ii) die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, der Generaldirektion Mobilität und Verkehr und der Generaldirektion Energie.

⁽¹²⁾ Diese Stichprobe umfasst 180 Vorgänge aus 168 regionalpolitischen Projekten (125 EFRE- und 38 Kohäsionsfondsprojekten sowie fünf Finanzierungsinstrumenten), acht Verkehrs- und vier Energieprojekten (siehe **Anhang 5.1**). Die Stichprobe wurde aus allen Zahlungen mit Ausnahme der Vorschüsse gezogen. Letztere beliefen sich im Jahr 2013 auf 2,9 Milliarden Euro. Von den 168 regionalpolitischen Vorgängen (einschließlich aller Finanzierungsinstrumente) beziehen sich 157 auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013. Die Stichprobe der Finanzierungsinstrumente wurde aus den Fonds ausgewählt, aus denen im Jahr 2013 Auszahlungen an Endempfänger (z. B. Darlehen, Garantien oder Beteiligungskapital) geleistet wurden.

⁽¹³⁾ Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakei und Schweden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

5.20. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 5.1** zusammengefasst. Von den 180 vom Hof geprüften Vorgängen waren 102 (57 %) fehlerbehaftet. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten 40 Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 6,9 %⁽¹⁴⁾.

5.21. Kapitel 1 enthält eine Bewertung der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der in der Erläuterung 6 zu den konsolidierten Jahresabschlüssen der EU enthaltenen Zahlenangaben zu den Finanzkorrekturen (siehe Ziffern 1.12-1.14). Inwieweit der Hof Finanzkorrekturen bei der Schätzung der wahrscheinlichsten Fehlerquote berücksichtigt, wird in Kapitel 1 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 erläutert⁽¹⁵⁾.

5.22. In **Abbildung 5.1** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Arten von Unregelmäßigkeiten zu der vom Hof für 2013 geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote beitragen.

5.20. Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 5.20 und 5.21:

Die Kommission stellt fest, dass die wahrscheinlichste Fehlerquote für 2013 mit den Fehlerquoten übereinstimmt, die der Hof für die letzten vier Jahre vorgelegt hat.

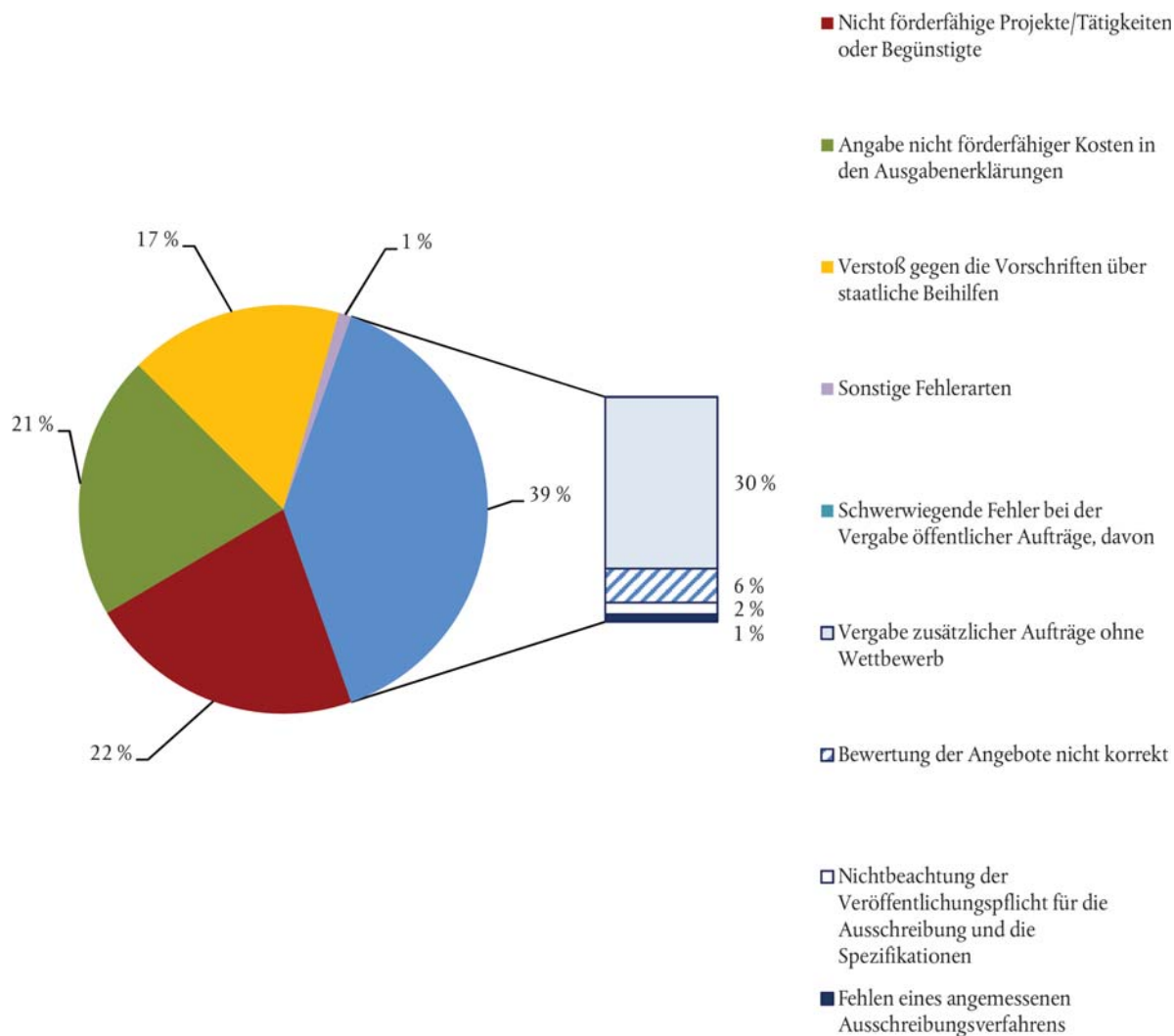
Dies bestätigt, dass die Fehlerquote für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 unverändert geblieben ist und deutlich unter den für den Zeitraum 2000-2006 gemeldeten Fehlerquoten liegt. Wie bereits im jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung für 2013 dargelegt, ist dies auf die verschärften Kontrollvorschriften im Programmplanungszeitraum 2007-2013 und die strenge Politik der Kommission zurückzuführen, die Zahlungen bei der Feststellung von Mängeln zu unterbrechen bzw. auszusetzen (siehe dazu Abschnitt 2.111 F, S. 44-45). Die Kommission wird sich bei ihren Maßnahmen auch weiterhin auf die risikoreichsten Programme bzw. Mitgliedstaaten konzentrieren und gegebenenfalls strenge Korrekturmaßnahmen in Form einer strikten Politik der Unterbrechungen und Aussetzungen von Zahlungen einleiten. Die Korrekturkapazität der Kommission wurde für den neuen Zeitraum 2014-2020 weiter gestärkt, indem den Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit genommen wird, Mittel wiederzuverwenden, was Nettofinanzkorrekturen gleichkommt. Dies wird einen wichtigen Anreiz für die Mitgliedstaaten darstellen, Unregelmäßigkeiten vor der Bescheinigung der an die Kommission übermittelten Jahresabrechnungen zu ermitteln und zu korrigieren.

Darüber hinaus sieht die Haushaltsordnung (Artikel 80 Absatz 4) in Übereinstimmung mit den Vorschriften zur Kohäsionspolitik (Artikel 99 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006) die Verwendung von Pauschalkorrekturen oder Korrekturen auf der Grundlage von Hochrechnungen vor, wenn rechtsgrundlos gezahlte Beträge nicht präzise beziffert werden können, was häufig vorkommt. Dies war bei der Regionalpolitik für 2013 der Fall. Die Kommission hat alles in ihren Kräften Stehende getan und im Einklang mit den bestehenden Rechtsvorschriften gehandelt, um den EU-Haushalt zu schützen. Gemäß dem vom Hof verfolgten Ansatz werden Anpassungen vorgenommen, indem eine Verbindung zu einzelnen Maßnahmen hergestellt wurde. Die Kommission ist der Auffassung, dass die vorgenommenen Pauschalkorrekturen die Gesamtheit der betroffenen Programme und Maßnahmen abdecken (siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 1.17).

⁽¹⁴⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 3,7 % (untere Fehlergrenze) und 10,1 % (obere Fehlergrenze) liegt.

⁽¹⁵⁾ Siehe Ziffern 1.19-1.37 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

Abbildung 5.1 — Aufschlüsselung der wahrscheinlichsten Fehlerquote nach Fehlerart



BEMERKUNGEN DES HOFES

Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge machen mehr als ein Drittel der vom Hof für diese Politikbereiche geschätzten Fehlerquote aus

5.23. Die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge sind im Hinblick auf den sparsamen und wirksamen Einsatz öffentlicher Mittel und die Schaffung eines EU-Binnenmarktes von zentraler Bedeutung.

5.24. Im Jahr 2013 prüfte der Hof 122 Verfahren für die Vergabe öffentlicher Bau- und Dienstleistungsaufträge, die den vom Hof geprüften 180 Ausgabenvorgängen zugrunde lagen⁽¹⁶⁾. Der kumulierte Auftragswert dieser öffentlichen Vergabeverfahren betrug schätzungsweise rund 4,2 Milliarden Euro⁽¹⁷⁾.

5.25. Wie in den Vorjahren waren die Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge besonders fehlerträchtig⁽¹⁸⁾. Der Hof stellte bei 60 der 122 geprüften Verfahren Verstöße gegen EU- und/oder nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge fest. In etwa einem Drittel dieser Fälle handelte es sich um schwerwiegende Verstöße gegen diese Vorschriften, die als quantifizierbare Fehler eingestuft wurden. Diese Fehler machen 45 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 39 % der für diesen Themenkreis geschätzten Fehlerquote aus (siehe Kapitel 5.1).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.23. Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 5.23 bis 5.25:

Obwohl die Kommission und der Rechnungshof die Einhaltung der Vorschriften zur öffentlichen Auftragsvergabe auf die gleiche Art überprüfen, wendet die Kommission seit dem Programmplanungszeitraum 2000-2006 proportionale Pauschalkorrekturen an, mit denen sie das Risiko des Schadens für den EU-Haushalt niedrig hält und die Art und Schwere der tatsächlichen Unregelmäßigkeiten berücksichtigt.

Diese Pauschalsätze werden von der Kommission und den meisten nationalen Behörden angewendet, wenn Finanzkorrekturen aufgrund von Verstößen gegen die Vorschriften des öffentlichen Auftragswesens vorgenommen werden. Dies trifft auch zu, wenn Folgemaßnahmen zu vom Rechnungshof gemeldeten Fehlern ergriffen werden.

Die Kommission stellt weiterhin fest, dass die Entlastungsbehörde die Kommission und den Hof aufgefordert hat, ihre Methoden zur Quantifizierung der Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu harmonisieren (Beschluss des Europäischen Parlaments vom 17. April 2013 betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2011).

2013 hat die Kommission ihren Beschluss zur Quantifizierung der Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, die unter anderem auch Kohäsionsausgaben und Ausgaben zur Entwicklung des ländlichen Raums beinhaltet, aktualisiert (siehe Beschluss der Kommission C(2013) 9527 final).

Aufgrund dieses Beschlusses schätzt die Kommission, dass die Quantifizierung der Fehler im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe 2013 bei Verwendung ihrer eigenen Quantifizierung bis zu 0,6 Prozentpunkte unter der vom Hof berechneten liegen würde.

⁽¹⁶⁾ Bei rund 73 % der 122 vom Hof geprüften öffentlichen Vergabeverfahren lag der Auftragswert über dem Schwellenwert, ab dem die in nationales Recht übertragenen EU-Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge angewendet werden müssen.

⁽¹⁷⁾ Bei diesem Betrag handelt es sich um die Gesamtausgaben für die erteilten Aufträge. Ein Teil dieser Ausgaben wurde im Rahmen der geprüften Ausgabenerklärungen bescheinigt.

⁽¹⁸⁾ Siehe Ziffern 4.26-4.27 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010, Ziffern 5.31-5.33 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011 und Ziffern 5.30-5.34 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 5.1 — Beispiele für schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

- a) *Ungerechtfertigte freihändige Vergabe zusätzlicher Arbeiten (ohne Vorliegen unvorhersehbarer Umstände):* Bei einem TEN-V-Projekt in Deutschland wurden Aufträge für zusätzliche Bauarbeiten am Passagierterminal eines Flughafens (die freihändig an denselben Auftragnehmer vergeben worden waren) für eine Kofinanzierung geltend gemacht. Diese zusätzlichen Arbeiten waren aufgrund von Mängeln bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung des Projekts erforderlich und nicht wegen unvorhersehbarer Umstände. In solchen Fällen ist eine freihändige Vergabe rechtswidrig, weswegen die zusätzlichen Arbeiten hätten ausgeschrieben werden müssen.

Ähnliche Fälle wurden bei anderen EFRE/KF- und Verkehrsprojekten in Belgien, der Tschechischen Republik, Deutschland, Spanien, Italien und Schweden festgestellt.

- b) *Verwendung vorschriftswidriger Vergabekriterien in einem Ausschreibungsverfahren:* Bei einem EFRE-Projekt, das die Renovierung eines öffentlichen Gebäudes in Spanien betraf, war in den Ausschreibungsunterlagen eine Formel zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots enthalten, durch die der Ausgang des Ausschreibungsverfahrens unzulässigerweise verändert und der Auftrag auf vorschriftswidrige Weise vergeben wurde.
- c) *Änderung des Auftragsumfangs nach der Ausschreibung:* Bei einem EFRE-Projekt, das die Modernisierung und Sanierung des Wasserversorgungsnetzes in Spanien betraf, wurde der Umfang des Projekts nach der Ausschreibung und der Auftragsvergabe erheblich geändert. Dies stellt einen Verstoß gegen die EU- und nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge dar, und die für diesen Auftrag geltend gemachten Ausgaben sind daher vorschriftswidrig. Zudem standen die tatsächlich durchgeführten Arbeiten nicht mit dem geänderten Auftrag in Einklang.

Ähnliche Fälle wurden bei EFRE/KF-Projekten in der Tschechischen Republik festgestellt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 5.1 — Beispiele für schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

- c) *Bezüglich der Tschechischen Republik betont die Kommission, dass sie eine Pauschalkorrektur von 10 % auf alle Ausgaben dieses Programms zwischen 2007 und dem 31. August 2012 vorgenommen hat, die Fehler abdeckt, die mit den vom Hof ermittelten übereinstimmen. Die Korrektur wurde auf alle vom Hof geprüften Vorhaben angewandt.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.26. Andere Fehler bei den Ausschreibungs- und Vergabeverfahren traten bei einem weiteren Drittel der 122 geprüften Fälle der öffentlichen Auftragsvergabe auf. Dazu gehören Fälle, in denen die Informations- und Veröffentlichungspflichten nicht eingehalten wurden, die Anwendung der Auswahlkriterien fehlerhaft war und die Ausschreibungsspezifikationen Unzulänglichkeiten aufwiesen. Diese Fehler wurden vom Hof bei der Schätzung der Fehlerquote nicht berücksichtigt⁽¹⁹⁾.

Bei drei vom Hof geprüften Projekten waren die Fördervoraussetzungen nicht erfüllt

5.27. Der Hof ermittelte drei Projekte, bei denen die in den Verordnungen festgelegten Fördervoraussetzungen und/oder die nationalen Förderfähigkeitsregeln nicht eingehalten wurden und die Fehler quantifiziert werden konnten. Auf diese Projekte entfallen 8 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 22 % der geschätzten Fehlerquote (siehe Kasten 5.2).

Kasten 5.2 — Beispiele für nicht förderfähige Projekte

- a) *Auswahl eines Projekts, dessen Ziele realistischere nicht erreicht werden können:* Ein EFRE-Projekt in Polen betraf die Renovierung eines historischen Gebäudes und des dazugehörigen Parks mit dem Ziel, es als Schulungszentrum mit Beherbergungsmöglichkeiten zu nutzen. Dieses Projekt wurde von der Verwaltungsbehörde ausgewählt, obwohl seine im Projektantrag genannten Ziele realistischere nicht erreicht werden konnten. Insbesondere wurde die Zahl der Schulungsteilnehmer, die die Räumlichkeiten nutzen würden, erheblich aufgebläht. Zudem wurden Kosten für die private Nutzung des Gebäudes geltend gemacht, die nicht unter die Finanzhilfvereinbarung fielen.
- b) *Begünstigter, der die im OP genannten Auswahlkriterien nicht erfüllte:* Ein EFRE-Projekt in Ungarn betraf die Anschaffung eines Baggers durch einen im Verkehrs- und Bausektor tätigen Begünstigten. Weder das Projekt noch die Geschäftstätigkeit des Begünstigten können jedoch als innovativ angesehen werden, weswegen die im OP festgelegten Kriterien nicht erfüllt waren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.26. *Die Kommission wird bei allen vom Hof gemeldeten Fehlern Folgemaßnahmen im Einklang mit dem Beschluss der Kommission C (2013) 9527 final durchführen.*

5.27. *Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 5.27 bis 5.29:*

Die Kommission ist bestrebt sicherzustellen, dass den Begünstigten und Verwaltungsbehörden der Programme die Förderkriterien bekannt sind. Hierzu können Schulung und Anleitung dienen, wobei die Verwaltungsbehörden im Bereich der Regionalpolitik und Stadtentwicklung dieses Wissen an alle für die Verwaltung der Mittel zuständigen Stellen weitergeben sollten. Stellt die Kommission im Bereich der Regionalpolitik auf Programmebene komplexe Vorschriften fest, spricht sie gegenüber den Mitgliedstaaten darüber hinaus Empfehlungen für eine Vereinfachung der Vorschriften aus.

Die Kommission wird ihre Maßnahmen auch weiterhin auf Programmbehörden konzentrieren, bei denen Risiken festgestellt wurden.

⁽¹⁹⁾ Weitere Informationen zu dem vom Hof verfolgten Ansatz zur Quantifizierung der Fehler im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe sind den Ziffern 10-12 von **Anhang 1.1** zu entnehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Bei nahezu einem Zehntel aller vom Hof geprüften Projekte wurden nicht förderfähige Kosten gemeldet

5.28. Bei der Einreichung von Ausgabenerklärungen bei der Kommission bescheinigen die nationalen Behörden, dass die geltend gemachten Kosten mit einer Reihe spezifischer Bestimmungen in Einklang stehen, die in EU-Verordnungen, nationalen Förderfähigkeitsregeln, besonderen OP-Vorschriften, Aufrufen zur Interessenbekundung, Beschlüssen über die Genehmigung der Kofinanzierung von Projekten oder Finanzhilfvereinbarungen festgelegt sind.

5.29. Der Hof stellte fest, dass bei 8 % der geprüften Vorgänge nicht förderfähige Kosten gemeldet worden waren. Solche Fehler machen 38 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 21 % der für diese Politikbereiche geschätzten Fehlerquote aus (siehe Kasten 5.3).

Kasten 5.3 — Beispiele für gemeldete nicht förderfähige Kosten

- a) *Nicht belegte Personalkosten:* Bei einem Energieprojekt in Frankreich, das den Bau einer Verbindung zwischen den Elektrizitätsnetzen Frankreichs und Spaniens betraf, konnten einige Personalkosten vom Begünstigten nicht belegt werden. Die zugrunde liegenden Ausgaben im Zusammenhang mit diesen Personalkosten kommen daher für eine EU-Kofinanzierung nicht in Betracht.

Ein ähnlicher Fall, bei dem nicht förderfähige Ausgaben für Gehälter geltend gemacht wurden, wurde bei einem EFRE-Projekt in Italien festgestellt.

- b) *Für eine Einrichtung eines Drittlands gemeldete Ausgaben:* Ein TEN-V-Projekt für die Weiterentwicklung eines gemeinsamen europäischen Luftraums wurde von Einrichtungen mehrerer EU-Mitgliedstaaten und eines Drittlands durchgeführt. Die Anforderung, dass nur Einrichtungen aus EU-Mitgliedstaaten Begünstigte sein durften und daher Kosten geltend machen konnten, wurde von dem Konsortium ignoriert, und es wurden auch Kosten eines Nicht-EU-Teilnehmers aus dem EU-Haushalt erstattet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verstöße gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen machen 17 % der Fehlerquote aus

5.30. Staatliche Beihilfen gelten grundsätzlich als mit dem Binnenmarkt unvereinbar, da sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen können⁽²⁰⁾. Die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen werden unmittelbar von der Kommission durchgesetzt. Die Mitgliedstaaten müssen alle Fälle potenzieller staatlicher Beihilfen (entweder über eine Regelung oder bei einem Projekt auf Einzelfallbasis) bei der Kommission anmelden, es sei denn, das Projekt liegt unterhalb einer De-minimis-Obergrenze oder fällt unter die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung⁽²¹⁾. Daraufhin sollte die Generaldirektion Wettbewerb bei allen angemeldeten Fällen beurteilen, ob die Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. In diesem Zusammenhang nimmt sie eine Bewertung vor, ob dasselbe Projekt auch ohne eine solche Beihilfe durchgeführt worden wäre.

5.31. Der Hof ermittelte in diesem Jahr 16 Projekte in acht Mitgliedstaaten, bei denen gegen die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen verstoßen wurde. Zu allen Fällen ersuchte der Hof die Generaldirektion Wettbewerb um eine vorläufige Beurteilung, die er auch erhielt. Diese Beurteilung und die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union wurden bei der Fehlerklassifizierung berücksichtigt. Bei fünf dieser Projekte ist der Hof der Ansicht, dass das Projekt nach den Vorschriften über staatliche Beihilfen keine oder geringere öffentliche Finanzmittel der EU und/oder des Mitgliedstaats hätte erhalten sollen. Diese quantifizierten Fehler machen etwa 17 % der geschätzten Fehlerquote⁽²²⁾ aus (siehe Kasten 5.4). Die übrigen 11 Fälle der Nichteinhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen wurden vom Hof bei der Schätzung der Fehlerquote nicht berücksichtigt.

Kasten 5.4 — Beispiele für Projekte, bei denen gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen verstoßen wurde

- a) *Anreizeffekt nicht nachgewiesen:* Bei einem EFRE-Projekt in Polen, das die Einrichtung eines gemeinsamen Dienstleistungszentrums für ein multinationales Unternehmen betraf, geht aus den von dem Unternehmen vorgelegten Angaben hervor, dass das Projekt auch ohne öffentliche Unterstützung rentabel gewesen wäre und dass die Beihilfe für die Durchführung des Projekts nicht notwendig war. Infolgedessen kommt das Projekt gemäß Artikel 8 der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung nicht für eine EU-Kofinanzierung in Betracht.

Ein ähnlicher Fall wurde bei einem anderen EFRE-Projekt in Polen festgestellt.

5.31. Die Kommission ist in der Europäischen Union die zuständige Behörde, die entscheiden kann, ob eine Beihilfe mit den Binnenmarktregeln vereinbar ist oder nicht. Dabei unterscheidet sie zwischen Verstößen gegen formelle und verfahrenstechnische Anforderungen an staatliche Beihilfen und der Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit den Binnenmarktregeln und somit der Nichterfüllung der grundlegenden Bedingungen der Vorschriften über staatliche Beihilfen. Dies bedeutet, dass eine Beihilfe, die den formellen und verfahrenstechnischen Anforderungen nicht entspricht, dennoch den wesentlichen und wichtigen entsprechen kann.

Die Kommission hat die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Kenntnis genommen und wird bezüglich der vom Hof ermittelten Fälle Folgemaßnahmen ergreifen.

⁽²⁰⁾ Artikel 107 Absatz 1 (staatliche Beihilfen) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

⁽²¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission (ABl. L 214 vom 9.8.2008, S. 3).

⁽²²⁾ Im Jahr 2012 lag der entsprechende Anteil bei 9 % (siehe Ziffer 5.41 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012).

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) *Ungerechtfertigter KMU-Aufschlag für staatliche Beihilfen:* Bei einem EFRE-Projekt in Slowenien wurden Beihilfen im Rahmen einer angemeldeten Regelung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) für Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen in der Automobilindustrie gewährt. Der Begünstigte erfüllte jedoch nicht die Kriterien für die Einstufung als KMU, da er vollständig im Eigentum von Großunternehmen stand und seine Forschungstätigkeiten ausschließlich für diese unternahm. Da die niedrigere Beihilfeintensität für Großunternehmen hätte zur Anwendung kommen müssen, ist ein Teil der Beihilfe nicht förderfähig.

Ähnliche Fälle wurden bei EFRE-Projekten in Bulgarien und Ungarn festgestellt.

Bei einem Drittel der untersuchten Vorgänge hätten Kontrollen auf mitgliedstaatlicher Ebene zumindest einen Teil der festgestellten Fehler verhindern können

5.32. In 17 Fällen quantifizierbarer Fehler auf der Ebene der Endbegünstigten verfügten die nationalen Behörden über ausreichende Informationen (die sie beispielsweise von den Endbegünstigten, deren Prüfern oder bei ihren eigenen Kontrollen erlangt hatten), um die Fehler zu verhindern, aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Wenn alle diese Informationen zur Berichtigung von Fehlern genutzt worden wären, wäre die für dieses Kapitel geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote um drei Prozentpunkte niedriger ausgefallen. Bei 10 dieser Fälle wurde eine von der Kommission verhängte Pauschalberichtigung in der Ausgabenerklärung berücksichtigt. Außerdem stellte der Hof in fünf Fällen fest, dass der von ihm aufgedeckte Fehler von den nationalen Behörden verursacht worden war. Diese Fehler trugen zwei Prozentpunkte zur geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote bei.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.32. Die Kommission verfolgt diese Fälle genau weiter, um zu gewährleisten, dass die betroffenen Systeme in Zukunft Fehler vor der Bescheinigung besser vermeiden. Sie stimmt zu, dass solide und rechtzeitige Verwaltungsprüfungen vorhanden sein müssen, um zu vermeiden, dass Unregelmäßigkeiten überhaupt auftreten oder in Zahlungsanträgen enthalten sind, die der Kommission bescheinigt vorgelegt werden.

Die Kommission führt seit 2010 gezielte Kontrollen von Verwaltungsprüfungen risikoreicher Programme durch, bei denen sie festgestellt hat, dass Mängel gegebenenfalls nicht oder nicht rechtzeitig von der Prüfungsbehörde des Programms aufgedeckt werden. Die Ergebnisse der bis Ende 2013 durchgeführten Prüfungen sind dem jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung zu entnehmen (siehe Seite 41).

Die Kommission verweist auf die verbesserten Verfahren im ordnungspolitischen Rahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020, nach denen Verwaltungsprüfungen und Kontrollen (einschließlich Vor-Ort-Kontrollen) rechtzeitig durchgeführt werden müssen, damit der Kommission die Jahresabschlüsse der Programme bescheinigt vorgelegt werden und die Verwaltungsbehörden die Managementerkklärungen vorlegen können. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese verschärften Kontrollverfahren anhaltende Rückgänge der Fehlerquote nach sich ziehen werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

PRÜFUNG VON FINANZIERUNGSMITTELN

5.33. Mit Finanzierungsinstrumenten werden Unternehmen oder Stadtentwicklungsprojekte in Form von Eigenkapitalbeteiligungen, Darlehen oder Garantien unterstützt⁽²³⁾. Sie können insbesondere in drei Bereichen eingesetzt werden: für die Unterstützung von KMU⁽²⁴⁾, für die Stadtentwicklung⁽²⁵⁾ und für die Förderung von Energieeffizienz.

5.34. Bis Ende 2012 waren 940 Finanzierungsinstrumente eingerichtet worden, und zwar im Rahmen von 175 EFRE- und ESF-OP in allen bis auf zwei der EU-27-Mitgliedstaaten (Irland und Luxemburg). Zusammen sind sie mit rund 12 558 Millionen Euro dotiert⁽²⁶⁾.

Weiterhin geringe Auszahlungsquoten bei den Finanzierungsinstrumenten

5.35. Generell erhalten die Fonds zur Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten einen Beitrag aus dem OP, wenn ihre Rechtsstruktur geschaffen worden ist, und diese Mittel werden in der Folge zur Unterstützung von Projekten verwendet. Eine solche finanzielle Unterstützung kann nur für Projekte gewährt werden, die in den Anwendungsbereich des jeweiligen OP fallen. Die Finanzierungsinstrumente sollen revolving sein oder, bei bestimmten Arten von Garantiefonds, eine starke Hebelwirkung erzielen. Die Erträge aus Investitionen oder Darlehen (einschließlich Gewinne) sollen erneut für die Zwecke der durch das Finanzierungsinstrument verwirklichten Tätigkeiten eingesetzt werden.

⁽²³⁾ Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽²⁴⁾ Hierzu gehört die Initiative JEREMIE (Gemeinsame europäische Ressourcen für kleinste bis mittlere Unternehmen), die gemeinsam mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und dem Europäischen Investitionsfonds (EIF) durchgeführt wird, um die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für KMU zu unterstützen.

⁽²⁵⁾ Hierzu gehört die Initiative JESSICA (Gemeinsame europäische Unterstützung für Investitionen zur nachhaltigen Stadtentwicklung), die zusammen mit der EIB durchgeführt wird, um rückzahlbare Investitionen (in Form von Eigenkapital, Darlehen oder Garantien) im Bereich der Stadtentwicklung zu tätigen.

⁽²⁶⁾ Europäische Kommission, Zusammenfassung der Daten über die Fortschritte bei der Finanzierung und Umsetzung von aus den Strukturfonds kofinanzierten Finanzierungsinstrumenten, COF 13/0093-00/EN, 19. September 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.36. Wie die Prüfung des Hofes für die im Jahr 2013 untersuchte Stichprobe von Finanzierungsinstrumenten ergab, sind die Auszahlungsquoten (d. h. die auf der Ebene der Endempfänger eingesetzten Mittel) weiterhin gering (Kasten 5.5). In den Verordnungsvorschriften ist festgelegt, dass nur die Zahlungen oder Garantien an Endempfänger als förderfähig betrachtet werden und dass nicht verwendete an Finanzierungsinstrumente ausgereichte Mittel beim Abschluss wieder dem EU-Haushalt zuzuführen sind⁽²⁷⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.36. Gemeinsame Antwort auf Ziffer 5.36 und Kasten 5.5:

Die Kommission berichtete dem Parlament und dem Rat über die geringe Ausführung der Finanzierungsinstrumente bis Ende 2012 (siehe Ares(2013)3153620 vom 1. Oktober 2013). Die durchschnittliche Auszahlungsquote spiegelt die Schaffung neuer Finanzierungsinstrumente im Jahr 2012 wider. Die Kommission wird im zweiten Halbjahr 2014 über die Lage Ende 2013 berichten. Des Weiteren ist die Kommission der Auffassung, dass sich die Leistungsbewertung auch darauf konzentrieren sollte, welche Ergebnisse durch kofinanzierte Finanzierungsinstrumente erreicht werden, einschließlich deren revolvierende Effekte und Hebelwirkungen.

Die Kommission hält fest, dass eine detaillierte Analyse eine Bewertung der unterschiedlichen Situationen erfordert, die auftreten können, und insbesondere berücksichtigen müsse, dass die geprüften Finanzierungsinstrumente Bulgarien, Griechenland, Italien und Litauen betreffen, das heißt Mitgliedstaaten, die von der Wirtschafts- und Finanzkrise besonders hart getroffen wurden.

Kasten 5.5 — Geringe Auszahlungsquoten bei Finanzierungsinstrumenten

Nach Angaben der Kommission belief sich die durchschnittliche Auszahlungsquote bei allen Finanzierungsinstrumenten in der EU-27 bis Ende 2012 auf 37 %. Dies entspricht im Vergleich zu 2011 einem Anstieg um drei Prozentpunkte. Diese Quote immer noch zu niedrig, um davon ausgehen zu können, dass alle verfügbaren Mittel zumindest einmal verwendet werden. Besondere Probleme wurden bei den Finanzierungsinstrumenten in drei Mitgliedstaaten (Bulgarien, Griechenland und Slowakei) festgestellt, in denen die Auszahlungsquoten erheblich unter dem EU-Durchschnitt für 2012 liegen.

Bei vier der fünf geprüften Finanzierungsinstrumente lagen die Auszahlungsquoten Ende 2013 (zwischen 3 % und 16 %) immer noch erheblich unter dem Durchschnittsniveau von 2012. Der Hof stellt darüber hinaus fest, dass die Mitgliedstaaten bis Ende 2013 die Möglichkeit hatten, Finanzierungsinstrumente mit zusätzlichen Mitteln aus operationellen Programmen auszustatten.

In Mitgliedstaaten untersuchte Finanzierungsinstrumente	2012			2013		
	Betrag in Euro, der der Kommission zum 31.12.2012 gemeldet wurde (*)		Auszahlungsquote	Von den Finanzierungsinstrumenten gemeldeter Betrag in Euro		Auszahlungsquote
	An den Holding-Fonds gezahlter oder von ihm garantierter Betrag	An die Endempfänger gezahlter oder ihnen garantierter Betrag		An den Holding-Fonds gezahlter oder von ihm garantierter Betrag	An die Endempfänger gezahlter oder ihnen garantierter Betrag	
Bulgarien	37 818 872	0	0 %	37 818 872	1 023 107	3 %
Griechenland	460 000 000	6 343 202	1 %	488 000 338 (**)	79 701 074	16 %
Italien	202 000 000	0	0 %	202 000 000	10 595 207,50	5 %
Italien	110 000 000	10 467 204	10 %	110 000 000	16 870 778	15 %
Litauen	169 974 513	64 237 987	38 %	240 931 417 (**)	87 263 848	36 %

(*) Quelle: Von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe j der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 übermittelte Jahresberichte; Informationen für 2013 von den untersuchten Finanzierungsinstrumenten vorgelegt.

(**) Erhöhung der Mittelausstattungen im Jahr 2013 gegenüber 2012: in Griechenland Aufstockung um rund 28 Millionen Euro, in Litauen Aufstockung um rund 71 Millionen Euro.

⁽²⁷⁾ Artikel 78 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER KONTROLLSYSTEME**Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission**

5.37. Die Ergebnisse der Prüfung der Systeme durch den Hof sind in **Anhang 5.2** zusammengefasst.

Die Kommission stützt sich auf die Arbeit der Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten

5.38. Die Prüfbehörden liefern der Kommission Sicherheit hinsichtlich des wirksamen Funktionierens der Verwaltungssysteme und internen Kontrollen eines OP sowie hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der bescheinigten Ausgaben⁽²⁸⁾. Diese Informationen werden von den Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten, Prüfungsurteilen und Berichten über Systemprüfungen übermittelt (siehe Ziffer 5.10).

5.38. *Beim Testierungsprozess spielen die Prüfbehörden mit Beginn des Programmplanungszeitraums und der Einrichtung der Systeme eine tragende Rolle.*

Die Verordnung bietet der Kommission die Möglichkeit, sich unter bestimmten Bedingungen zu ihrer Absicherung auf die Arbeit einer Prüfbehörde zu stützen (Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006). Die Kommission arbeitet eng mit den Prüfbehörden zusammen und stimmt sich mit ihnen ab, wobei sie bereits 2009 mit der Analyse der angewendeten Prüfmethodik und der Prüfungsergebnisse begann. Die Wiederholung der Prüfungen durch die Kommission trug zum Kapazitätenaufbau bei den Prüfbehörden bei, da sie mit Beratung, Anleitung und Empfehlungen einherging.

In ihren jährlichen Tätigkeitsberichten für 2013 legten die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und die GD Beschäftigung, Soziales und Integration eine detaillierte Analyse der Richtigkeit und Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten für 2013 gemeldeten Prüfungsangaben und -ergebnisse vor (siehe Abschnitt 2.111 B, Seiten 33 bis 36 des jährlichen Tätigkeitsberichts der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung für 2012 und Seiten 42 bis 44 des jährlichen Tätigkeitsberichts der GD Beschäftigung, Soziales und Integration für 2013).

⁽²⁸⁾ Insgesamt richteten die EU-28-Mitgliedstaaten für die 440 EFRE/KF- und ESF-OP, die für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 genehmigt wurden, 113 Prüfbehörden ein. Von diesen Behörden sind 63 sowohl für EFRE/KF- als auch für ESF-OP zuständig. Für alle 440 OP zusammen wurden von den Prüfbehörden bis Ende Dezember 2013 199 jährliche Kontrollberichte und Prüfungsurteile (Stellungnahmen) vorgelegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.39. Die Generaldirektionen Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie Beschäftigung, Soziales und Integration stützen sich bei der Ausarbeitung ihrer Jährlichen Tätigkeitsberichte (JTB) und bei ihren im Laufe des Jahres getroffenen Entscheidungen über mögliche Unterbrechungen und/oder Aussetzungen von Zahlungen an OP auf diese Informationen⁽²⁹⁾. Um zu beurteilen, ob die Informationen als zuverlässig betrachtet werden können, überprüfen die Generaldirektionen die von den Prüfbehörden für die einzelnen OP (oder Gruppen von OP) gemeldeten Fehlerquoten⁽³⁰⁾:

- Falls die Kommission die Fehlerquote als zuverlässig (und für die bescheinigten Ausgaben repräsentativ) betrachtet, akzeptiert sie die von der Prüfbehörde gemeldete Quote. Sie kann sie aber auch auf der Grundlage zusätzlicher Informationen, die sie von der Prüfbehörde erlangt hat, für eine eigene Bewertung neu berechnen.
- Im Fall unzuverlässiger Fehlerquoten wendet die Kommission eine pauschale Fehlerquote (zwischen 2 % und 25 %) an, entsprechend den Ergebnissen ihrer Bewertung des Funktionierens der Verwaltungssysteme und der internen Kontrollsysteme.

5.40. Die Kommission errechnet darüber hinaus eine „Restfehlerquote“ für jedes OP, die allen seit Beginn des Programmplanungszeitraums vorgenommenen finanziellen Berichtigungen Rechnung trägt. Darunter fallen Berichtigungen, die bereits auf EU- und/oder nationaler Ebene durchgeführt wurden sowie noch ausstehende finanzielle Berichtigungen⁽³¹⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.39. 2013 haben die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und die GD Beschäftigung, Soziales und Integration in ihrem jeweiligen jährlichen Tätigkeitsbericht darauf hingewiesen, dass rund zwei Drittel der Zahlungsunterbrechungen bzw. -aussetzungen auf den Prüfergebnissen beruhen, die der Kommission von den Prüfbehörden vorgelegt wurden (siehe Seite 45 des jährlichen Tätigkeitsberichts der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung für 2012 sowie Anhang VII Ziffer 2.1.1.1 des jährlichen Tätigkeitsberichts 2013 der GD Beschäftigung, Soziales und Integration). Die Kommission betont, dass Zahlungsunterbrechungen bzw. -aussetzungen im Verlauf des Jahres 2013 181 EFRE- und Kohäsionsfondsprogramme und Auszahlungsanträge der Mitgliedstaaten auf knapp 6 Mrd. EUR betrafen, die jedoch erst ausgezahlt werden, wenn der Kommission zusätzliche Nachweise vorliegen, dass die notwendigen Korrekturen von den betroffenen Mitgliedstaaten vorgenommen wurden.

Für den ESF verschickte die Kommission, wie auf Seite 49 des jährlichen Tätigkeitsberichts für 2013 der GD Beschäftigung, Soziales und Integration dargelegt, 12 Verwarnungsschreiben und 19 Schreiben zur Ankündigung der Zahlungsaussetzung. Sie beschloss 25 Zahlungsunterbrechungen und setzte 11 operationelle Programme aus. Insgesamt wurden Auszahlungsanträge auf 348,8 Mio. EUR ausgesetzt.

⁽²⁹⁾ Im März jedes Jahres erstellt jede Generaldirektion einen Jährlichen Tätigkeitsbericht, der an das Europäische Parlament und den Rat übermittelt und veröffentlicht wird. Zusammen mit diesem Bericht muss der Generaldirektor/die Generaldirektorin eine Erklärung darüber abgeben, ob die Haushaltsmittel, für die er/sie zuständig ist, rechtmäßig und ordnungsgemäß ausgeführt wurden. Dies ist der Fall, wenn das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten unterhalb der von der Kommission selbst festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Andernfalls kann der Generaldirektor/die Generaldirektorin einen vollständigen oder Teilvorbehalt für bestimmte Bereiche (oder Programme) geltend machen.

⁽³⁰⁾ Die von den Prüfbehörden für das Jahr n gemeldeten Fehlerquoten werden auf der Grundlage einer Stichprobe von Prüfungen von Vorhaben berechnet, die für die der Kommission für das Jahr n-1 bescheinigten Ausgaben statistisch repräsentativ sein sollten (Sonderbericht Nr. 16/2013, Ziffer 11).

⁽³¹⁾ Jährlicher Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, S. 49.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.41. Auf der Grundlage dieser beiden Indikatoren gelangt die Kommission zu ihrer Bewertung des für das OP eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems. Dabei berücksichtigt sie auch die im Laufe des Jahres von den Prüfbehörden gemeldeten Systemprüfungen und sonstige Informationen, die ihr zur Verfügung stehen. Über diese Bewertung wird im Jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Bericht erstattet⁽³²⁾.

5.42. Nach Ansicht des Hofes hat die Kommission ein System errichtet, um Sicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen des EFRE/KF und ESF aus der Arbeit der Prüfbehörden abzuleiten⁽³³⁾. Der Aufbau dieses Systems steht im Großen und Ganzen im Einklang mit den Grundsätzen der „Einzigsten Prüfung“ („Single Audit“) gemäß der Stellungnahme Nr. 2/2004 des Hofes. Der Hof nimmt auch die enge Zusammenarbeit der Kommission mit nationalen Prüfbehörden und Verbesserungen in Form eines einheitlicheren Niveaus interner Kontrollen der OP des EFRE/KF und des ESF in den 28 Mitgliedstaaten zur Kenntnis.

Nach Ansicht der Kommission waren die Zahlungen bei mehr als der Hälfte aller OP nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet

5.43. Für 2013 verfügt die Kommission nach eigener Auffassung über Prüfungssicherheit, dass 243 der 440 OP (auf die etwa 55 % der Zahlungen für 2013 entfallen) nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren: Die Prüfbehörden hatten Fehlerquoten unterhalb der von der Kommission festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % gemeldet, und diese Quoten waren von der Kommission validiert worden. Bei weiteren 140 OP (auf die 34 % der Zahlungen entfielen) lagen die validierten (oder neu berechneten) Fehlerquoten über 2 %, doch lag die „Restfehlerquote“ unter 2 %⁽³⁴⁾. Im Vergleich zu 2012 ging die Zahl der OP, bei denen die Kommission gravierendere Probleme ermittelte, von 61 auf 57 zurück⁽³⁵⁾. Auf diese 39 OP des EFRE/KF und 18 OP des ESF, bei denen sowohl die validierte Fehlerquote als auch die Restfehlerquote über 2 % lag, entfielen 11 % der Zahlungen im Jahr 2013. Der Hof erkennt an, dass die Kommission Vorbehalte nicht ausschließlich auf der Grundlage von Fehlerquoten geltend macht. Sie übt bei ihrer Bewertung auch pflichtgemäßes Ermessen aus und berücksichtigt alle sonstigen verfügbaren Informationen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.41. Die Kommission bezieht sich auf ihre ausführliche Prüfaktion, um die Arbeit der Prüfbehörden vor der endgültigen Entscheidung, sich offiziell auf deren Arbeit zu stützen, zu überprüfen. Diese beinhaltet die erneute Prüfung von Vorhaben, die von den Prüfbehörden bereits geprüft worden waren (siehe jeweilige jährliche Tätigkeitsberichte der beiden Generaldirektionen). Die Generaldirektionen kamen zu dem Ergebnis, dass die Arbeit von 40 bzw. 81 der 113 Prüfbehörden, die für die Prüfung von rund 90 % der Mittelzuweisung für den EFRE/KF und 91 % der ESF-Programme zuständig sind, im Allgemeinen verlässlich ist.

5.42. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission den internen Kontrollrahmen für die Programme für 2007-2013 im Vergleich zu den vorangegangenen Programmplanungszeiträumen gestärkt haben. Das trägt dazu bei, dass die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Kohäsionsausgaben in der Europäischen Union gewährleistet werden.

⁽³²⁾ Weitere Informationen sind den Ziffern 5-11 des Sonderberichts Nr. 16/2013 „Modell der ‚Einzigsten Prüfung‘ (Single Audit) — Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme“ zu entnehmen.

⁽³³⁾ Sonderbericht Nr. 16/2013, Ziffer 80.

⁽³⁴⁾ Jährlicher Tätigkeitsbericht 2013 der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, S. 33-36, und Jährlicher Tätigkeitsbericht 2013 der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, S. 43.

⁽³⁵⁾ Sonderbericht Nr. 16/2013, Ziffer 26 und Anhang III.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.44. Im Jahr 2013 prüfte der Hof wie in den Vorjahren, ob die Kommission eine wirksame Überprüfung der Genauigkeit und Verlässlichkeit der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten vorgenommen hatte. Diese anhand der Arbeitsunterlagen der Kommission durchgeführte Prüfung bezog sich auf eine Stichprobe von 194 OP in 19 Mitgliedstaaten (140 der 322 EFRE/KF-OP und 54 der 118 ESF-OP)⁽³⁶⁾. Zusätzlich forderte der Hof weitere Informationen direkt bei den Prüfbehörden an, die ihm diese Informationen auch übermittelten.

5.45. Die Prüfung des Hofes zeigte, dass die Kommission die von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten bei 155 der 194 geprüften OP korrekt validiert (oder neu berechnet) hatte (siehe **Anhang 5.2**).

5.46. Bei 39 der 194 geprüften OP (32 EFRE/KF-OP und sieben ESF-OP) ist der Hof jedoch der Ansicht, dass die Kommission eine höhere Fehlerquote hätte validieren (oder einen Pauschalsatz hätte verhängen) sollen⁽³⁷⁾.

5.47. In vier dieser Fälle, die 15 EFRE- und ein ESF-OP betrafen, hatte die Kommission nach Ansicht des Hofes die Gründe dafür, dass sie keine Vorbehalte (oder keine Vorbehalte mit höheren finanziellen Auswirkungen) geäußert hat, in ihren internen Arbeitsunterlagen und/oder den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2013 nicht dargelegt (siehe Kasten 5.6). Für die übrigen OP hatte die Kommission bereits einen diesbezüglichen Vorbehalt geltend gemacht, oder die vom Hof neu berechnete höhere Fehlerquote blieb unterhalb der von der Kommission festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 %.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.46. Bei der Validierung der Fehlerquoten für den jährlichen Tätigkeitsbericht hat die Kommission sämtliche Informationen, die bis zum Zeitpunkt der Bewertung vorlagen, berücksichtigt.

Die Kommission weist darauf hin, dass sich die Feststellungen des Hofes nicht auf das Prüfungsurteil oder die Zahl der Vorbehalte auswirken und die Quantifizierung der Vorbehalte nur geringfügig beeinflussen.

Die Kommission stellt fest, dass sich die 39 vom Hof genannten Programme auf die Arbeit von 13 von insgesamt 113 für den EFRE, ESF und KF zuständigen Prüfbehörden beziehen. Sie stellt ferner fest, dass das Problem bezüglich der spanischen Programme bei einer zwischengeschalteten nationalen Stelle liegt, die die Ausgaben für neun regionale EFRE-Programme für 2013 vorlegte.

Bezüglich der GD Beschäftigung, Soziales und Integration verweist die Kommission auf ihre Antworten auf die Ziffern 6.34 und 6.35.

⁽³⁶⁾ Auf diese 194 OP entfielen beim EFRE/KF 65 % und beim ESF 75 % der für 2013 genehmigten Zwischen-/Abschlusszahlungen. Sie unterliegen der Zuständigkeit von 41 der 113 Prüfbehörden.

⁽³⁷⁾ Dies bedeutet, dass die vom Hof neu berechnete Fehlerquote mindestens 0,5 Prozentpunkte über der von der Kommission validierten Quote liegt und/oder die Wesentlichkeitsschwelle der Kommission übersteigt (während die Quote der Kommission darunter liegt).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 5.6 — Beispiele für Mängel bei der von der Kommission vorgenommenen Validierung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten

Bei einer Gruppe von vier EFRE- und ESF-OP im Vereinigten Königreich wählte die Prüfbehörde eine einzige Stichprobe von 68 Vorhaben aus, so wie dies in ihrer Prüfstrategie festgelegt war. Der Hof stellte jedoch fest, dass diese Stichprobe aus einer vorläufigen Grundgesamtheit gezogen wurde, die bei drei der vier OP nicht korrekt war. Außerdem nahm die Prüfbehörde für jedes der vier OP einzeln eine Schätzung der jeweiligen Fehlerquote vor und führte diese Quoten in ihrem jährlichen Kontrollbericht an, obwohl sie gemäß den geltenden Leitlinien zu Stichprobenverfahren eine gemeinsame Fehlerquote hätte melden müssen. Die Kommission bemerkte diese Probleme, validierte jedoch die von der Prüfbehörde geschätzten inkorrekten Einzelquoten oder berechnete alternative Quoten neu, indem sie einige OP zusammenfasste. Nach Ansicht des Hofes sind die für alle vier OP gemeldeten Fehlerquoten unzuverlässig, weshalb im Prinzip in Ermangelung zusätzlicher Erläuterungen und Offenlegung für die Gruppe der vier OP eine pauschale 5 % ige Fehlerquote hätte angesetzt werden müssen.

Bei einer Gruppe von vier EFRE-OP in den Niederlanden wählte die Prüfbehörde eine einzige Stichprobe aus, so wie dies in ihrer Prüfstrategie festgelegt war. Im jährlichen Kontrollbericht wurden jedoch für jedes dieser vier OP nicht repräsentative Fehlerquoten gemeldet. Zudem wandte die Prüfbehörde nicht die korrekten Methoden zur Schätzung dieser Quoten an. Nachdem die Kommission die ursprüngliche Fassung des jährlichen Kontrollberichts zurückgewiesen hatte, beschloss die Prüfbehörde, drei der vier OP zusammenzufassen, worauf sie dann auf eine Art und Weise, die nicht mit den geltenden Leitlinien zu Stichprobenverfahren in Einklang steht, eine Fehlerquote von weniger als 2 % neu berechnete. Für das verbleibende OP wurde eine Fehlerquote von 6,9 % validiert und ein Vorbehalt geäußert. Dies bedeutete auch, dass die Restfehlerquote für die drei betreffenden OP zu niedrig angesetzt wurde. Nach Ansicht des Hofes hätte sich die Bewertung der Kommission jedoch auf die Gruppe von OP insgesamt beziehen müssen. Im Oktober 2013 vergab die Kommission für alle vier OP den Artikel-73-Status („Single Audit“) ⁽³⁸⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 5.6 — Beispiele für Mängel bei den von der Kommission vorgenommenen Überprüfungen der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten

Der Artikel-73-Status wurde am 30. Oktober 2013 für alle niederländischen EFRE-Programme auf der Grundlage umfangreicher Prüfungen vergeben. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass keine Prüfungsnachweise vorlagen, die die Qualität der Arbeit der niederländischen Prüfbehörde in Frage stellen würden.

⁽³⁸⁾ Gemäß Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 kann sich die Kommission auf die Arbeit einer nationalen Prüfbehörde stützen und die Zahl der eigenen Prüfungen und Kontrollen reduzieren, wenn sie die nationale „Konformitätsbewertung“ und die Prüfstrategie der Prüfbehörde akzeptiert und hinreichende Sicherheit erlangt hat, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme des OP wirksam funktionieren.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Bei einer Gruppe von EFRE-OP in Spanien hatte die Prüfbehörde festgestellt, dass ein Begünstigter die neu geschaffenen Arbeitsplätze nicht wie in der Finanzhilfvereinbarung vorgeschrieben während des festgesetzten Zeitraums erhalten hatte (d. h. mindestens zwei Jahre nach Gewährung des Zuschusses). Die Prüfbehörde bezog diese Feststellung jedoch nicht in ihre Berechnung der Fehlerquote ein, da die neu geschaffenen Arbeitsplätze bei der Bescheinigung der Ausgaben noch bestanden hatten. Daher unterschätzte die Prüfbehörde die Fehlerquote für die Gruppe von OP. Die Kommission akzeptierte diesen Ansatz, was auch bedeutete, dass die „Restfehlerquote“ (bei der alle seit 2007 vorgenommenen finanziellen Berichtigungen berücksichtigt werden) unterbewertet wurde und daher unterhalb der von der Kommission festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % blieb. Nach Ansicht des Hofes hätte sich dies auch in der Bewertung der Kommission zu neun der 19 betroffenen OP niederschlagen müssen.

Bei vier OP in Deutschland (Niedersachsen) ließ sich die Stichprobengrundgesamtheit nicht mit den der Kommission im Jahr 2012 gemeldeten Ausgaben abstimmen. Ein ähnliches Problem wurde vom Hof bereits bezüglich des jährlichen Kontrollberichts für 2012 ermittelt. Dennoch validierte die Kommission die von der Prüfbehörde gemeldete Fehlerquote. Nach Ansicht des Hofes hätte bei zwei EFRE-OP eine pauschale Fehlerquote von 5 % und bei zwei ESF-OP eine pauschale Fehlerquote von 2 % angesetzt werden müssen. Dies hätte sich auch in der Bewertung der Kommission zu zwei der vier betroffenen OP niederschlagen müssen.

5.48. Der Hof stellte auch Fälle fest, in denen sich der Ansatz der Kommission bei der Überprüfung der von den Prüfbehörden gemeldeten Angaben zwischen verschiedenen OP oder zwischen den beiden Generaldirektionen unterschied. Solche Unterschiede beeinträchtigen eine einheitliche Bewertung der Arbeit der Prüfbehörden und damit auch der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Kohäsionsausgaben durch die beiden Generaldirektionen.

Mit den Aktenprüfungen der Kommission kann das Risiko, dass die Mitgliedstaaten ungenaue und unzuverlässige Informationen übermitteln, nicht angemessen angegangen werden

5.49. Im Vergleich zu 2012 haben sich die Kontrollen nach Ansicht des Hofes in beiden Generaldirektionen insgesamt verbessert. In vielen Fällen forderte die Kommission bei den Prüfbehörden zusätzliche Informationen an, z. B. eine Abstimmung der geprüften Grundgesamtheit mit den gemeldeten Ausgaben, eine Neuberechnung der Stichprobengröße oder ausführliche Angaben zu bestimmten Prüfungen von Vorhaben. Zusätzlich unternahmen die beiden Generaldirektionen Informationsbesuche in 21 Mitgliedstaaten, um die von den Prüfbehörden übermittelten Daten zu überprüfen. Dies ermöglichte es der Kommission, die jährlichen Kontrollberichte eingehender zu analysieren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.48. Die Kommission ist der Auffassung, dass sie über solide und harmonisierte Systeme zur Analyse der jährlichen Kontrollberichte der zwei für die Kohäsionspolitik zuständigen Generaldirektionen verfügt. Allerdings werden die jährlichen Kontrollberichte auf Einzelfallbasis untersucht und die abschließende Bewertung hängt von der professionellen Beurteilung der zuständigen Prüfer ab, die bei ihrer Meinungsbildung sämtliche verfügbaren Informationen berücksichtigen. Daher sind geringfügige Unterschiede möglich und hinnehmbar, sofern die wichtigsten Schlussfolgerungen nicht erheblich voneinander abweichen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.50. Der Hof stellt jedoch fest, dass die Tragfähigkeit der von der Kommission vorgenommenen Bewertung von der Genauigkeit und Verlässlichkeit der von den mitgliedstaatlichen Behörden gemeldeten Informationen abhängt. Insbesondere haben die Prüfungen des Hofes im Verlauf der letzten drei Jahre Folgendes gezeigt ⁽³⁹⁾:

- Einige Prüfbehörden erstatten nicht in vollem Umfang Bericht, und die gemeldeten Fehlerquoten sind nicht immer vollständig zuverlässig.
- Die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Informationen zu finanziellen Berichtigungen sind unter Umständen nicht verlässlich oder genau, und die von der Kommission angewendete Berechnungsmethode hat eine unterbewertete Restfehlerquote zur Folge.

5.51. Bei den Überprüfungen der Kommission handelt es sich in erster Linie um Aktenprüfungen, mit denen diesen Risiken nur zum Teil begegnet werden kann. Nach Ansicht des Hofes ist der Handlungsspielraum der Kommission im Hinblick auf die Validierung (und ggf. Anpassung) der gemeldeten Fehlerquoten nach wie vor begrenzt, solange die Prüfbehörden nicht systematisch aufgefordert werden, der Kommission für die Überprüfung der jährlichen Kontrollberichte genauere Angaben über ihre Vorhabensprüfungen vorzulegen. Außerdem sollte die Kommission gemäß internationalen Prüfungsgrundsätzen bei ihrer Überwachung der Prüfbehörden im Verlauf des Jahres einige von diesen durchgeführte Prüfungen von Vorhaben erneut durchführen ⁽⁴⁰⁾.

Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommission

5.52. Der Hof bewertete die Jährlichen Tätigkeitsberichte für 2013 und die dazugehörigen Erklärungen der Generaldirektionen Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Mobilität und Verkehr sowie Energie. Im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der im Jahr 2013 genehmigten Zahlungen führte der Hof insbesondere folgende Schritte durch:

- a) Kontrolle der Kohärenz und Genauigkeit der von der Kommission vorgenommenen Berechnung der Risikobeträge.
- b) Bewertung der für 2013 geltend gemachten Vorbehalte.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.50. Die Kommission verweist auf ihre Antwort auf Ziffer 5.41. Die Prüfarbeit der Generaldirektionen beinhaltet eine umfangreiche Vor-Ort-Untersuchung, die die Wiederholung von Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben auf Ebene einzelner Beihilfeempfänger umfasst.

- Die Kommission hat eine spezielle, risikobasierte Vor-Ort-Prüfung durchgeführt, um zu gewährleisten, dass die für 68 OP innerhalb der letzten drei Jahre gemeldeten Korrekturen wirksam umgesetzt werden, und zieht im Zweifelsfall oder bei unzureichenden Nachweisen die entsprechenden Beträge von den kumulierten Finanzkorrekturen ab, die bei der Berechnung der Restfehlerquote berücksichtigt wurden.

5.51. Die Kommission verfügt über ein leistungsfähiges Überprüfungsverfahren, das Vor-Ort-Informationsbesuche umfasst, um die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden berichteten Fehlerquoten zu gewährleisten. Sie wendet alternativ Pauschalsätze an, wenn sie die Fehlerquoten als unzuverlässig erachtet. Die Bewertung durch die Kommission ist im breiteren Rahmen ihrer Überprüfung der Arbeit der Prüfbehörden zu betrachten, die auch eine ausführliche Wiederholungsprüfung beinhaltet (siehe Antwort der Kommission auf die Ziffern 5.41 und 5.54). Die Kommission führt außerdem risikoorientierte Prüfungen durch, um die Genauigkeit der gemeldeten Finanzkorrekturen zu überprüfen (siehe Antwort auf Ziffer 5.50).

⁽³⁹⁾ Sonderbericht Nr. 16/2013, Ziffer 83.

⁽⁴⁰⁾ Ziffer 5.52 (erster Gedankenstrich) des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 und Sonderbericht Nr. 16/2013, Ziffer 83 sowie Empfehlungen 1 und 4.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung

5.53. In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 schätzte die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, dass bei 2,8 % bis 5,3 % der im Verlauf des Jahres für EFRE/KF-OP des Programmplanungszeitraums 2007-2013 genehmigten Zwischen- und Abschlusszahlungen ein Fehlerrisiko bestand. Diese Schätzung beruht auf den von den Prüfbehörden für die Ausgaben des Jahres 2012 gemeldeten Fehlerquoten, die von der Kommission im März 2014 validiert wurden (siehe Ziffern 5.38-5.42).

5.54. Die Schätzung der Kommission liegt über der von ihr festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Der Hof weist erneut darauf hin, dass die von der Kommission gemeldeten jährlichen Fehlerquoten nicht direkt mit den vom Hof geschätzten Fehlerquoten vergleichbar sind ⁽⁴¹⁾.

5.55. Insgesamt stehen die von der Kommission berechneten Risikobeträge mit den verfügbaren Informationen in Einklang und sind korrekt. Zusätzlich zu den in den Ziffern 5.49-5.51 angeführten Problemen weist der Hof auf die beiden folgenden Aspekte hin (siehe Kasten 5.7).

Kasten 5.7 — Bemerkungen zur Schätzung der Risikobeträge durch die Kommission

Die Neuberechnung des Hofes (2,9 %) stellt im Grunde eine Bestätigung des von der Kommission geschätzten unteren Werts der Fehlerquotenspanne (2,8 % für die Zwischen- und Abschlusszahlungen der EFRE/KF-OP des Programmplanungszeitraums 2007-2013) dar.

Die Kommission hat ihre Methoden zur Schätzung der Fehlerquotenspanne im Jahr 2013 ⁽⁴²⁾ geändert. Auf der Grundlage des Ansatzes der vorangegangenen Jahre hätte der geschätzte obere Fehlerquotenwert für dieses Jahr bei 6,9 % statt der im Jährlichen Tätigkeitsbericht angegebenen 5,3 % gelegen.

5.54. *Gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer 5.54 und Ziffer 5.55:*

Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Fehlerquote des Hofes und die der Kommission nicht direkt miteinander vergleichbar sind. Das Ziel des Verfahrens ist jedoch grundsätzlich das gleiche, nämlich die Bewertung des Risikos für den EU-Haushalt innerhalb eines bestimmten Jahres.

Bei ihrer Bewertung berücksichtigt die Kommission alle Unterschiede, insbesondere den Zeitpunkt, Unterschiede bei der Quantifizierung der Fehlerquote im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge und die Wirkung der Pauschalkorrekturen, die sie Programmen auferlegt (siehe Antwort der Kommission auf Absatz 11 des genannten Sonderberichts des Rechnungshofes Nr. 16/2013).

Abgesehen von den oben genannten Unterschieden vertritt die Kommission hinsichtlich des Jahresberichts für 2013 die Auffassung, dass das Ergebnis der Bewertung der Kommission mit den Fehlerquoten, die vom Rechnungshof errechnet wurden, übereinstimmt, so wie es im Falle der GD Beschäftigung, Soziales und Integration bereits in den vergangenen drei Jahren in Folge und im Falle der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung in den vergangenen zwei Jahren in Folge der Fall war.

Kasten 5.7 — Bemerkungen zur Schätzung der Risikobeträge durch die Kommission

Die Kommission nimmt die Bewertung des Hofes zur Kenntnis.

Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung hat ihre Methoden zur Schätzung höherer Fehlerquoten angepasst, um alle von den Prüfbehörden gemeldeten Informationen, sofern sie als verlässlich betrachtet werden, besser zu nutzen.

⁽⁴¹⁾ Sonderbericht Nr. 16/2013, Ziffer 11.

⁽⁴²⁾ Jährlicher Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, S. 53, Fußnote 73.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.56. Bei der Bewertung, ob Vorbehalte für OP (oder Gruppen von OP) geäußert werden müssen, betrachtet die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung auch die „Restfehlerquote“ der OP (siehe Ziffern 5.40-5.41).

5.57. Für die 322 EFRE/KF-OP des Programmplanungszeitraums 2007-2013 insgesamt schätzt die Kommission diese „Restfehlerquote“ auf 1,2 % der aus dem EU-Haushalt getätigten Zahlungen. Die Zahl der OP, für die die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung einen Vorbehalt geltend machte, ging von 85 OP im Jahr 2012 auf 73 OP zurück⁽⁴³⁾. Gleichzeitig stiegen die geschätzten finanziellen Auswirkungen dieser Vorbehalte von 308 Millionen Euro im Jahr 2012 auf 423 Millionen Euro im Jahr 2013 an⁽⁴⁴⁾.

5.58. Der Hof stellt jedoch fest, dass der Kommission nur begrenzte Informationen darüber vorliegen, ob die von den Mitgliedstaaten eingerichteten Systeme zur Umsetzung finanzieller Berichtigungen wirksam sind und ob die von den Bescheinigungsbehörden bis Ende März 2013 gemeldeten Informationen genau, vollständig und zuverlässig sind⁽⁴⁵⁾. Diese Beurteilung wird durch den Internen Auditdienst der Kommission bestätigt, nach dessen Ansicht nur in sehr geringem Maße davon ausgegangen werden kann, dass die von den Mitgliedstaaten gemeldeten finanziellen Berichtigungen zuverlässig sind, und zwar zum einen wegen der Art und Weise, wie diese Berichtigungen der Kommission gemeldet werden, zum anderen aber auch deshalb, weil die Prüfbehörden diesbezüglich nur begrenzte Kontrollen durchführen. Dadurch entsteht das Risiko, dass die Kommission die „Restfehlerquote“ unterbewertet und infolgedessen ihre Bewertung der einzelnen OP und der finanziellen Auswirkungen der Vorbehalte in den Jährlichen Tätigkeitsberichten nicht tragfähig genug ist.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.56. Die Kommission betont, dass die Verwendung eines „kumulierten Restrisikos“, wie vom Hof festgestellt, zusätzlich zur Systembewertung und der Berücksichtigung der validierten Fehlerquote, ein weiteres Kriterium ist, um möglicherweise zusätzliche Vorbehalte im jährlichen Tätigkeitsbericht zu äußern (siehe gemeinsamen Anhang 4 „Wesentlichkeitskriterien“ der jährlichen Tätigkeitsberichte der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration).

5.58. Die Kommission verweist auf ihre Antwort auf Ziffer 5.50, zweiter Gedankenstrich, ihre Maßnahmen zur Überprüfung der Richtigkeit der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten. Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung hat des Weiteren beschlossen, ihre Prüfungsabdeckung der Daten bezüglich Einbehaltungen und Wiedereinzahlungen, die von den Mitgliedstaaten gemeldet werden, zu erhöhen und alle verfügbaren Prüfergebnisse der Prüfbehörden zu verwenden, um die Zuverlässigkeit der gemeldeten Daten, die zur Berechnung des kumulierten Restrisikos verwendet werden, zu verbessern.

⁽⁴³⁾ Die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung machte auch Vorbehalte für 35 EFRE/KF-OP geltend, bei denen die validierten Fehlerquoten und/oder die „Restfehlerquote“ unterhalb der von der Kommission festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lagen (siehe Ziffer 5.43).

⁽⁴⁴⁾ Diese Zahlen umfassen vollständig oder teilweise quantifizierte Vorbehalte für OP, für die im Jahresverlauf Zwischen- und/oder Abschlusszahlungen bewilligt wurden (61 im Jahr 2012 und 55 im Jahr 2013), sowie für OP, für die keine solchen Zahlungen getätigt wurden (24 im Jahr 2012 und 19 im Jahr 2013).

⁽⁴⁵⁾ Sonderbericht Nr. 16/2013, Ziffern 35-40.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Generaldirektion Mobilität und Verkehr und Generaldirektion Energie

5.59. Die Generaldirektion Mobilität und Verkehr und die Generaldirektion Energie

- äußerten Vorbehalte, die (für die Mobilitäts- und Verkehrspolitik) 1,4 % und (für die Energiepolitik) 16,4 % aller im Jahresverlauf erteilten Zahlungsanordnungen betrafen ⁽⁴⁶⁾;
- schätzten, dass ungefähr 4,1 % der im Jahr 2013 im Zusammenhang mit dem Siebten Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung geleisteten Zahlungen mit Fehlern behaftet waren;
- berechneten auf der Grundlage der jeweiligen Restfehlerquoten für diese Bereiche, dass die Auswirkungen ihrer Vorbehalte (im Bereich der Mobilitäts- und Verkehrspolitik) 0,1 % und (im Bereich der Energiepolitik) 0,8 % der im Jahr 2013 getätigten Zahlungen entsprachen.

5.60. Im Jahr 2013 ermittelte der Hof wie in den Vorjahren bei den geprüften TEN-V- und EEPR-Projekten mehrere Fehler im Zusammenhang mit Verstößen gegen EU- und nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge (siehe **Anhang 5.1**). Ebenso wie in den Vorjahren wurde jedoch in diesem Zusammenhang von der Generaldirektion Mobilität und Verkehr für das TEN-V-Programm kein Vorbehalt geltend gemacht. Der Hof ist außerdem der Ansicht, dass die Generaldirektion Energie ihren erstmals im Jahr 2012 bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe für das EEPR geäußerten Vorbehalt nicht hätte aufheben sollen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.60. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Generaldirektion Mobilität und Verkehr die ständigen Anweisungen für die jährlichen Tätigkeitsberichte 2013 einhält und dass keine Gründe für einen Vorbehalt zu dem TEN-V-Programm vorliegen. Die mehrjährige Restfehlerquote für abschließende Ex-post-Kontrollen des TEN-V-Programms 2007-2013 lag unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Darüber hinaus hat die Agentur im Verlauf des Jahres 2013 ihre Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen, insbesondere im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, verstärkt.

Die Generaldirektion Energie entschied, die in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 geäußerten Vorbehalte aufzuheben, da

- die höhere Anzahl der Ex-post-Kontrollen im EEPR-Programm dazu führte, dass die berechnete Restfehlerquote für 2013 unterhalb der quantitativen Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lag;
- darüber hinaus 2013 weitere Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden, um das Risiko insbesondere in Bezug auf die öffentliche Auftragsvergabe zu minimieren.

⁽⁴⁶⁾ Darunter fallen Zahlungen der Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA, zuvor TEN-TEA) und der Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME, zuvor EACI).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2013**

5.61. In diesem Themenkreis

- führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 6,9 % beläuft;

- werden die geprüften Systeme als bedingt wirksam bewertet⁽⁴⁷⁾.

5.61.

Die Kommission stellt fest, dass die wahrscheinlichste Fehlerquote für 2013 mit den Fehlerquoten übereinstimmt, die der Hof für die letzten vier Jahre vorgelegt hat.

Dies bestätigt, dass die Fehlerquote für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 unverändert geblieben ist und deutlich unter den für den Zeitraum 2000-2006 gemeldeten Fehlerquoten liegt. Wie bereits im jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung für 2013 dargelegt, ist dies auf die verschärften Kontrollvorschriften im Programmplanungszeitraum 2007-2013 und die strenge Politik der Kommission zurückzuführen, die Zahlungen bei der Feststellung von Mängeln zu unterbrechen bzw. aussetzen (siehe dazu Abschnitt 2.111 F, S. 44-45). Die Kommission wird sich bei ihren Maßnahmen auch weiterhin auf die risikoreichsten Programme bzw. Mitgliedstaaten konzentrieren und gegebenenfalls strenge Korrekturmaßnahmen in Form einer strikten Politik der Unterbrechungen und Aussetzungen von Zahlungen einleiten. Die Korrekturkapazität der Kommission wurde für den neuen Zeitraum 2014-2020 weiter gestärkt, indem den Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit genommen wird, Mittel wiederzuverwenden, was Nettofinanzkorrekturen gleichkommt. Dies wird einen wichtigen Anreiz für die Mitgliedstaaten darstellen, Unregelmäßigkeiten vor der Bescheinigung der an die Kommission übermittelten Jahresabrechnungen zu ermitteln und zu korrigieren.

Darüber hinaus sieht die Haushaltsordnung (Artikel 80 Absatz 4) in Übereinstimmung mit den Vorschriften zur Kohäsionspolitik (Artikel 99 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006) die Verwendung von Pauschalkorrekturen oder Korrekturen auf der Grundlage von Hochrechnungen vor, wenn rechtsgrundlos gezahlte Beträge nicht präzise beziffert werden können, was häufig vorkommt. Dies war bei der Regionalpolitik für 2013 der Fall. Die Kommission hat alles in ihren Kräften Stehende getan und im Einklang mit den bestehenden Rechtsvorschriften gehandelt, um den EU-Haushalt zu schützen. Gemäß dem vom Hof verfolgten Ansatz werden Anpassungen vorgenommen, indem eine Verbindung zu einzelnen Maßnahmen hergestellt wurde. Die Kommission ist der Auffassung, dass die vorgenommenen Pauschalkorrekturen die Gesamtheit der betroffenen Programme und Maßnahmen abdecken.

(Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 1.17).

⁽⁴⁷⁾ Die Schlussfolgerung zu den Systemen beschränkt sich auf die zur Prüfung ausgewählten Systeme, wie im Prüfungsumfang unter Ziffer 5.19 Buchstabe c Ziffer i beschrieben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

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

Empfehlungen

5.63. Der zu Kapitel 6 gehörende **Anhang 6.2** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden.

5.64. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte von den Mitgliedstaaten verlangen, dass sie in ihren Verwaltungserklärungen (gemäß Artikel 59 Absatz 5 Buchstabe a der Haushaltsordnung⁽⁴⁸⁾) ausdrücklich die Wirksamkeit der von der Verwaltungsbehörde und der Bescheinigungsbehörde durchgeführten Primärkontrollen bestätigen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.62. Die Kommission hat spezielle Maßnahmen ergriffen, um die festgestellten Risiken zu minimieren. Diese beinhalten u. a. und insbesondere präventive und korrigierende Maßnahmen, wie z. B. Anleitungen, Fortbildung, Vereinfachung sowie gezielte risikobasierte Vor-Ort-Kontrollen und strenge Regeln in Bezug auf Zahlungsunterbrechungen und -aussetzungen sowie Finanzkorrekturen.

5.64.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 sieht vor, dass die Verwaltungsbehörden der Programme Managementenerklärungen vorlegen, die die in der Rechnungslegung enthaltenen Informationen bestätigen, und dass das vorhandene Kontrollsystem über die Durchführung der in Artikel 125 der Verordnung vorgesehenen notwendigen Verwaltungsprüfungen die erforderlichen Garantien für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Verfahren und geltend gemachten Ausgaben erbringt. Diese Erklärung wird durch einen Bericht ergänzt, der eine Zusammenfassung aller Kontroll- und Prüfergebnisse enthält, die zur Bescheinigung der Beträge durchgeführt wurden, sowie eine Analyse der Art und des Ausmaßes der ermittelten Fehler und Systemschwächen sowie der angewendeten oder geplanten Korrekturmaßnahmen. Die Kommission arbeitet für die Verwaltungsbehörden derzeit Leitlinien für den Entwurf von Managementenerklärungen und jährliche Zusammenfassungen aus.

⁽⁴⁸⁾ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte im Einklang mit Artikel 32 Absatz 5 der Haushaltsordnung eine Bewertung der während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 durchgeführten „Primärkontrollen“ vornehmen. Unter Berücksichtigung der ermittelten Schwachstellen sollte die Kommission die Kosten und den Nutzen möglicher Korrekturmaßnahmen analysieren und geeignete Maßnahmen ergreifen (oder vorschlagen) (z. B. Vereinfachung der geltenden Bestimmungen, Verbesserungen der Kontrollsysteme und Umgestaltung des Programms oder des Ausführungsrahmens).
- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte die Ursachen für die hohe Zahl der Verstöße gegen die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen analysieren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung teilweise und verweist auf die Gestaltung des Ausführungsrahmens für den Programmplanungszeitraum 2014-2020, da eine Umgestaltung des Rahmens für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 nicht mehr machbar ist.

Die wichtigsten Faktoren der Reform des Programmplanungszeitraums 2014-2020 beziehen sich auf die Gewährleistung besserer Ausgaben- und besserer Programmverwaltung und ein Umfeld, in dem weniger Fehler passieren. Dies wird gesteigerte Ergebnisorientierung und Leistung beinhalten, Ex-ante-Konditionalitäten, die zu Beginn der Durchführung aller Programme zu erfüllen sind, Vereinfachungen, insbesondere für die Begünstigten, sowie harmonisierte und vereinfachte Förderfähigkeitskriterien.

Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 enthält im Vergleich zum Zeitraum 2007-2013 auch verstärkte Kontrollmaßnahmen und -anforderungen, die die Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten erhöht, damit Fehlern besser entgegengewirkt und die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit kofinanzierter Ausgaben alljährlich gewährleistet wird, bevor die Programmrechnungen der Kommission bescheinigt vorgelegt werden.

Hinsichtlich der Bewertung der Primärkontrollen für den Zeitraum 2007-2013 vertritt die Kommission die Auffassung, dass sie eine solche Bewertung bereits seit 2010 mit gezielten Kontrollen risikoreicher Programme im Rahmen ihrer Prüfung „Bridging the assurance gap“ (Überbrückung der Vertrauenslücke) durchführt. Die Ergebnisse dieser risikobasierten Prüfungen bis Ende 2013 wurden dem Europäischen Parlament im Rahmen der Entlastung für das Haushaltsjahr 2012 vorgelegt und sind im jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung enthalten (siehe Seite 41 und Anhang 8).

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und wird anhand der Bewertung der genannten Fälle einen Maßnahmenplan entwickeln, um das Bewusstsein aktiv zu schärfen und die Verwaltungskapazitäten der nationalen Behörden zu verbessern, so dass letztendlich die Anzahl der Fehler in Verbindung mit der Nichteinhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen zurückgeht.

Die Kommission wird außerdem sicherstellen, dass die Verwaltungsbehörden die geltenden Vorschriften einhalten, und stellt fest, dass der COCOF-Vermerk von 2012 über die Klärung der Notwendigkeit, Beihilfen für Infrastrukturinvestitionen zu melden, sowie die neue AGVO-Verordnung, die am 1. Juli 2014 in Kraft tritt, zur Verdeutlichung der Vorschriften beitragen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte die Gründe für die anhaltenden Verzögerungen bei der Auszahlung von EU-Mitteln über Finanzierungsinstrumente analysieren und entsprechende Korrekturmaßnahmen ergreifen.
- **Empfehlung 5:** Die Kommission sollte im Jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung bestätigen, dass die von ihr berechnete „Restfehlerquote“ auf genauen, vollständigen und zuverlässigen Informationen über finanzielle Berichtigungen beruht. Um dazu in der Lage zu sein, sollte die Kommission die Prüfbehörden auffordern, die Genauigkeit der Daten zu finanziellen Berichtigungen, die die Bescheinigungsbehörden für die einzelnen OP gemeldet haben, zu testieren, wann immer sie dies für notwendig hält.
- **Empfehlung 6:** Die Kommission sollte in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht (JTB) konsequent anführen, aus welchen Gründen keine Vorbehalte (oder Vorbehalte mit geringeren finanziellen Auswirkungen) geltend gemacht wurden, wenn diese Vorgehensweise eine Ausnahme von den geltenden Kommissionsleitlinien oder anerkannten Prüfungsstrategien darstellt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und wird weiterhin die Daten analysieren und jährlich darüber berichten.

Die Kommission wird die für die Programme zuständigen Behörden im Überwachungsausschuss dazu ermutigen, den Stand der Durchführung der Finanzierungsinstrumente, einschließlich der Gründe für Verzögerungen, und möglicherweise vorzunehmende Korrekturmaßnahmen zu überprüfen und zu erörtern.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und stimmt zu, in den jährlichen Tätigkeitsberichten Fälle offen zu legen, in denen sie die Auffassung vertritt, dass sie Informationen aufgrund der unzureichenden Zuverlässigkeit der vorgelegten Informationen zu Einbehaltungen und Wiedereinziehungen bei der Berechnung des kumulierten Restrisikos nicht berücksichtigt hat.

Die Kommission wird außerdem weiterhin die Prüfergebnisse der Mitgliedstaaten in diesem Bereich berücksichtigen und erforderlichenfalls zusätzliche Kontrollen durch die Prüfbehörden fordern.

Darüber hinaus wird die Kommission die Prüfungen in Bezug auf Einbehaltungen und Wiedereinziehungen in den kommenden Jahren verstärken, um zusätzliche unmittelbare Gewissheit bezüglich der Richtigkeit der vorgelegten Daten zu erlangen.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung und stimmt zu, in den Anhängen zu den jährlichen Tätigkeitsberichten weitere Einzelheiten zu jenen Einzelfällen mitzuteilen, in denen sie aufgrund ihrer Bewertung der speziellen Situation die begründete Entscheidung getroffen hat, keine Vorbehalte einzulegen oder die Angelegenheit nicht in die Quantifizierung des Vorbehalts einzubeziehen.

ANHANG 5.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS REGIONALPOLITIK, VERKEHR UND ENERGIE

	2013					2012	2011	2010
	EFRE	KF	FI	Verkehr	Energie			
Vorgänge insgesamt	125	38	5	8	4	180	180	177
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE								
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die								
nicht fehlerbehaftet waren	45 % (56)	45 % (17)	20 % (1)	38 % (3)	25 % (1)	43 % (78)	41 %	43 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	55 % (69)	55 % (21)	80 % (4)	62 % (5)	75 % (3)	57 % (102)	59 %	57 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge								
Aufschlüsselung nach Fehlerart								
Sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	58 % (40)	81 % (17)	75 % (3)	20 % (1)	33 % (1)	61 % (62)	64 %	60 %
Quantifizierbare Fehler	42 % (29)	19 % (4)	25 % (1)	80 % (4)	67 % (2)	39 % (40)	36 %	40 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER								
Wahrscheinlichste Fehlerquote								
Obere Fehlergrenze						6,9 %	6,8 %	n. z.
Untere Fehlergrenze						10,1 %	6,0 %	
						3,7 %		

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

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

ANHANG 5.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER KONTROLLSYSTEME IM THEMENKREIS KOHÄSION
(REGIONALPOLITIK UND STADTENTWICKLUNG SOWIE BESCHÄFTIGUNG, SOZIALES UND INTEGRATION)

Bewertung der von der Kommission vorgenommenen Überprüfung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten

Bei der Prüfung des Hofes zeigten sich ...	Geprüfte EFRE-/KF-OP	Geprüfte ESF-OP	INSGESAMT
<i>... keine Probleme bei den Kontrollen der Kommission</i>	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
<i>... erhebliche Probleme bei den Kontrollen der Kommission, jedoch ohne Auswirkungen auf die Anzahl der in den JTB geäußerten Vorbehalte (oder deren Quantifizierung)</i>	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
<i>... erhebliche Probleme bei den Kontrollen der Kommission; die Gründe, aus denen keine zusätzlichen Vorbehalte geäußert wurden (oder Vorbehalte anders quantifiziert wurden), wurden in den JTB nicht vollständig offengelegt</i>	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
Zahl der geprüften OP INSGESAMT	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

KAPITEL 6

Beschäftigung und Soziales

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	6.1-6.12
Besondere Merkmale des Politikbereichs	6.3-6.11
Politische Ziele	6.3
Politische Instrumente	6.4-6.8
Risiken für die Ordnungsmäßigkeit	6.9-6.11
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	6.12
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	6.13-6.27
Prüfung ausgewählter Kontrollsysteme	6.28-6.38
Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission	6.30-6.32
Analyse des Jährlichen Tätigkeitsberichts der GD EMPL	6.33-6.38
Schlussfolgerung und Empfehlungen	6.39-6.42
Schlussfolgerung für 2013	6.39-6.40
Empfehlungen	6.41-6.42
Anhang 6.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Politikbereich Beschäftigung und Soziales	
Anhang 6.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für den Themenkreis Kohäsion, Verkehr und Energie	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

6.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zum Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2013 sind **Tabelle 6.1** zu entnehmen.

Tabelle 6.1 — Beschäftigung und Soziales — Kerndaten 2013

		(Millionen Euro)
Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen
Beschäftigung und Soziales	Europäischer Sozialfonds	13 763
	Beschäftigung, soziale Solidarität und Gleichstellung der Geschlechter	97
	Verwaltungsausgaben	90
	Instrument für Heranführungshilfe	65
	Arbeiten in Europa — Sozialer Dialog und Mobilität	50
	Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung	42
		14 107
	Zahlungen des Jahres insgesamt	14 107
	- Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾	90
	Operative Ausgaben insgesamt	14 017
	- Vorschüsse ⁽²⁾ ⁽³⁾	220
	+ abgerechnete Vorschüsse ⁽²⁾	2 336
	+ Auszahlungen an Endempfänger aus Finanzierungsinstrumenten	67
	Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	16 200
	Mittelbindungen des Jahres insgesamt	12 131

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

⁽²⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 von **Anhang 1.1**).

⁽³⁾ Dieser Betrag umfasst 70 Millionen Euro für Vorschüsse an Finanzierungsinstrumente.

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2013 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.2. Der Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ wird weitgehend aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert, der zusammen mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Kohäsionsfonds (KF) zu den Fonds der Kohäsionspolitik gehört und denselben Regeln unterliegt. Zusätzliche Bestimmungen für den ESF sind in einer spezifischen Verordnung⁽¹⁾ festgelegt. Bei Punkten, die alle drei Fonds gemeinsam betreffen, wird in diesem Kapitel auf Kapitel 5 verwiesen.

Besondere Merkmale des Politikbereichs*Politische Ziele*

6.3. Der Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ bildet einen Teil der Kohäsionspolitik der EU, mit der das Ziel verfolgt wird, durch Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU zu stärken. Die wichtigsten spezifischen Ziele der EU-Beschäftigungs- und Sozialpolitik sind die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Entwicklung der Humanressourcen und die Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Politische Instrumente

6.4. Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik wird vor allem über den ESF umgesetzt: Rund 98 % der im Jahr 2013 in diesem Politikbereich getätigten Ausgaben gingen zulasten dieses Fonds. Aus dem ESF werden Investitionen in das Humankapital — über Ausbildungsmaßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung einschließlich der Unterstützung benachteiligter Gruppen bei der Arbeitsplatzfindung — sowie andere Beschäftigungsmaßnahmen (z. B. Bezuschussung von Gehalts- und/oder Sozialversicherungskosten für ehemalige Arbeitslose) finanziert.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 12).

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.5. Zu weiteren Ausgaben in diesem Bereich gehören Subventionen und Finanzhilfen an Einrichtungen, die Sozial- und Beschäftigungsmaßnahmen durchführen und koordinieren. Darunter fallen die Finanzierung von EU-Einrichtungen⁽²⁾, des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)⁽³⁾ und des Instruments für Heranführungshilfe (IPA)⁽⁴⁾ sowie Beiträge zu Finanzinstrumenten wie dem europäischen Progress-Mikrofinanzierungsinstrument⁽⁵⁾.

Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben

6.6. Die Kommission und die Mitgliedstaaten führen die ESF- und EGF-Ausgaben im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung aus. Auf den ESF finden die in Kapitel 5 (siehe Ziffern 5.6-5.11) beschriebenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme Anwendung, die für die Kohäsionsausgaben insgesamt eingerichtet wurden. Beim EGF beschließt die EU-Haushaltsbehörde (Rat und Europäisches Parlament), welche Mittel für diesen Fonds bereitgestellt werden. Anschließend überprüft die Kommission die von den Mitgliedstaaten eingereichten Anträge auf finanzielle Unterstützung und genehmigt die Zahlungen.

6.7. Das IPA wird dezentral verwaltet. Bei der dezentralen Mittelverwaltung überträgt die Kommission dem Empfängerland bestimmte Aufgaben (z. B. Ausschreibungen, Auftragsvergabe und Zahlungen), während sie selbst weiterhin die oberste Verantwortung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans trägt⁽⁶⁾.

6.8. Die sonstigen Ausgaben für Soziales und Beschäftigung werden weitgehend direkt in der Kommission von der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) verwaltet.

⁽²⁾ Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

⁽³⁾ Der EGF dient der Unterstützung von EU-Arbeitnehmern, die aufgrund weitreichender Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge oder infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise arbeitslos geworden sind.

⁽⁴⁾ Der Haushaltsbereich Beschäftigungs- und Sozialpolitik umfasst nur Zahlungen für die der Entwicklung der Humanressourcen gewidmete Komponente des IPA. Das IPA stellt u. a. Mittel bereit, um Bewerberländer bei der Vorbereitung auf die Durchführung und Verwaltung des ESF zu unterstützen.

⁽⁵⁾ Über das im Jahr 2010 eingerichtete europäische Progress-Mikrofinanzierungsinstrument können mehr Mikrokredite — Darlehen unter 25 000 Euro — für die Gründung oder den Ausbau eines kleinen Unternehmens bereitgestellt werden.

⁽⁶⁾ Gemäß Artikel 53c der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Risiken für die Ordnungsmäßigkeit

6.9. Die Hauptrisiken in diesem Politikbereich ergeben sich dadurch, dass Investitionen in das Humankapital (z. B. Schulungen) immaterielle Werte betreffen, sehr vielfältige Tätigkeiten kofinanziert werden und eine Vielzahl (oft kleiner) Partner an der Durchführung der Projekte beteiligt ist. Durch diese Faktoren erhöht sich das Risiko, dass EU- und/oder nationale Förderfähigkeitsregeln und Rechtsvorschriften nicht eingehalten werden, sodass nicht förderfähige Kosten akzeptiert werden oder Berechnungsfehler auftreten, die die Richtigkeit der Anträge beeinträchtigen, ohne dass dies anschließend von den eingerichteten Systemen aufgedeckt wird. Auch können Anträge für Kurse angenommen werden, die nicht stattgefunden haben oder von weniger Teilnehmern als angegeben besucht wurden.

6.10. Zudem sind die Behörden der Mitgliedstaaten mit konkurrierenden Prioritäten konfrontiert. Sie müssen die Ausgaben angemessenen Kontrollen unterziehen, mit denen die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sichergestellt werden sollen, während sie gleichzeitig ein Interesse daran haben, dass die von der EU zugewiesenen Mittel ausgeschöpft werden. In der Praxis kann dies der konsequenten Durchführung wirksamer Kontrollen entgegenstehen, sodass Verstöße gegen die Vorschriften nicht aufgedeckt und berichtigt und letztendlich nicht förderfähige Ausgaben aus dem EU-Haushalt erstattet werden. Außerdem kann dies zur Finanzierung von Projekten führen, die zu teuer sind, nicht effizient umgesetzt werden oder wahrscheinlich nicht zu den erwarteten Ergebnissen führen⁽⁷⁾. Dieses Risiko nimmt gegen Ende des Förderzeitraums zu.

6.11. Obwohl die Umsetzung von Projekten im Wege der Vergabe öffentlicher Aufträge beim ESF weniger häufig vorkommt (insbesondere oberhalb der EU-Schwellenwerte), ist das Risiko von Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge in diesem Politikbereich dennoch relevant.

6.9. Die Kommission hat besondere Maßnahmen zur Verringerung der festgestellten Risiken eingeleitet, die Präventiv- und Korrekturmaßnahmen wie Anleitung, Schulung und Vereinfachung und erforderlichenfalls eine strenge Politik der Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen umfassen. Insbesondere fördert sie aktiv die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen durch die Mitgliedstaaten und sucht nach Lösungen für Fälle von überflüssigen Vorschriften, wobei unnötig komplizierte Förderfähigkeitsregeln einiger Mitgliedstaaten eingeschlossen sind. Die Kommission verweist auch auf die große Bedeutung der Primärkontrollen. Die GD Beschäftigung, Soziales und Integration hat dazu ein risikobasiertes themenspezifisches Audit zu den Verwaltungsprüfungen durchgeführt und die daraus hergeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen den ESF-Verwaltungsbehörden mitgeteilt.

6.10. Die Genehmigung von Projekten durch die Mitgliedstaaten erfolgt fortlaufend, wie das für die Prioritätsachsen der mehrjährigen operativen Programme vorgesehen ist. Die betreffenden Begleitausschüsse müssen dafür Sorge tragen, dass Projekte mit EU-Mehrwert ausgewählt und genehmigt werden und eine mehrmalige Kontrolle der Ausgaben durch nationale und EU-Behörden erfolgt.

⁽⁷⁾ Weitere Informationen zu Fragen der Leistungserbringung sind in Kapitel 10 enthalten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

6.12. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Politikbereichs „Beschäftigung und Soziales“ ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 182 Vorgängen⁽⁸⁾ gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1** untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb des Politikbereichs repräsentativ ist. Im Jahr 2013 umfasste die Stichprobe 24 Zwischen- oder Abschlusszahlungen (oder abgerechnete Vorschüsse) für operationelle Programme (OP) des ESF in 13 Mitgliedstaaten⁽⁹⁾, drei EU-Einrichtungen und andere direkt von der Kommission verwaltete Projekte oder Aktionen.
- b) Die Bewertung der Kontrollsysteme bezog sich auf
 - i) die Aufsichtstätigkeit der Kommission in Bezug auf die Prüfbehörden; insbesondere wurde bei der Prüfung bewertet, wie wirksam die Kommission (GD EMPL) die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Informationen und Schlussfolgerungen in den jährlichen Kontrollberichten und Prüfungsurteilen (Stellungnahmen) der Prüfbehörden kontrolliert;
 - ii) den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD EMPL.

⁽⁸⁾ Für den ESF und das IPA enthielt die Stichprobe des Hofes 175 ESF-Projekte, von denen sich 161 auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013 und 14 auf den Zeitraum 2000-2006 beziehen. Die übrigen sieben Projekte betrafen den EGF und sonstige Beschäftigungs- und Sozialmaßnahmen. Die Stichprobe wurde aus allen Zahlungen und abgerechneten Vorschüssen gezogen. Nicht abgerechnete Vorschüsse, die sich im Jahr 2013 auf 220 Millionen Euro beliefen, wurden dabei ausgenommen.

⁽⁹⁾ Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Lettland, Ungarn, Polen, Portugal, Rumänien und Vereinigtes Königreich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

6.13. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 6.1** zusammengefasst. Von den 182 vom Hof geprüften Vorgängen waren 50 (27 %) fehlerbehaftet. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten 30 Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 3,1 % ⁽¹⁰⁾.

6.13. Gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer 6.13 und Ziffer 6.14

Die Kommission ist bei einem Fehler mit erheblichen Auswirkungen nicht damit einverstanden, dass er einbezogen wird, obwohl die Beweislage nicht den Schluss zulässt, dass das von einem Begünstigten durchgeführte Projekt, das einer ersten Überprüfung unterzogen wird und zu dem es noch keine Entscheidung der Justizbehörden gibt, von Unregelmäßigkeiten betroffen ist, und obwohl die Vorwürfe, die eine potenzielle Geltendmachung überhöhter Ausgaben betreffen, ohnehin nicht auf das vom Hof geprüfte Vorhaben zutreffen würden, da von der Verwaltungsbehörde genehmigte Standardeinheitskosten zur Anwendung kamen (siehe Ziffer 6.16). Sollten sich die Vorwürfe schließlich doch bestätigen, wird die Kommission die notwendigen Finanzkorrekturen vornehmen.

Die Kommission stellt einen Rückgang der vom Hof ermittelten Fehlerhäufigkeit im Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ von 40 % im Jahr 2011 und 35 % im Jahr 2012 auf 27 % im Jahr 2013 fest.

Die Kommission geht davon aus, dass es sich bei der vom Hof gemeldeten Fehlerquote um einen jährlichen Schätzwert handelt, bei dem Korrekturen auf der Ebene der Projektausgaben oder Erstattungen im Zusammenhang mit Fehlern berücksichtigt werden, die vor der Prüfung durch den Hof aufgedeckt und erfasst wurden. Die Kommission unterstreicht, dass sie an die Haushaltsordnung gebunden ist, in deren Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe e festgelegt ist, dass durch ihr System für die interne Kontrolle unter anderem Folgendes gewährleistet werden muss: „eine angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge unter Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters der Programme und der Art der betreffenden Zahlungen“. Die Kommission wird ihre Aufsichtsfunktion weiterhin ausüben, insbesondere durch Umsetzung der Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen auf einem Niveau, das dem Umfang der ermittelten Unregelmäßigkeiten und Mängel entspricht.

Die Kommission stellt ferner fest, dass in Anbetracht des Mehrjahrescharakters der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Rahmen der Kohäsionspolitik Fehler, die 2013 begangen wurden, auch in den Folgejahren und selbst nach Abschluss der Programme noch korrigiert werden können. So beliefen sich im Jahr 2013 die Finanzkorrekturen für die ESF-Programmplanungszeiträume 2000-2006 und 2007-2013 auf 689 Mio. EUR, wobei die vom Hof bei der Festlegung der Fehlerquote berücksichtigten Korrekturen eingeschlossen sind. Zudem wurden Finanzkorrekturen in Höhe von 153 Mio. EUR für den Programmplanungszeitraum 1994-1999 ebenfalls 2013 ausgeführt. Die Wiedereinzahlungen beliefen sich 2013 auf insgesamt 56 Mio. EUR.

⁽¹⁰⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,5 % (untere Fehlergrenze) und 4,7 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.14. Kapitel 1 enthält eine Bewertung der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der in der Erläuterung 6 zu den konsolidierten Jahresabschlüssen der EU enthaltenen Zahlenangaben zu den Finanzkorrekturen (siehe Ziffern 1.12-1.14). Inwieweit der Hof Finanzkorrekturen bei der Schätzung der wahrscheinlichsten Fehlerquote berücksichtigt, wird in Kapitel 1 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 erläutert ⁽¹⁾.

6.15. Die meisten in diesem Politikbereich festgestellten Fehler betrafen nicht förderfähige Ausgaben und Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge. In **Abbildung 6.1** ist dargestellt, in welchem Maße die einzelnen Arten von Unregelmäßigkeiten zu der vom Hof für 2013 geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote beitragen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.15. Die Kommission wird bei allen vom Hof gemeldeten Fehlern Folgemaßnahmen durchführen und finanzielle Berichtigungen anwenden, wo dies angemessen und rechtlich möglich ist. Die Kommission merkt an, dass in einigen Fällen nationale oder regionale Regelungen, die auf vom ESF finanzierte Ausgaben anwendbar sind, anspruchsvoller sind, als diejenigen, die in der nationalen Gesetzgebung für vergleichbare national finanzierte Ausgaben vorgesehen sind. Daher können diese zusätzlichen Anforderungen als ein Fall von überflüssigen Vorschriften angesehen werden, als eine selbst auferlegte unnötige Bürokratielast und Komplexität bei durch den ESF finanzierten Ausgaben, wie dies in dem kürzlich veröffentlichten Kommissionsbericht dargelegt wurde ⁽¹⁾.

Abbildung 6.1 — Aufschlüsselung der wahrscheinlichsten Fehlerquote nach Fehlerart



⁽¹⁾ Siehe Ziffern 1.19-1.37 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

⁽¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74496/20131115ATT74496EN.pdf>

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.16. Im Jahr 2013 prüfte der Hof im Rahmen seiner Stichprobe 31 Vorgänge, die sich auf 14 der 24 Zahlungen für OP bezogen, welche in ihren Kostenabrechnungen vereinfachte Kostenoptionen umfassten. Er deckte spezifisch im Zusammenhang mit der Nutzung vereinfachter Kostenoptionen keinen Fehler auf. Dies deutet darauf hin, dass Projekte, bei denen vereinfachte Kostenoptionen genutzt werden, weniger fehlerträchtig sind als Projekte, bei denen tatsächliche Kosten herangezogen werden.

Nicht förderfähige Ausgaben

6.17. Der Hof ermittelte bei 28 Vorgängen, d. h. 15 % der 182 geprüften Vorgänge, die Erstattung nicht förderfähiger und falsch berechneter Kosten. 26 dieser Vorgänge bezogen sich auf ESF-Projekte. Diese Fehler machen 93 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 93 % der für diesen Politikbereich geschätzten Fehlerquote aus.

6.18. Wie in den Vorjahren stellt dies die Hauptfehlerquelle dar. Im Einzelnen kam der Großteil der Fehler zustande durch:

- a) Geltendmachung überhöhter Gemeinkosten,
- b) Meldung überhöhter Personalkosten,
- c) falsch berechnete Kosten,
- d) sonstige nicht förderfähige Ausgaben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.16. *Seit der Einführung der vereinfachten Kostenoptionen hat die Kommission aktiv daran gearbeitet, deren Nutzung progressiv auszubauen, und ist der Ansicht, dass diese Bemühungen bereits zu positiven Ergebnissen geführt haben. Die Kommission fördert auch im Programmplanungszeitraum 2014-2020 weiterhin aktiv die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen, um sowohl den Verwaltungsaufwand der Begünstigten zu reduzieren als auch das Fehlerrisiko weiter zu verringern.*

6.17. *Die Kommission wird alle vom Rechnungshof genannten Fälle nachverfolgen und sicherstellen, dass Berichtigungsmaßnahmen ergriffen werden.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.19. In Kasten 6.1 werden die Fehler in dieser Kategorie anhand von Beispielen veranschaulicht.

Kasten 6.1 — Beispiele für nicht förderfähige Ausgaben

- a) *Geltendmachung überhöhter Gemeinkosten:* Gemäß den EU- und/oder nationalen Zuschussfähigkeitsregeln sollten Gemeinkosten der Operation nach einer ordnungsgemäß begründeten, gerechten, angemessenen Methode anteilig zugerechnet werden. In der Tschechischen Republik wurden die Gemeinkosten eines Begünstigten, der ein Ausbildungsprojekt durchführte, dem ESF-Projekt anhand eines fehlerhaften Kostenfaktors zugerechnet, sodass die geltend gemachten Gemeinkosten überhöht waren.

Zu ähnlichen Feststellungen gelangte der Hof auch bei anderen ESF-Projekten in Spanien und Rumänien.

- b) *Meldung überhöhter Personalkosten:* In einer Privatschule in Portugal wurde das volle Gehalt des Schuldirektors dem ESF-Projekt angelastet, ohne seine anderen nicht mit dem ESF zusammenhängenden Aufgaben und die für die ESF-Kofinanzierung von Gehältern geltende Obergrenze zu beachten. Nach der Prüfung wurde dieser Fehler im März 2014 von den portugiesischen Behörden berichtigt.

Zu ähnlichen Feststellungen gelangte der Hof auch bei einem direkt von der Kommission verwalteten Projekt und bei anderen ESF-Projekten in Deutschland, Spanien, Italien, Polen und im Vereinigten Königreich.

- c) *Falsch berechnete Kosten:* Bei einem Projekt in Deutschland wurden Beträge geltend gemacht, die von der Tochtergesellschaft des Begünstigten für Miete, Verpflegung, Informationsmaterial usw. in Rechnung gestellt worden waren, ohne dass Belege für die tatsächlichen Kosten und den Bezug zu durchgeführten Tätigkeiten vorlagen. Die nationalen Behörden griffen diesbezüglich nicht ein, obwohl ihnen das Problem bekannt war.

Zu ähnlichen Feststellungen gelangte der Hof auch bei anderen ESF-Projekten in Polen und Portugal.

- d) *Sonstige nicht förderfähige Ausgaben:* Bei einem ESF-Projekt in Spanien wird der Sozialversicherungsbeitrag des Arbeitgebers im Fall der Beibehaltung des Beschäftigungsverhältnisses nach einem Mutterschaftsurlaub verringert. Eine der Bedingungen für diese Unterstützung besteht darin, dass die Begünstigten ihren steuerlichen Verpflichtungen nachgekommen sind. In einem Fall kam ein Begünstigter dieser Verpflichtung in sechs von neun Monaten nicht nach, was zu nicht förderfähigen Ausgaben führte.

Ähnliche Fälle sonstiger nicht förderfähiger Ausgaben wurden auch bei einem anderen ESF-Projekt in Polen ermittelt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

6.20. Der Anteil der Vorgänge, bei denen Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge stattfinden, ist im Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ geringer als im Politikbereich „Regionalpolitik, Verkehr und Energie“. Von den 182 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgängen waren 53 von der Anwendung der EU- und/oder nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge betroffen. Der Hof stellte in 11 dieser Fälle Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge fest (21 %). Schwerwiegende Verstöße, die zu quantifizierbaren Fehlern führten, wurden in zwei dieser Fälle aufgedeckt. Dies entspricht 7 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 7 % der für diesen Politikbereich geschätzten Fehlerquote (siehe Kasten 6.2).

6.21. Bei sieben in drei Mitgliedstaaten⁽¹²⁾ geprüften Vorgängen hatten die nationalen Behörden schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge aufgedeckt und auf Projektebene besondere Finanzkorrekturen vorgenommen⁽¹³⁾. Diese Fehler wurden bei der Berechnung der Fehlerquote nicht berücksichtigt, da die Korrekturmaßnahmen vor der Ankündigung der Prüfung des Hofes stattfanden.

6.20. Während die Kommission und der Hof die Einhaltung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf dieselbe Art und Weise prüfen, wendet die Kommission seit dem Programmplanungszeitraum 2000-2006 proportionale Pauschalkorrekturen an, womit der Gefahr von Schäden für den EU-Haushalt begegnet wird und Art und Schwere der tatsächlichen Unregelmäßigkeit berücksichtigt werden.

Diese Pauschalen werden von der Kommission und den meisten nationalen Behörden bei der Auferlegung finanzieller Berichtigungen für Verstöße gegen die öffentlichen Vergabevorschriften angewendet, einschließlich bei der Nachverfolgung der vom Hof gemeldeten Fehler.

Die Kommission stellt außerdem fest, dass die Entlastungsbehörde die Kommission und den Hof aufgefordert hat, ihre Methoden zur Quantifizierung der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu harmonisieren (Beschluss des Europäischen Parlaments vom 17. April 2013 betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2011).

Die Kommission hat 2013 ihren Beschluss zur Quantifizierung der Fehler im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei geteilter Mittelverwaltung aktualisiert, unter anderem auch für Kohäsionsausgaben und Entwicklung des ländlichen Raums (siehe Beschluss der Kommission C(2013) 9527 final).

Ausgehend von diesem Beschluss rechnet die Kommission damit, dass sich bei der Quantifizierung der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe 2013 ein bis zu 0,1 Prozentpunkte niedrigerer Wert ergibt als bei den Berechnungen des Hofes, wenn dieser seine eigene Quantifizierung nutzt.

⁽¹²⁾ Tschechische Republik, Polen und Rumänien.

⁽¹³⁾ Gemäß den COCOF-Leitlinien 07/0037/03 der Europäischen Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 6.2 — Beispiele für Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

- a) *Nichteinhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung:* Bei einem ESF-Projekt in Frankreich wurde der Grundsatz der Gleichbehandlung während des Bewertungsverfahrens für die Vergabe eines öffentlichen Auftrags oberhalb der EU-Schwellenwerte nicht eingehalten. Außerdem wurde der Dienstleistungsauftrag auf unangemessene Weise in Lose unterteilt. Für jeden geographischen Bereich ging nur ein Angebot ein, was de facto eine Einschränkung des Wettbewerbs bedeutete. Nach Ansicht des Hofes hätten diese Punkte zur Annullierung des Verfahrens führen müssen.
- b) *Vergabe von Aufträgen für Dienstleistungen außerhalb des Anwendungsbereichs der Rahmenvereinbarung:* In Ungarn vergab ein Begünstigter Aufträge für Dienstleistungen im Bereich der Softwareentwicklung unter Verwendung einer bestehenden Rahmenvereinbarung, die aus einem öffentlichen Vergabeverfahren der zentralen ungarischen Beschaffungsstelle hervorgegangen war. In dieser Ausschreibung war ausdrücklich angegeben, dass Softwareentwicklung nicht Gegenstand der Rahmenvereinbarung war und nur über ein einzelnes öffentliches Vergabeverfahren beschafft werden durfte.

Zahlreiche Verstöße gegen Verfahrensvorschriften

6.22. Der Hof stellte mehrere Verstöße der Verwaltungsbehörden und Begünstigten gegen Verfahrensvorschriften fest, die bei der Verwaltung und Umsetzung von ESF-Projekten einzuhalten sind. In 24 Fällen handelt es sich nach Ansicht des Hofes um schwerwiegende Verstöße gegen die Rechtsvorschriften. Kasten 6.3 enthält Beispiele für die Hauptkategorien nicht quantifizierbarer Fehler. Diese Fehler wurden bei der Schätzung der Fehlerquote nicht berücksichtigt.

6.22. Die Kommission wird alle vom Rechnungshof gemeldeten Fehler nachverfolgen und sicherstellen, dass Berichtigungsmaßnahmen ergriffen werden.

Kasten 6.3 — Beispiele für Verstöße gegen Verfahrensvorschriften

- a) *Verspätete Zahlungen an Begünstigte:* In Frankreich leiteten die nationalen Behörden die ESF-Mittel in Fällen, in denen regionale Behörden als Begünstigte fungierten, mit starken Verzögerungen an diese weiter, was nicht mit den Vorschriften in Einklang steht. In zwei Fällen belief sich die Zahlungsverzögerung auf mehr als fünf Monate.
- b) *Verspätete oder gar keine Übermittlung der Vergabebekanntmachung:* Gemäß den EU-Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge müssen Auftraggeber die Ergebnisse von Vergabeverfahren spätestens 48 Tage nach der Zuschlagserteilung bekannt machen. Der Hof stellte fest, dass diese Vorschrift im Vereinigten Königreich in drei Fällen nicht befolgt wurde.

Zu ähnlichen Feststellungen gelangte der Hof auch bei einem ESF-Projekt in Frankreich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) *Nichtüberprüfung der Einhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen:* Bei einem ESF-Projekt im Vereinigten Königreich erhielten die Arbeitgeber für ihre Mitarbeiter kostenlose Fortbildungskurse. Obwohl die gewährten Zuwendungen wahrscheinlich als „De-minimis“-Beihilfen einzustufen sind, hätten die nationalen Behörden und der Projektträger überprüfen müssen, ob die Maßnahme mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen in Einklang stand.

Geltend gemachte überhöhte Kosten, die nicht zu Fehlern führten

6.23. Der Hof ermittelte sieben Fälle in vier Mitgliedstaaten⁽¹⁴⁾, in denen die dem EU-Haushalt angelasteten Kosten überhöht waren, die Verordnungen jedoch nicht ausreichend klar formuliert waren, um zu der Schlussfolgerung zu gelangen, die Ausgaben seien vorschriftswidrig. Obwohl EU-Mittel in diesen Fällen möglicherweise nicht effizient verwendet wurden, finden diese Fälle bei der Berechnung der Fehlerquote keine Berücksichtigung (siehe Beispiele in Kasten 6.4).

Kasten 6.4 — Beispiele für geltend gemachte überhöhte Kosten

- a) *Überhöhte Gehälter:* In Rumänien wurden Fälle aufgedeckt, in denen Personen für ihre Arbeit im Zusammenhang mit aus dem ESF finanzierten Projekten ein Gehalt bezogen, das bis zu fünfmal höher war als das normale Gehalt, das diesen Personen bei aus nationalen Mitteln finanzierten Projekten gezahlt wurde. Dies stand mit den nationalen Förderfähigkeitsregeln in Einklang, in denen für Gehälter im Rahmen von EU-Projekten Obergrenzen festgelegt sind, die weit über dem landesüblichen Durchschnittsgehalt liegen.
- b) *Aufgeblähte Kosten:* In Portugal machte der Begünstigte eines ESF-Projekts Mietkosten auf der Grundlage eines Untermietvertrags geltend, durch den sich die Miete im Vergleich zu dem drei Wochen zuvor für dieselben Büroräume unterzeichneten Vertrag verdoppelte. Nach Ansicht des Hofes bilden die zusätzlich bereitgestellten Ausstattungsgegenstände und Möbel keine Rechtfertigung für die Höhe des Preisanstiegs. Der Hof konnte diese Bemerkung nicht quantifizieren, da er keinen Zugang zu Informationen über die Kosten der Möbel hatte, die vom Mieter — bei dem es sich nicht um den Endbegünstigten handelte — angeschafft worden waren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.23. *Siehe Antwort der Kommission auf den Kasten 6.4 Buchstabe a.*

Kasten 6.4 — Beispiele für geltend gemachte überhöhte Kosten

- a) *Die Gehaltssituation bei aus dem ESF finanzierten Projekten in Rumänien war eine Problematik, die die GD Beschäftigung, Soziales und Integration bei einer 2012 durchgeführten Prüfung ermittelte. Auf dieses OP wurde eine pauschale Finanzkorrektur von 25 % angewandt. Die betreffende Verwaltungsbehörde gab daraufhin eine Studie zur Kostenstruktur und zu den Gehaltskosten in Auftrag, um davon ausgehend das maximale Gehaltsniveau für künftige Projekte festzulegen. Außerdem hat die Kommission der Verwaltungsbehörde weitere Empfehlungen zu Parametern unterbreitet, anhand derer die für ESF-geförderte Projekte geltenden Gehaltsobergrenzen festzulegen sind, da die derzeitigen Obergrenzen immer noch als zu hoch angesehen werden.*

⁽¹⁴⁾ Frankreich, Polen, Portugal und Rumänien.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) *Kumulierung zusätzlicher Vorschüsse:* In Frankreich beantragen die nationalen Behörden bei der Kommission den maximalen Kofinanzierungssatz für jede Prioritätsachse⁽¹⁵⁾, obwohl den Begünstigten geringere Kofinanzierungsbeträge ausgezahlt werden⁽¹⁶⁾. Für die geprüfte Prioritätsachse beläuft sich der bislang kumulierte Differenzbetrag auf 32 Millionen Euro, was de facto einem zusätzlichen Vorschuss an Frankreich ohne besondere Ausnahmeregelung entspricht⁽¹⁷⁾. Sollten die kumulierten Beträge am Ende des Programmplanungszeitraums keinem Begünstigten zugewiesen worden sein, müssten die Mittel beim Abschluss an den EU-Haushalt zurückfließen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) *Diskrepanzen zwischen den Zahlungen der Union für die Priorität und den tatsächlichen Fondsbeiträgen zu den unter dieser Priorität kofinanzierten Vorhaben können auftreten. Dies ist eine Folge des Handlungsspielraums, über den die Verwaltungsbehörden gemäß Artikel 53 Absatz 4 der Allgemeinen Verordnung hinsichtlich der Anwendung unterschiedlicher Kofinanzierungsraten auf einzelne Vorhaben verfügen.*

Entsprechend den von der Kommission am 20. März 2013 angenommenen Abschlussleitlinien erhalten die Begünstigten bei Abschluss einen Betrag der öffentlichen Beteiligung (nationale Mittel und ESF), der mindestens dem von der Kommission an den Mitgliedstaat gezahlten ESF-Betrag entspricht.

Unzureichende Zuverlässigkeit der Verwaltungsprüfungen

6.24. In 13 Fällen quantifizierbarer Fehler auf der Ebene der Endbegünstigten verfügten die nationalen Behörden über ausreichende Informationen (die sie beispielsweise von den Endbegünstigten, deren Prüfern oder bei ihren eigenen Kontrollen erlangt hatten), um die Fehler zu verhindern, aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Wenn alle diese Informationen zur Berichtigung von Fehlern genutzt worden wären, wäre die für dieses Kapitel geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote um 1,3 Prozentpunkte niedriger ausgefallen. Außerdem stellte der Hof in drei Fällen fest, dass der von ihm aufgedeckte Fehler von den nationalen Behörden verursacht worden war. Diese Fehler trugen 0,1 Prozentpunkte zur wahrscheinlichsten Fehlerquote bei.

6.25. Im Jahr 2013 führte die GD EMPL bei einer risikoorientierten Stichprobe von acht OP in sechs Mitgliedstaaten⁽¹⁸⁾ eine thematische Prüfung durch. Dabei gelangte die GD EMPL zu der Schlussfolgerung, die Primärkontrollen seien nicht zuverlässig, da sie rein formal durchgeführt würden, um so dem Anschein nach den Verordnungsanforderungen zu entsprechen. Dies führe jedoch zu dem Ergebnis, dass der Kommission Ausgaben bescheinigt würden, mit denen kein Mehrwert verbunden sei oder die nicht mit dem Projekt in Zusammenhang stünden⁽¹⁹⁾. Außerdem wurden Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge bei den Verwaltungsprüfungen oft nicht aufgedeckt, obwohl die Verwaltungsbehörde oder ihre zwischengeschaltete Stelle Kontrollen in den Räumlichkeiten des Begünstigten durchgeführt hatte.

6.24. Die Kommission hat neue Leitlinien entwickelt, um die Zuverlässigkeit der Verwaltungsprüfungen im Programmplanungszeitraum 2014-2020 weiter zu verbessern. Diese Leitlinien, die auf den Erkenntnissen aus dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum aufbauen, wurden den Mitgliedstaaten vorgelegt und werden im zweiten Halbjahr 2014 herausgegeben.

6.25. Das vom Hof angeführte risikobasierte themenspezifische Audit umfasste umfangreiche Arbeiten zu den Verwaltungsprüfungen bei den regelmäßig von der GD Beschäftigung, Soziales und Integration durchgeführten Prüfungen und richtete sich abgesehen davon schwerpunktmäßig auf spezifische operationelle Programme, um die eigentlichen Ursachen für die mangelhafte Zuverlässigkeit der Verwaltungsprüfungen zu ermitteln und abzustellen. Die Ergebnisse dieses themenspezifischen Audits hat die Kommission den Verwaltungs- und Prüfbehörden 2014 vorgestellt, und sie bildeten eine Grundlage bei der Erarbeitung der in Ziffer 6.24 genannten Leitlinien.

⁽¹⁵⁾ Wie in Artikel 77 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 201 vom 31.7.2006, S. 25) vorgesehen.

⁽¹⁶⁾ Dies steht nicht mit Artikel 80 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 in Einklang.

⁽¹⁷⁾ Wie gemäß Artikel 78 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 erforderlich.

⁽¹⁸⁾ Dänemark, Deutschland, Irland, Estland, Slowakei und Spanien.

⁽¹⁹⁾ Siehe den zusammenfassenden Bericht mit den Ergebnissen der thematischen Prüfung der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Verwaltungsprüfungen <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74498/20131115ATT74498EN.pdf>

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

In abgeschlossenen OP aufgedeckte Fehler

6.26. Die Stichprobe des Hofes umfasste 14 Vorgänge mit Abschlusszahlungen für den Abschluss von zwei OP des Zeitraums 2000-2006. In diesen beiden Programmen ermittelte der Hof bei fünf Vorgängen quantifizierbare Fehler. Bei vier dieser Vorgänge verfügten die nationalen Behörden über ausreichende Informationen, um die Fehler zu verhindern, aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden. Weder der Mitgliedstaat noch die Kommission deckten diese Fehler jedoch bei den Kontrollen zum Zeitpunkt des Abschlusses auf⁽²⁰⁾. Eines der OP wurde ohne finanzielle Berichtigungen abgeschlossen. Beim anderen wurde eine 5 %ige Berichtigung vorgenommen, die einige der zur Stichprobe gehörenden Projekte betraf. Diese projektspezifischen Berichtigungen wurden vom Hof bei seiner Bewertung berücksichtigt, wodurch sich die von ihm gemeldeten Fehlerquoten erheblich reduzierten. Selbst nach Berücksichtigung der Berichtigungen machen diese Fälle noch 26 % der für diesen Politikbereich geschätzten Fehlerquote aus.

6.27. Dadurch wird die Bemerkung aus den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2011 und 2012⁽²¹⁾, dass nach dem Abschlussverfahren nicht förderfähige Ausgaben verbleiben, sofern die Kommission keine Ex-post-Prüfung durchführt und anschließend Korrekturmaßnahmen ergreift, erneut untermauert.

6.26. Gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer 6.26 und Ziffer 6.27

Für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 will die Kommission sicherstellen, dass die Fehlerquote bei Abschluss bei keinem der operationellen Programme 2 % übersteigt. Neben der beträchtlichen Zahl von Prüfungen im Programmplanungszeitraum 2000-2006 führte die GD Beschäftigung, Soziales und Integration daher zwischen 2011 und 2013 14 risikobasierte Abschlussaudits durch, in die 21 OP aus dem Zeitraum 2000-2006 einbezogen waren, die 8,8 % der Gesamtzahl der OP und 25,6 % der Gesamtausgaben ausmachen.

Ausgehend von dieser umfangreichen Prüfungstätigkeit und zum Schutz des EU-Haushalts wurden bei Abschluss erhebliche Finanzkorrekturen vorgenommen. Wie aus dem Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Beschäftigung, Soziales und Integration für 2013 (Seite 121) hervorgeht, wurden bis Ende 2013 insgesamt 233 OP für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 abgeschlossen. Die kumulierten Finanzkorrekturen der Kommission für diesen Programmplanungszeitraum belaufen sich auf 1,7 Mrd. EUR, wovon 452 Mio. EUR auf 2013 entfielen, als Abschlusszahlungen und abgerechnete Vorschüsse für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 3,3 Mrd. EUR betragen. Die Kommission wird die vom Hof festgestellten spezifischen Fehler nachverfolgen und stellt fest, dass sie bis zu drei Jahre nach dem offiziellen Abschluss eines Programms Finanzkorrekturen vornehmen kann, sofern Restfehler festgestellt werden.

Die Kommission ist sich der oben genannten Risiken bewusst, betont jedoch, dass es von der Sache her nahezu unvermeidlich ist, dass nach dem Abschlussverfahren im Einzelfalle nicht förderfähige Ausgaben auf Projektebene verbleiben, da mit diesem Verfahren gewährleistet werden soll, dass die verbleibende Gesamtfehlerquote unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Zudem wird durch die pauschalen Finanzkorrekturen der Kommission beim Abschluss der EU-Haushalt wirksam geschützt, ohne unbedingt in jedem Falle nicht förderfähige Ausgaben auf Projektebene zu korrigieren.

⁽²⁰⁾ Deutschland (Thüringen) und Spanien.

⁽²¹⁾ Siehe Ziffern 6.26-6.27 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 und Ziffern 5.52-5.64 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER KONTROLLSYSTEME

6.28. Die Ergebnisse der Prüfung der Systeme durch den Hof sind in **Anhang 5.2** zusammengefasst.

6.29. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden in den Mitgliedstaaten insgesamt für die 322 OP des EFRE/KF und die 118 OP des ESF 113 Prüfbehörden eingerichtet⁽²²⁾. Jedes Jahr übermitteln die Prüfbehörden der Kommission einen Kontrollbericht und ein Prüfungsurteil (Stellungnahme) mit Informationen über die Ordnungsmäßigkeit der EU-Ausgaben. Im Jahr 2013 wurden insgesamt 199 jährliche Kontrollberichte und Prüfungsurteile ausgearbeitet, von denen sich 104 auf ESF-OP bezogen. 63 dieser Prüfbehörden decken gleichzeitig und innerhalb desselben jährlichen Kontrollberichts OP verschiedener Fonds (EFRE/KF und/oder ESF) ab.

Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission

6.30. Die Ergebnisse der vom Hof vorgenommenen Überprüfung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission sind Kapitel 5 zu entnehmen (siehe Ziffern 5.37-5.51).

6.31. Hinsichtlich des ESF bewertete die GD EMPL die von den Prüfbehörden gemeldete Fehlerquote bei 65 (56 %) der 117 ESF-OP⁽²³⁾ als vollkommen zuverlässig. Dies bedeutet, dass die Fehlerquoten nicht neu berechnet und die entsprechenden uneingeschränkten oder eingeschränkten Prüfungsurteile nicht geändert wurden. Die Kommission passte die gemeldete Fehlerquote im Jahr 2013 bei den übrigen 52 der 117 OP an oder betrachtete sie als unzuverlässig (im Jahr 2012 war dies bei 31 der 117 OP der Fall gewesen). Der große Anstieg im Vergleich zu letztem Jahr ist in erster Linie auf OP mit zuverlässigen, aber neu berechneten Fehlerquoten (von 18 im Jahr 2012 auf 41 im Jahr 2013) zurückzuführen und nicht darauf, dass die Fehlerquoten von OP unzuverlässig oder mit Null angegeben/nicht vorhanden waren. Außerdem war das Ergebnis der Neuberechnung bei 12 von 41 OP geringfügig (+/- 0,1 %). Der Hof erkennt an, dass die Kommission Vorbehalte nicht ausschließlich auf der Grundlage von Fehlerquoten geltend macht. Sie übt bei ihrer Bewertung auch pflichtgemäßes Ermessen aus und berücksichtigt alle sonstigen verfügbaren Informationen.

6.29. Beim Testierungsprozess spielen die Prüfbehörden mit Beginn des Programmplanungszeitraums und der Einrichtung der Systeme eine tragende Rolle.

Die Verordnung bietet der Kommission die Möglichkeit, sich unter bestimmten Bedingungen zu ihrer Absicherung auf die Arbeit einer Prüfbehörde zu stützen (Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006). Die Kommission arbeitet eng mit den Prüfbehörden zusammen und stimmt sich mit ihnen ab, wobei sie bereits 2009 mit der Analyse der angewendeten Prüfmethodik und der Prüfungsergebnisse begann. Die Wiederholung der von den Behörden vorgenommenen Prüfungen durch die Kommission trug zum Kapazitätsaufbau bei den Prüfbehörden bei, da sie mit Beratung, Anleitung und Empfehlungen einherging.

In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2013 (siehe Seiten 42 bis 44) nahm die GD Beschäftigung, Soziales und Integration eine detaillierte Bewertung der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Prüfungsangaben und -ergebnisse vor, die die Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten für 2013 gemeldet hatten.

⁽²²⁾ Darunter fallen auch die nach dem Beitritt Kroatiens eingerichteten Prüfbehörden (eine für den EFRE/KF und eine für den ESF).

⁽²³⁾ Die kroatische Prüfbehörde brauchte für 2013 keinen jährlichen Kontrollbericht vorzulegen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.32. Der Hof ermittelte beispielsweise folgende Mängel:

- a) In einem Fall validierte die Kommission eine pauschale Fehlerquote von 10 %, obwohl bei der Prüfbehörde gravierende Unzulänglichkeiten aufgedeckt wurden. Auf der Grundlage der von der Prüfbehörde vorgelegten Daten schätzte der Hof die Fehlerquote auf rund 25 % und ist der Ansicht, dass die Kommission eine pauschale Fehlerquote von 25 % (statt 10 %) hätte anwenden sollen.
- b) In einem Fall war die Stichprobengrundgesamtheit fehlerhaft. Außerdem schätzte die Prüfbehörde die Fehlerquoten für zwei ESF-OP einzeln und führte diese Quoten in ihrem jährlichen Kontrollbericht an, obwohl sie eine gemeinsame Fehlerquote hätte melden müssen, da eine gemeinsame Stichprobe mit zwei anderen OP gezogen worden war. Die Kommission bemerkte diese Probleme, validierte jedoch die von der Prüfbehörde geschätzten Einzelquoten. Nach Ansicht des Hofes hätte im Prinzip in Ermangelung zusätzlicher Erläuterungen und Offenlegung für die Gruppe der vier OP eine pauschale 5 %ige Fehlerquote angesetzt werden müssen (siehe Kasten 5.6).
- c) In einem Fall wurde ein von der Prüfbehörde als anomal⁽²⁴⁾ betrachteter Fehler von der Kommission als solcher anerkannt, obwohl die Art des Fehlers nach Ansicht des Hofes eine solche Einstufung nicht rechtfertigen würde. Anomale Fehler werden nicht auf die Grundgesamtheit hochgerechnet, und daher wurde die Fehlerquote unterbewertet.

Analyse des jährlichen Tätigkeitsberichts der GD EMPL

6.33. Der Hof bewertete den Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2013 und die dazugehörige Erklärung des Generaldirektors der GD Beschäftigung, Soziales und Integration. Im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der im Jahr 2013 genehmigten Zahlungen führte der Hof insbesondere folgende Schritte durch:

- a) Bewertung der im Jährlichen Tätigkeitsbericht geltend gemachten Vorbehalte;
- b) Kontrolle der Kohärenz und Genauigkeit der von der Kommission vorgenommenen Berechnung der „Risikobeträge“.

⁽²⁴⁾ In den COCOF-Leitlinien 08/0021/03 zu Stichprobenverfahren für Prüfbehörden wird ein anomaler Fehler in Kapitel 4.3 definiert als Fehler, der nachweislich für die Grundgesamtheit nicht repräsentativ ist. Weiter heißt es: Eine statistische Stichprobe ist für die Grundgesamtheit repräsentativ, und daher sollten anomale Fehler nur unter sehr außergewöhnlichen, gut begründeten Umständen akzeptiert werden. Der häufige Rückgriff auf dieses Konzept ohne gebührende Begründung kann die Zuverlässigkeit des Prüfungsurteils beeinträchtigen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.32.

- a) Die Kommission gelangte zu der Schlussfolgerung, dass sich anhand der verfügbaren Elemente keine zuverlässige Fehlerquote errechnen lässt. In Übereinstimmung mit dem Beschluss der Kommission C(2011) 7321 vom 19. Oktober 2011 — Leitlinien für Grundsätze, Kriterien und Richtsätze für Finanzkorrekturen 2007-2013 — entschied sie sich daher für die vorläufige Anwendung einer pauschalen Quote von 10 %.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.34. In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 schätzte die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, dass bei 2,6 % bis 3,5 % der im Verlauf des Jahres für ESF-OP des Programmplanungszeitraums 2007-2013 genehmigten Zwischen- und Abschlusszahlungen ein Fehlerrisiko bestand. Diese Schätzung beruht auf den von den Prüfbehörden für die Ausgaben des Jahres 2012 gemeldeten Fehlerquoten, die von der Kommission im März 2014 validiert wurden (siehe Ziffern 6.30-6.31). Rund 41 % der Zahlungen wurden für OP geleistet, die gemäß der abschließenden Beurteilung, die die Kommission in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 vornahm, in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren (Fehlerquote von 2 % oder darüber).

6.35. Die Schätzung der Kommission liegt über der von ihr festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Der Hof weist erneut darauf hin, dass die von der Kommission gemeldeten jährlichen Fehlerquoten nicht direkt mit den vom Hof geschätzten Fehlerquoten vergleichbar sind.

6.36. Der Jährliche Tätigkeitsbericht der GD EMPL enthält hinsichtlich der für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 geleisteten Zahlungen einen Vorbehalt in Bezug auf einen Risikobetrag von 123,2 Millionen Euro im Jahr 2013. Dieser Vorbehalt betrifft 36 der 118 ESF-OP (im Vergleich zu 27 von 117 OP im Jahr 2012).

6.37. Nach Ansicht des Hofes hätte die Kommission zu einem OP angeben müssen, aus welchen Gründen dafür kein Vorbehalt geltend gemacht wurde (siehe Beispiel in Kasten 5.6 und Ziffer 6.32 Buchstabe b).

6.38. Kapitel 10 enthält die Feststellungen, zu denen der Hof aufgrund seiner Prüfung der Berichterstattung der GD EMPL über die politischen Erfolge gelangt ist (siehe Ziffern 10.32-10.39).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.34. Gemäß geltender Anweisung der Kommission für den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 ist ein Vorbehalt nur erforderlich, falls das kumulative finanzielle Risiko über 2 % liegt, was bei der Mehrzahl der vom Rechnungshof genannten OP nicht der Fall war, da die notwendigen finanziellen Berichtigungen vorgenommen worden waren. Wie aus dem Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Beschäftigung, Soziales und Integration für 2013 hervorgeht, bezogen sich von den 41 % der vom Hof genannten Zahlungen für OP wiederum 30 Prozentpunkte auf OP mit einer Fehlerquote zwischen 2 und 5 % und nur 11 Prozentpunkte betrafen OP mit einer Fehlerquote von über 5 %. Das spricht eindeutig für die systematische Anwendung einer strikten Politik der Unterbrechung oder Aussetzung von Zahlungen durch die GD Beschäftigung, Soziales und Integration, in deren Folge es 2013 zu 25 Zahlungsunterbrechungen, 12 Warnschreiben und 11 Aussetzungsentscheidungen gekommen ist.

6.35. Die Kommission stimmt zu, dass die Fehlerquote des Hofes mit der von ihr ermittelten Fehlerquote nicht direkt vergleichbar ist. Das Ziel des Prozesses ist jedoch im Wesentlichen das gleiche, nämlich die Bewertung des Risikos für den EU-Haushalt in einem bestimmten Jahr.

Die Kommission trägt all diesen Unterschieden in ihrer Bewertung Rechnung, was insbesondere zeitliche Abläufe, die Quantifizierung der Fehler im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe und sonstiger Fehler und die Auswirkungen der auf die Programme angewandten Pauschalberichtigungen betrifft (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 11 des Sonderberichts Nr. 16/2013 des Hofes).

Abgesehen von den oben genannten Unterschieden ist die Kommission der Auffassung, dass sich in Bezug auf den Jahresbericht 2013 das Ergebnis ihrer Bewertung mit den vom Hof errechneten Fehlerquoten deckt, wie es zuvor bereits drei Jahre in Folge für die GD Beschäftigung der Fall war.

6.38. Siehe die Antworten der Kommission auf die Ziffern 10.32 bis 10.39.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2013**

6.39. Im Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“

- a) führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 3,1 % beläuft;

- b) werden die geprüften Kontrollsysteme als bedingt wirksam bewertet⁽²⁵⁾.

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

6.39.

- a) *Gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer 6.39 Buchstaben a und b*

Ausgenommen eines Fehlers gelangt die Kommission zu der gleichen Bewertung wie der Hof (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 6.13).

Die Kommission bedient sich eines umfassenden Verfahrens, um die Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten zu überprüfen, die gegebenenfalls revidiert werden. Die Tatsache, dass sich die im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Beschäftigung, Soziales und Integration angegebenen Fehlerquoten mit der vom Hof ermittelten Fehlerquote decken, bestätigt die Zuverlässigkeit der Prüf- und Berichtssysteme.

Die Kommission geht davon aus, dass es sich bei der vom Hof gemeldeten Fehlerquote um einen jährlichen Schätzwert handelt, bei dem Korrekturen auf der Ebene der Projektausgaben oder Erstattungen im Zusammenhang mit Fehlern berücksichtigt werden, die vor der Prüfung durch den Hof aufgedeckt und erfasst wurden. Die Kommission unterstreicht, dass sie an die Haushaltsordnung gebunden ist, in deren Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe e festgelegt ist, dass durch ihr System für die interne Kontrolle unter anderem Folgendes gewährleistet werden muss: „eine angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge unter Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters der Programme und der Art der betreffenden Zahlungen“. Die Kommission wird ihre Aufsichtsfunktion weiterhin ausüben, insbesondere durch Umsetzung der Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen auf einem Niveau, das dem Umfang der ermittelten Unregelmäßigkeiten und Mängel entspricht.

Die Kommission stellt ferner fest, dass in Anbetracht des Mehrjahrescharakters der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Rahmen der Kohäsionspolitik Fehler, die 2013 begangen wurden, auch in den Folgejahren und selbst nach Abschluss der Programme noch korrigiert werden können.

Die Kommission wird alle vom Rechnungshof genannten Fälle nachverfolgen und sicherstellen, dass Berichtigungsmaßnahmen ergriffen werden.

⁽²⁵⁾ Siehe Ziffern 17 und 18 von **Anhang 1.1**.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

6.41. **Anhang 6.2** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2010 und 2011 legte der Hof für den Themenkreis Kohäsion, Verkehr und Energie 15 Empfehlungen vor. Von diesen Empfehlungen hat die Kommission sechs vollständig und vier weitgehend umgesetzt. Die übrigen fünf Empfehlungen befinden sich je nach den beteiligten Generaldirektionen in unterschiedlichen Umsetzungsstadien.

6.42. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte zusammen mit den Mitgliedstaaten Folgemaßnahmen bezüglich der Mängel ergreifen, die die GD EMPL bei der risikoorientierten thematischen Prüfung der Verwaltungsprüfungen ermittelt hat. Dies würde es erforderlich machen, die Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und anderer relevanter Fehlerquellen (nicht mit dem Projekt zusammenhängende Kosten oder Kosten ohne Mehrwert) zu verstärken.
- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten bestätigen, dass sie angemessene Kontrollen durchgeführt hat, um sicherzustellen, dass die „Restfehlerquote“ auf genauen, vollständigen und zuverlässigen Informationen über finanzielle Berichtigungen beruht. Um dazu in der Lage zu sein, sollte die Kommission die Prüfbehörden auffordern, die Genauigkeit der Daten zu finanziellen Berichtigungen, die die Bescheinigungsbehörden für die einzelnen OP gemeldet haben, zu testieren, wann immer sie dies für notwendig hält.

6.42. Die Kommission hat besondere Maßnahmen zur Verringerung der festgestellten Risiken eingeleitet, die vor allem Präventiv- und Korrekturmaßnahmen wie Anleitung, Schulung und Vereinfachung sowie eine strenge Politik der Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen und Finanzkorrekturen umfassen.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und hält die von den Mitgliedstaaten durchgeführten „Primärkontrollen“ ebenfalls für sehr wichtig, wobei sie die Ansicht teilt, dass diese ausgebaut werden sollten. Sie hat den Mitgliedstaaten daher bereits Leitlinien für die Art und Weise, wie Verwaltungsbehörden ihre Verwaltungsprüfungen festlegen und durchführen sollen, an die Hand gegeben. Aufbauend auf den Erfahrungen aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden zudem für den Zeitraum 2014-2020 umfassende Leitlinien für Verwaltungsprüfungen im Entwurf erarbeitet und werden im zweiten Halbjahr 2014 herausgegeben.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und erklärt sich einverstanden, in den jährlichen Tätigkeitsberichten Fälle offenzulegen, bei denen die gemeldeten Informationen zu herausgenommenen Beträgen und Wiedereinzahlungen wegen unzulänglicher Zuverlässigkeitsgewähr bei der Berechnung des kumulierten Restrisikos nicht berücksichtigt wurden.

Die Kommission wird die Prüfergebnisse der Mitgliedstaaten in diesem Bereich auch weiterhin berücksichtigen und sieht vor, gegebenenfalls zusätzliche Kontrollen von den Mitgliedstaaten zu fordern.

Darüber hinaus wird die Kommission in den kommenden Jahren ihre Prüfungen verstärkt auf herausgenommene Beträge und Wiedereinzahlungen ausdehnen, um eine zusätzliche Gewähr für die Genauigkeit der gemeldeten Daten zu erhalten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Artikel 78 und 130 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf eine Art und Weise angewandt werden, die die Kumulierung von Vorschüssen zusätzlich zur ersten Vorschusszahlung verhindert (siehe Beispiel in Kasten 6.4).

- **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte sicherstellen, dass die für die Verwaltung der Strukturfonds zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden das Problem angehen, dass bei EU-Projekten Personalkosten zu höheren Sätzen geltend gemacht werden als bei mit nationalen Mitteln finanzierten Projekten.

- **Empfehlung 5:** Die Kommission sollte bei der Genehmigung der OP für den neuen Programmplanungszeitraum sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten alle in den Verordnungen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds des Zeitraums 2014-2020 vorgesehenen Möglichkeiten der Vereinfachung berücksichtigt haben.

- **Empfehlung 6:** Die Kommission sollte in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht (JTB) konsequent anführen, aus welchen Gründen keine Vorbehalte (oder Vorbehalte mit geringeren finanziellen Auswirkungen) geltend gemacht wurden, wenn diese Vorgehensweise eine Ausnahme von den geltenden Kommissionsleitlinien oder anerkannten Prüfungsstrategien darstellt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Diese Empfehlung akzeptiert die Kommission nicht.

Die Kommission stimmt zu, dass die Mitgliedstaaten aufgrund ihres Handlungsspielraums bei der Mittelzuweisung zu einzelnen Vorhaben einen Satz anwenden können, der über oder unter dem durch die Verordnungen für 2007-2013 und 2014-2020 vorgegebenen Kofinanzierungssatz liegt, weshalb es zu Unterschieden zwischen den von der Kommission gezahlten Beiträgen aus den Fonds und den von den Mitgliedstaaten auf Projektebene ausgezahlten ESF-Mitteln kommt. Dennoch kann dies nicht mit Vorfinanzierung gleichgesetzt werden.

Gemäß der Dachverordnung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sowie in Bezug auf jeden Auszahlungsantrag und bei Abschluss gewährleistet die Kommission, dass der dem Mitgliedstaat zu einer Prioritätsachse gezahlte ESF-Beitrag nicht höher ist als der in dem Zahlungsantrag für die Priorität angegebene förderfähige öffentliche Beitrag (Artikel 130 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013). Darüber hinaus ist in Artikel 132 Absatz 1 festgelegt, dass die Verwaltungsbehörde dafür sorgt, dass ein Begünstigter den Gesamtbetrag der fälligen förderfähigen öffentlichen Ausgaben vollständig und spätestens 90 Tage nach dem Tag der Einreichung des Auszahlungsantrags durch den Begünstigten erhält. Und schließlich sorgt der Mitgliedstaat dafür, dass die Begünstigten bei Abschluss des operationellen Programms einen Betrag an öffentlichen Ausgaben erhalten haben, der mindestens dem Beitrag aus den Fonds entspricht, den die Kommission dem Mitgliedstaat gezahlt hat (Artikel 129 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu, ist jedoch der Auffassung, dass hier nur von Fall zu Fall eine Lösung herbeigeführt werden kann. Dieser Punkt wurde bereits in mehreren Prüfberichten der Kommission (GD Beschäftigung, Soziales und Integration) angesprochen. Für einige Mitgliedstaaten, in denen das Problem offenbar systembedingt ist, wurden Aktionspläne angefordert, die sich speziell mit diesem Phänomen befassen.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und ist bereits mit ihrer Umsetzung befasst. Was die Vereinfachung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 betrifft, so hat die Kommission die erforderlichen Schritte unternommen, damit die Mitgliedstaaten in ihren operationellen Programmen auch tatsächlich die in den Verordnungen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds vorgesehenen Maßnahmen berücksichtigen. Durch entsprechende Unterstützung soll gewährleistet werden, dass im Zusammenhang mit Schulungen, Anleitungen zur Nutzung vereinfachter Kostenoptionen und Facharbeitsgruppen für einen aktiven Austausch von bewährten Verfahren alle Möglichkeiten für eine Vereinfachung sondiert werden. Auch mit der Annahme von Partnerschaftsvereinbarungen wird der Weg für die Durchsetzung von Vereinfachungsmaßnahmen bereitet und die Mitgliedstaaten sind gefordert, notwendige Schritte zu ergreifen, um ihren Verwaltungsaufwand zu verringern und die administrativen Fähigkeiten zu entwickeln. Leitlinien zur Vereinfachung befinden sich derzeit in Arbeit. Sie sollen den Mitgliedstaaten helfen, die beträchtlich erweiterten Möglichkeiten für die Vereinfachung im neuen Programmplanungszeitraum voll und ganz auszuschöpfen.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und erklärt sich einverstanden, im Anhang zu den jährlichen Tätigkeitsberichten weitere Einzelheiten zu den Fällen offenzulegen, in denen sie ausgehend von der Bewertung der spezifischen Umstände eine begründete Entscheidung trifft, keine Vorbehalte zu formulieren oder den Aspekt nicht in die Quantifizierung des Vorbehalts einzubeziehen.

ANHANG 6.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM POLITIKBEREICH BESCHÄFTIGUNG UND SOZIALES

	2013			2012	2011	2010
	ESF + IPA	Sonstige soziale Angelegenheiten	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE						
Vorgänge insgesamt	175	7	182	180	180	66
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die						
nicht fehlerbehaftet waren	73 % (127)	71 % (5)	73 % (132)	65 %	60 %	73 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	27 % (48)	29 % (2)	27 % (50)	35 %	40 %	27 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge						
Aufschlüsselung nach Fehlerart						
Sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	42 % (20)	0 % —	40 % (20)	51 %	58 %	39 %
Quantifizierbare Fehler	58 % (28)	100 % (2)	60 % (30)	49 %	42 %	61 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER						
Wahrscheinlichste Fehlerquote			3,1 %	3,2 %	2,2 %	n. z.
Obere Fehlergrenze			4,7 %			
Untere Fehlergrenze			1,5 %			
⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Politikbereichs wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.						
⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.						

ANHANG 6.2

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN FÜR DEN THEMENKREIS KOHÄSION, VERKEHR UND ENERGIE

E = GD Beschäftigung, Soziales und Integration; R = GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, GD Mobilität und Verkehr und GD Energie; X = gemeinsame Bewertung für alle Generaldirektionen

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Im derzeitigen Regelwerk nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
	Empfehlung 1 (Empfehlungen 1 und 3 von 2010): (Die Kommission) sollte die strikte Einhaltung der Bedingungen für eine EU-Förderung verlangen und auf der Grundlage ihrer während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 gewonnenen Erfahrungen eine Bewertung der Anwendung der nationalen Förderfähigkeitsregeln vornehmen, um für den Zeitraum nach 2013 Bereiche zu ermitteln, in denen weitere Vereinfachungen möglich sind, und um potenzielle Fehlerquellen auszuschalten.		E ⁽¹⁾	R ⁽¹⁾				
	Empfehlung 2 von Kapitel 6 und Empfehlung 3 von Kapitel 5: Sie sollte die Mitgliedstaaten daran erinnern, dass sie dafür verantwortlich sind, Verfahren einzurichten, mit denen die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der gemeldeten Ausgaben sichergestellt wird. Außerdem sollte sie die Schwachstellen bei den „Primärkontrollen“ der Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen durch weitere Anleitungen und Schulungsmaßnahmen ausschalten.	E		R ⁽²⁾				
2011	Kapitel 6, Empfehlung 3 (Empfehlung 2 von 2010): Sie sollte die nationalen Behörden zu einer strikten Anwendung der Korrekturverfahren auffordern, und zwar noch vor einer Übermittlung bescheinigter Ausgabenerklärungen an die Kommission (2008). Bei Aufdeckung erheblicher Mängel in der Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sollte die Kommission die Zahlungen unterbrechen oder aussetzen, bis der Mitgliedstaat Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergriffen hat, und ggf. Finanzkorrekturen vornehmen.	X						
	Empfehlung 4 (Empfehlung 5 von 2010): Die Kommission sollte den Prüfbehörden für den laufenden Programmplanungszeitraum weitere Anleitungen an die Hand geben, und zwar insbesondere zu den Stichprobenverfahren, zum Umfang der für Prüfungen von Projekten durchzuführenden Kontrollen und zur Qualitätskontrolle; sie sollte die Prüfbehörden zur Durchführung spezifischer Systemprüfungen in Bezug auf die „Primärkontrollen“ der Verwaltungsbehörden und der zwischengeschalteten Stellen auffordern.			X ⁽³⁾				

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Im derzeitigen Regelwerk nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2011	Kapitel 6, Empfehlung 5 : Sie sollte die Genauigkeit und Vollständigkeit der von den Prüfbehörden in den jährlichen Kontrollberichten und Prüfungsurteilen (Stellungnahmen) übermittelten Angaben eingehend überprüfen. Dabei sollte sie den vorhandenen Informationen zu den von den Prüfbehörden durchgeführten Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben in vollem Maße Rechnung tragen.	E ⁽⁴⁾						
	Kapitel 6, Empfehlung 6 : Sie sollte die Mitgliedstaaten dazu ermuntern, die in den Verordnungen zugelassenen vereinfachten Kostenoptionen anzuwenden, um die Fehleranfälligkeit zu verringern.	E						
	Kapitel 5, Empfehlung 1 : Sie sollte die Wirksamkeit der Sanktionssysteme erhöhen, indem sie den Finanzkorrekturen mehr Wirkung verleiht und die Möglichkeiten des Austauschs nicht förderfähiger Ausgaben gegen andere Ausgaben einschränkt, wie von der Kommission für den nächsten Programmplanungszeitraum im Bereich Kohäsion vorgeschlagen. Grundsätzlich sollte gelten, dass alle nach Vorlage der Jahresabschlüsse aufgedeckten Unregelmäßigkeiten zu Nettofinanzkorrekturen führen.	R						
	Kapitel 5, Empfehlung 5 : Zur Erhöhung der Effizienz des Verfahrens zum Abschluss von Mehrjahresprogrammen im Kohäsionsbereich sollte die Kommission	R						
	— die Mitgliedstaaten daran erinnern, dass sie die Zuverlässigkeit der für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 vorgelegten endgültigen Erklärungen sicherstellen müssen;	R						
— die vom Hof in den Vermerken zum Abschluss der Programme des Zeitraums 2000-2006 ermittelten spezifischen Schwachstellen untersuchen;	R							
— prüfen, ob diese Probleme auch bei anderen OP auftreten, und ggf. Finanzkorrekturen anwenden;	R							
— sicherstellen, dass die vom Hof aufgezeigten Probleme im Zuge ihrer laufenden Abschlussprüfungen sachgerecht behandelt werden.	R							

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Im derzeitigen Regelwerk nicht zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
	Die im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 ausgesprochenen Empfehlungen, die denen für 2011 in hohem Maße gleichen, wurden ebenfalls in diesem Zusammenhang analysiert.							
2010	<p>Empfehlung 4: Die Kommission sollte eine Änderung der Strukturfondsverordnungen für den laufenden Programmplanungszeitraum vorschlagen, um die Mitgliedstaaten zu verpflichten, über die finanzielle Abwicklung der Finanzierungsinstrumente zu berichten. Der Einsatz der Fonds sollte außerdem regelmäßig von der Kommission kontrolliert werden.</p> <p>Empfehlung 6: Die Kommission sollte vorschlagen, in den Strukturfondsverordnungen für den Zeitraum nach 2013 die Berichterstattungszeiträume der jährlichen Kontrollberichte mit dem EU-Haushaltsjahr in Übereinstimmung zu bringen und die Ansätze zu vereinheitlichen, damit die von den Prüfbehörden abgegebenen Prüfungsurteile jeweils fondsbezogen auf nationaler und EU-Ebene zusammengefasst werden können.</p>	X						
		X ⁽¹⁾						

(1) Es hat keine systematische Bewertung der nationalen Förderfähigkeitsregeln mit Blick auf eine Vereinfachung stattgefunden. Im Bereich der GD EMPL konzentrierten sich die Maßnahmen der Kommission im Wesentlichen auf die Förderung der Verwendung vereinfachter Kostenoptionen in allen Mitgliedstaaten.

(2) Siehe Kapitel 5, Empfehlungen 1 und 2.

(3) Trotz der neuen Leitlinien für Prüfbehörden, die im Laufe des Jahres 2013 herausgegeben wurden, fand der Hof in den von der Kommission an die Prüfbehörden übermittelten Leitlinien noch immer einige spezifische Mängel, und zwar hinsichtlich der Behandlung von Finanzierungsinstrumenten und der Verwendung des Stichprobenverfahrens Monetary-Unit-Sampling. Außerdem konnten zu der Empfehlung, die Prüfbehörden zur Durchführung spezifischer Systemprüfungen in Bezug auf die „Primärkontrollen“ der Verwaltungsbehörden und der zwischengeschalteten Stellen aufzufordern, keine Nachweise vorgelegt werden.

(4) Der Hof ermittelte eine begrenzte Zahl von Fällen, in denen die Beaufsichtigung der Arbeit der Prüfbehörden durch die Kommission verbessert werden könnte (Ziffer 6.32).

(5) Der Hof nimmt die Annahme der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Kenntnis, in der eine Teilanpassung der Berichterstattungszeiträume für die Strukturfonds an das EU-Haushaltsjahr vorgesehen ist. Hinsichtlich der Ansätze der Prüfbehörden wurden jedoch immer noch einige Unstimmigkeiten festgestellt (Ziffern 5.48 und 6.32).

KAPITEL 7

Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	7.1-7.10
Besondere Merkmale des Themenkreises	7.2-7.9
Risiken für die Ordnungsmäßigkeit	7.5-7.9
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	7.10
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	7.11-7.18
Prüfung ausgewählter Kontrollsysteme	7.19-7.21
EuropeAid	7.19
Generaldirektion Erweiterung	7.20
Rahmenverträge	7.21
Schlussfolgerung und Empfehlungen	7.22-7.25
Schlussfolgerung für 2013	7.22-7.23
Empfehlungen	7.24-7.25
Anhang 7.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Themenkreis Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	
Anhang 7.2 — Ergebnisse der Prüfung ausgewählter Systeme im Themenkreis Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	
Anhang 7.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für den Themenkreis Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

7.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zum Themenkreis Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung, der folgende Politikbereiche umfasst: „Außenbeziehungen“, „Entwicklung und Beziehungen zu den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten)“⁽¹⁾, „Erweiterung“ und „Humanitäre Hilfe“. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2013 sind **Tabelle 7.1** zu entnehmen.

Tabelle 7.1 — Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung — Kerndaten 2013

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen
Außenbeziehungen	Europäische Nachbarschaftspolitik und Beziehungen zu Russland	1 423
	Beziehungen zu Asien, Zentralasien und den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens	623
	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	312
	Beziehungen zu Lateinamerika	298
	Krisenreaktion und globale Sicherheitsbedrohungen	264
	Verwaltungsausgaben	157
	Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)	136
	Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl	39
	Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung des Politikbereichs	24
	Beziehungen zu und Zusammenarbeit mit industrialisierten Drittländern	19
	3 295	
Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten	Verwaltungsausgaben	349
	Geografische Zusammenarbeit mit den Ländern in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten)	295
	Nichtstaatliche Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit	212
	Ernährungssicherheit	203
	Umwelt und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, einschließlich Energie	134
	Menschliche und soziale Entwicklung	108
	Entwicklungszusammenarbeit und Ad-hoc-Programme	30
	Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung des Politikbereichs	14
	1 345	

⁽¹⁾ Die im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds gewährten Hilfen werden in einem gesonderten Bericht behandelt, da sie getrennt vom Gesamthaushaltsplan finanziert werden.

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen
Humanitäre Hilfe	Humanitäre Hilfe	1 197
	Verwaltungsausgaben	36
	Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz	16
		1 249
Erweiterung	Erweiterungsprozess und -strategie	833
	Verwaltungsausgaben	87
		920
Zahlungen des Jahres insgesamt		6 809
- Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾		629
Operative Ausgaben insgesamt		6 180
- Vorschüsse ⁽²⁾		4 181
+ abgerechnete Vorschüsse ⁽²⁾		4 020
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt		6 019
Mittelbindungen des Jahres insgesamt		9 173

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

⁽²⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang 1.1**).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2013 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale des Themenkreises

7.2. Das auswärtige Handeln der EU unterliegt den Prinzipien in Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union. Im Bereich der **Entwicklungszusammenarbeit** ist das Hauptziel der EU die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut⁽²⁾. Ziel der **Erweiterung** ist es, die Bewerberländer und potenziellen Bewerberländer bei der Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu unterstützen⁽³⁾. **Humanitäre Hilfe** dient dazu, Einwohnern von Drittländern, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, gezielt Hilfe, Rettung und Schutz zu bringen⁽⁴⁾.

7.3. Die Mittel werden über folgende Programme und Instrumente bereitgestellt:

- a) geografische Programme einschließlich Nachbarschaft, Erweiterung und Entwicklungsländer (3 526 Millionen Euro);
- b) thematische Programme in Bereichen wie Ernährungssicherheit, nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden, Umwelt, Gesundheit und Bildung, Demokratie und Menschenrechte (846 Millionen Euro);
- c) außenpolitische Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, des Instruments für Stabilität, von Wahlbeobachtungsmissionen und des Instruments für die Zusammenarbeit mit Industrieländern (595 Millionen Euro);
- d) humanitäre Hilfe und Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz (1 213 Millionen Euro).

7.4. Die Haushaltsmittel in den Bereichen Außenbeziehungen und Entwicklungszusammenarbeit wurden von der Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (EuropeAid) sowie vom Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI) ausgeführt. Die für die Erweiterung verfügbaren Mittel wurden von der Generaldirektion Erweiterung (GD ELARG) ausgeführt und die für die humanitäre Hilfe verfügbaren Mittel von der Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO).

⁽²⁾ Artikel 208 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁽³⁾ Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union.

⁽⁴⁾ Artikel 214 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Risiken für die Ordnungsmäßigkeit

7.5. Die in diesem Kapitel behandelten Ausgaben werden über eine große Bandbreite von Instrumenten der Zusammenarbeit und Methoden für die Bereitstellung der Hilfen ausgeführt, die in über 150 Ländern zum Einsatz kommen. Die damit verbundenen Regelungen und Verfahren, einschließlich derjenigen für Ausschreibungen und Auftragsvergabe, sind häufig komplex. Daher stuft der Hof das inhärente Risiko als hoch ein.

7.6. In zwei Bereichen — Budgethilfe⁽⁵⁾ und EU-Beiträge zu Projekten, die von internationalen Organisationen⁽⁶⁾, wie den Vereinten Nationen (UNO), durchgeführt und von mehreren Gebern finanziert werden — ist der Grad der Fehleranfälligkeit der Vorgänge durch die Art der Instrumente und Zahlungsbedingungen begrenzt.

7.7. Budgethilfe ist ein Beitrag zum allgemeinen Haushalt eines Staates oder zu den von diesem für eine spezifische Politik oder ein spezifisches Ziel bereitgestellten Mitteln. Der Hof prüft, ob die Kommission die spezifischen Bedingungen für die Gewährung von Budgethilfeszahlungen an das jeweilige Partnerland beachtet und überprüft hat, dass die allgemeinen Fördervoraussetzungen (wie Fortschritte im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements) erfüllt waren.

7.8. Allerdings verfügt die Kommission bei der Entscheidung darüber, ob diese allgemeinen Bedingungen erfüllt wurden, über ein hohes Maß an Ermessensspielraum. Die Ordnungsmäßigkeitsprüfung des Hofes kann sich nur bis zu dem Punkt erstrecken, an dem die Mittel an das jeweilige Partnerland gezahlt werden. Die überwiesenen Mittel verschmelzen dann mit den Haushaltsmitteln des Empfängerlandes. Mögliche Schwachstellen im Finanzmanagement des Empfängerlands treten bei der Ordnungsmäßigkeitsprüfung des Hofes nicht als Fehler in Erscheinung.

⁽⁵⁾ Im Jahr 2013 wurden aus dem Gesamthaushaltsplan Budgethilfeszahlungen in Höhe von 805 Millionen Euro geleistet.

⁽⁶⁾ Im Jahr 2013 wurden aus dem Gesamthaushaltsplan Zahlungen an internationale Organisationen in Höhe von 1,5 Milliarden Euro geleistet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.9. Die Beiträge der Kommission zu von mehreren Gebern finanzierten Projekten verschmelzen mit den Beiträgen anderer Geber und werden nicht für spezifische identifizierbare Posten förderfähiger Ausgaben zugewiesen. Im Rahmen der sogenannten hypothetischen Strategie („notional approach“) geht die Kommission davon aus, dass die zugrunde liegenden Vorgänge als rechtmäßig gelten, soweit in der sich aus verschiedenen Geberbeiträgen zusammensetzenden Gesamtsumme in ausreichendem Maße förderfähige Ausgaben zur Deckung des EU-Beitrags enthalten sind. Falls andere Geber denselben Ansatz verfolgen und für ihre Beiträge dieselben Förderkriterien anwenden, besteht die Gefahr, dass die Ausgaben insgesamt nicht sowohl den Fördervoraussetzungen der Kommission als auch denen der anderen Geber entsprechen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.9. Die Kommission glaubt, dass die ergriffenen internen Kontrollmaßnahmen zusammen mit den Kontrollmaßnahmen der internationalen Organisationen dieses theoretisch vorhandene Risiko auf ein durchaus vertretbares Maß beschränken.

Der Kommission sind keine spezifischen Probleme im Zusammenhang mit der so genannten hypothetischen Strategie („notional approach“) bekannt (die eigens entwickelt wurde, um der Kommission eine Teilnahme an von mehreren Gebern finanzierten Aktionen einschließlich Treuhandfonds zu ermöglichen). Diese Strategie gewährleistet, dass die rechtlichen Anforderungen, die in Bezug auf EU-Finanzmittel für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen gelten, erfüllt werden (durch die Sicherstellung, dass der von anderen Gebern geleistete Beitrag ausreicht, um Tätigkeiten zu finanzieren, die nach den EU-Bestimmungen nicht förderfähig sind), wobei die EU-Mittel (im Rahmen der Koordinierung der Geldgeber) gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung möglichst effizient ausgegeben werden.

Die Kommission hält dieses Risiko in Grenzen, und zwar im Rahmen der Bewertung der Buchführung, Prüfung, internen Kontrolle, Auftragsvergabe, der nachträglichen Veröffentlichung von Informationen und der Verfahren zum Schutz personenbezogener Daten von internationalen Partnerorganisationen im Vorfeld aller gemeinsamen Arbeiten, der Präsenz ihrer Mitarbeiter vor Ort (und Teilnahme an den Lenkungsgruppen) sowie der strengen allumfassenden Rechnungslegung, die von der jeweiligen internationalen Organisation verlangt wird. Außerdem werden die Systeme während der Durchführung von Programmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen regelmäßig im Rahmen von Kontrollbesuchen, die von externen Prüfern durchgeführt werden, überprüft.

Die von der Kommission durchgeführten Prüfungen haben bisher keinerlei Beleg für „spezielle Risiken“ dieser Art geliefert. Der Kommission sind auch keinerlei andere Geber bekannt, die für ihre Beiträge „dieselben Förderkriterien anwenden“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

7.10. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 172 Vorgängen gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1** untersucht. Diese Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb des Themenkreises repräsentativ ist. Im Jahr 2013 umfasste die Stichprobe 60 von den zentralen Kommissionsdienststellen genehmigte Vorgänge und 112 von EU-Delegationen genehmigte Vorgänge⁽⁷⁾.
- b) Falls Fehler aufgedeckt wurden, analysierte der Hof die betreffenden Kontrollsysteme, um die jeweiligen Systemmängel zu ermitteln.
- c) Die Bewertung der Kontrollsysteme umfasste die Überprüfung der Ex-ante-Kontrollen, des Monitoring und der Überwachung sowie der internen Revision von EuropeAid.
- d) Der Hof überprüfte eine Auswahl von Rahmenverträgen, die von den Dienststellen der Kommission in die Wege geleitet wurden.
- e) Der Hof analysierte die Jährlichen Tätigkeitsberichte des Diensts für außenpolitische Instrumente (FPI) und von EuropeAid.
- f) Ferner prüfte der Hof, ob die Kommission die in seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2010 und 2011 formulierten Empfehlungen beachtet hat (siehe **Anhang 7.3**).

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

7.11. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 7.1** zusammengefasst. Von den 172 vom Hof geprüften Vorgängen waren 50 (29 %) fehlerbehaftet. Auf der Grundlage der 30 von ihm quantifizierten Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 2,6 %⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Die Prüfer besuchten Bosnien und Herzegowina, Kambodscha, die Republik Moldau, Palästina, Peru, Tunesien und die Türkei. Zu Afghanistan, Bangladesch und Irak wurden Aktenprüfungen durchgeführt.

⁽⁸⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,2 % (untere Fehlergrenze) und 4,0 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.12. Bei 30 von 172 Zahlungen und endgültig abgewickelten Ausgaben waren quantifizierbare Fehler zu verzeichnen; 20 davon betrafen Abschlusszahlungen und endgültig abgewickelte Ausgaben. Alle diese quantifizierbaren Fehler betrafen Vorgänge, die im Prinzip Gegenstand von Kontrollen der Kommission waren; mit diesen Kontrollen wurde jedoch keiner der betreffenden Fehler verhindert oder aufgedeckt. Bei zwei Vorgängen stellte der Hof Fehler fest, welche die von den Begünstigten bestellten Prüfer nicht aufgedeckt hatten.

7.13. **Abbildung 7.1** gibt einen Überblick über die Art der Fehler sowie nach Fehlerart aufgeschlüsselt ihren Anteil an der geschätzten Fehlerquote für diesen Themenkreis insgesamt.

Abbildung 7.1 — Aufschlüsselung der wahrscheinlichsten Fehlerquote nach Fehlerart



7.14. Die Fehlerkategorie *Nicht förderfähige Ausgaben* (14 Vorgänge) umfasst Ausgaben im Zusammenhang mit nicht im Vertrag enthaltenen Tätigkeiten, außerhalb des Förderzeitraums angefallene Ausgaben, nicht förderfähige Steuern und fälschlich als direkte Kosten geltend gemachte indirekte Kosten. In drei weiteren Fällen akzeptierte die Kommission fälschlicherweise Ausgaben für Dienstleistungen, Bauleistungen und Lieferungen (und wickelte diese endgültig ab), die zum Zeitpunkt, zu dem sie akzeptiert wurden, nicht geleistet worden waren. Nachstehend werden Beispiele für diese Fehler angeführt (siehe Beispiel in Kasten 7.1).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.12. Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 7.12 bis 7.15

Die Kontrollen der Kommission sind so konzipiert, dass Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern im Rahmen von nachträglichen Prüfungen — auch nach der Schlusszahlung — immer noch möglich sind. In der Planung der Generaldirektionen für die Außenhilfe befindet sich ein umfangreiches Programm für nachträgliche Prüfungen, das von diesen auf der Grundlage eines formellen Risikobewertungsprozesses auf Jahresbasis durchgeführt wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 7.1 — Beispiele für quantifizierbare Fehler

Nicht förderfähige Ausgaben

GD ECHO

Die Kommission unterzeichnete eine Finanzhilfvereinbarung über einen Betrag von 750 000 Euro mit einer deutschen NRO. Gegenstand der Vereinbarung war die Durchführung eines Projekts der humanitären Hilfe mit Bezug zur Gesundheitsversorgung gefährdeter Personen in Niger in den Jahren 2011 und 2012. Die NRO verbuchte Sozialversicherungskosten und Steuern in Höhe von 12 800 Euro zulasten des Projekts. Die Kommission hätte diese Kosten nicht erstatten sollen, da sie nicht im Zusammenhang mit dem von der EU finanzierten Projekt standen.

Nicht geleistete Ausgaben

EuropeAid — Republik Moldau

Die Kommission unterzeichnete eine Beitragsvereinbarung über einen Betrag von 10,6 Millionen Euro mit dem UNDP (*United Nations Development Programme* — Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen). 9,5 Millionen Euro dieses Betrags wurden von der EU finanziert, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Republik Moldau zu fördern.

Im Jahr 2013 akzeptierte die Kommission fälschlicherweise Ausgaben in Höhe von 1,8 Millionen Euro, die vom UNDP unterzeichnete Verträge betrafen, für die zu diesem Zeitpunkt noch keine Ausgaben entstanden waren.

7.15. Vier der insgesamt 30 quantifizierbaren Fehler wurden im Zusammenhang mit Vergabeverfahren bzw. im Rahmen der eigentlichen Vertragsverfahren gemacht. Diese wurden entweder von der Kommission selbst (in einem Fall) oder von den durch die Finanzhilfen Begünstigten (in drei Fällen) durchgeführt (siehe Beispiel in Kasten 7.2).

Kasten 7.2 — Ein vorschriftswidriges Auftragsvergabeverfahren

EuropeAid — Tunesien

Die Kommission unterzeichnete mit einem französischen Rechtsexperten einen Dienstleistungsauftrag über einen Betrag in Höhe von 98 000 Euro für Beratungsleistungen in Tunesien. Bei dem Auftrag handelte es sich de facto um die Verlängerung eines bestehenden Dienstleistungsauftrags. Diese Verlängerung stellte einen Verstoß gegen die Haushaltsordnung dar und war somit vorschriftswidrig.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 7.1 — Beispiele für quantifizierbare Fehler

Die Kommission unterstreicht die Tatsache, dass die vor jeder Zahlung durchgeführten Ex-ante-Überprüfungen im Zusammenhang mit dem Gesamtkontrollsystem zu betrachten sind. Die vorhandenen Überwachungs- und Kontrollsysteme hätten die Fehler immer noch im Rahmen der Durchführung von nachträglichen Kontrollen aufdecken können, da die vom Hof geprüfte Maßnahme nicht nach der Schlussphase der Kontrollkette der Kommission geprüft wurde.

Gleichwohl erinnerte die Kommission ihren Partner an seine Vertragspflichten, und insbesondere an die Notwendigkeit, seine internen Kontrollsysteme weiter zu verbessern.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.16. Für neun Vorgänge im Zusammenhang mit nationalen Heranführungsprogrammen validierte die Kommission auf eigene Initiative hin Ausgaben in Höhe von insgesamt 150 Millionen Euro, d. h., sie wickelte die Ausgaben endgültig ab⁽⁹⁾, ohne dass ihr entsprechende Belege vorlagen, die es ihr ermöglicht hätten zu bestätigen, dass die Ausgaben tatsächlich entstanden waren, dass die akzeptierten Beträge diese Ausgaben korrekt widerspiegeln und dass sie förderfähig waren. Die endgültig abgewickelten Beträge beruhten auf kommissionseigenen Schätzungen anstatt auf angefallenen, beglichenen und akzeptierten Kosten, die tatsächlichen und durch entsprechende Belege untermauerten Kosten entsprechen. Zusätzlich zu den neun Vorgängen in der Stichprobe ermittelte der Hof andere Vorgänge, bei denen derselbe systematische Fehler auftrat. Infolge der Prüfung des Hofes erkannte die Kommission den vom Hof ermittelten Fehler bei der endgültigen Abwicklung dieser Ausgaben an und nahm die buchmäßigen Berichtigungen in Bezug auf die betroffenen Vorgänge vor. Die Kommission erklärte sich auch einverstanden, ihr Verfahren zur endgültigen Abwicklung von Ausgaben entsprechend zu ändern.

7.17. 20 Vorgänge von insgesamt 172 waren mit 30 nicht quantifizierbaren Fehlern behaftet, welche die Nichteinhaltung rechtlicher oder vertraglicher Verpflichtungen betrafen.

7.18. Die 20 geprüften Vorgänge Budgethilfen betreffend wiesen keine Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsfehler auf. Einer der Vorgänge betraf die Zahlung von 15 Millionen Euro, die die Kommission im November 2013 leistete und die der ersten fixen Tranche der Budgethilfe in Höhe von 35 Millionen Euro zugunsten der „Unterstützung der Umsetzung der nationalen Umweltpolitik in der Ukraine“ entsprach. Diese Zahlung wurde von der Kommission auf der Grundlage genehmigt, dass sowohl allgemeine als auch spezifische Bedingungen erfüllt waren. Konkret bedeutet dies, dass die Kommission bezüglich von zwei der allgemeinen Bedingungen zu dem Schluss kam, dass die Regierung der Ukraine sowohl die makroökonomische Stabilität des Landes als auch die Zuverlässigkeit und Transparenz des öffentlichen Finanzmanagements sicherstellte (obwohl einige zentrale Leistungsindikatoren eine sehr niedrige Punktzahl erhielten). An diesem Beispiel werden die Risiken deutlich, die in den Ziffern 7.7-7.8 beschrieben sind.

PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER KONTROLLSYSTEME

EuropeAid

7.19. Die Ergebnisse der vom Hof geprüften Systeme von EuropeAid sind in **Anhang 7.2** zusammengefasst. Die ausführlichen Ergebnisse der Bewertung der Systeme von EuropeAid, einschließlich der von EuropeAid durchgeführten Analyse der Restfehlerquote, sind dem Jahresbericht des Hofes zum achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds, Ziffern 33-45, zu entnehmen.

⁽⁹⁾ Vorfinanzierungen sollten auf der Grundlage überprüfbarer Informationen, die die Empfänger bereitstellen, endgültig abgewickelt werden, in Übereinstimmung mit dem in der Haushaltsordnung und deren Anwendungsbestimmungen festgelegten Verfahren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7.16. Die Kommission stimmt dem zu, dass ihre Verfahren bei dieser endgültigen Abwicklung von Ausgaben nicht eingehalten wurden, die lediglich zu internen Buchungs- und Verwaltungszwecken und getrennt von den förmlichen Verfahren zur Annahme der gemeldeten Ausgaben erfolgte. Die Kommission akzeptiert, dass dieser Buchungsansatz geändert werden muss und hat die fragliche endgültige Abwicklung der Ausgaben bereits rückgängig gemacht. Die GD ELARG wird ein neues Verfahren zur endgültigen Abwicklung von Ausgaben einführen. Die Bereitstellung von Heranführungshilfe umfasst die strenge Überprüfung und Überwachung der Systeme und Verfahren vor Auszahlung einer etwaigen Vorfinanzierung. Jedes Programm läuft eine Reihe von Jahren, und so ist es nur am Ende der Durchführung des jeweiligen Programms möglich, die tatsächlich angefallenen Kosten und den Erfolg des betreffenden Projekts zu bewerten.

7.18. Die Kommission nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass die Vorgänge im Zusammenhang mit Budgethilfen frei von Fehlern sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Generaldirektion Erweiterung

7.20. In seiner Zuverlässigkeitserklärung für das Jahr 2013 erklärte der Generaldirektor Erweiterung, dass er über angemessene Sicherheit dafür verfügte, dass die eingerichteten Kontrollverfahren die erforderliche Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge boten und dass die in dem Bericht vorgelegten Informationen zuverlässig, vollständig und korrekt waren. Wie in Ziffer 7.16 beschrieben, stellte der Hof allerdings fest, dass von der GD ELARG erfasste Ausgaben auf ihren eigenen Schätzungen beruhten, anstatt auf angefallenen, beglichenen und akzeptierten Kosten, die tatsächlichen und durch entsprechende Belege untermauerten Kosten entsprachen. Da sich der Risikobetrag auf 150 Millionen Euro beläuft, hätte der Generaldirektor einen Vorbehalt geltend machen müssen.

Rahmenverträge

7.21. Der Hof hat eine Überprüfung von Rahmenverträgen durchgeführt, die von den drei Generaldirektionen und einem Dienst (dem FPI), der mit dem Themenkreis in Zusammenhang steht, ausgeschrieben wurden. Im Rahmen der Überprüfung wurden keine Fehler oder Systemmängel ermittelt.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2013**

7.22. In diesem Themenkreis

- a) führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 2,6 % beläuft;
- b) liegt ein systematischer Fehler bei der endgültigen Abwicklung von Ausgaben durch die GD ELARG in Höhe von 150 Millionen Euro vor;
- c) werden die geprüften Systeme bei EuropeAid als bedingt wirksam bewertet ⁽¹⁰⁾.

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

7.20. Siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 7.16.

Nach Auffassung der Kommission war der Generaldirektor für Erweiterung nicht verpflichtet, einen Vorbehalt geltend zu machen. Die betreffenden Vorgänge sind vor der Erstellung der Schlussabrechnung alle rückgängig gemacht worden.

7.22.

- c) Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Fehlerquote der von EuropeAid verwalteten Vorgänge niedriger ist als 2012.

⁽¹⁰⁾ Die Schlussfolgerung zu den Systemen beschränkt sich auf die zur Prüfung ausgewählten Systeme, wie im Prüfungsumfang (siehe Ziffer 7.10) beschrieben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

7.24. **Anhang 7.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2010 und 2011 legte der Hof 11 Empfehlungen vor. Acht dieser Empfehlungen setzte die Kommission vollständig um, zwei wurden weitgehend und eine teilweise umgesetzt.

7.25. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

- **Empfehlung 1:** Die Kommission, und insbesondere die GD ELARG, sollten sicherstellen, dass in den Anweisungen für die Bediensteten zum Ausdruck kommt, dass die endgültige Abwicklung von Ausgaben nur auf der Grundlage tatsächlich getätigter Ausgaben erfolgt und nicht auf eigenen Schätzungen beruhen sollte.
- **Empfehlung 2:** Der FPI sollte sämtliche GASP-Missionen auf der Grundlage der „Bewertung auf der Basis von sechs Säulen“ akkreditieren ⁽¹¹⁾.

Die Kommission nimmt die Empfehlung an und betont, dass die vorhandenen und den Generaldirektionen bereits mitgeteilten Buchungsregeln und -leitlinien das korrekte Verfahren veranschaulichen, das bei der endgültigen Abwicklung von Ausgaben einzuhalten ist. Die GD ELARG wird ein neues Verfahren zur endgültigen Abwicklung von Ausgaben einführen. Der Ansatz der Kosten basiert weiterhin auf dem Rechnungsabschlussverfahren.

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an. Die Verbesserungen wurden, wie in Anhang 7.3 angegeben, von den Prüfern festgestellt. Der FPI hat es unternommen, auf die schrittweise Konformität seiner Missionen hinzuwirken und dabei mit den größten zu beginnen. Dieses Ziel befindet sich zwar nach wie vor in der Umsetzung, doch wurden die wegen der Nichtkonformität bestehenden Risiken nach Auffassung des FPI verringert. Die vier größten Missionen, die entweder bereits konform arbeiten oder in nächster Zukunft konform arbeiten sollen, machen über 80 % des von den Missionen verwalteten GASP-Haushalts aus. Bei der Herstellung der Konformität stellt sich auch die Frage der Wirtschaftlichkeit, wenn viele Missionen unter Umständen nur eine begrenzte Lebenserwartung haben. Die neuen GASP-Missionen können erklärtermaßen nicht schon vom ersten Tag an konform arbeiten, da sie zum Aufbau ihrer Systeme Zeit benötigen. Solange die Missionen noch keine Konformität aufweisen, überträgt ihnen der FPI auch noch nicht die volle Mittelbewirtschaftung, sondern behält Kontrollen zur Risikominderung bei. Dies ist von der Haushaltsordnung (Artikel 60 Absatz 2) jetzt uneingeschränkt anerkannt.

⁽¹¹⁾ Siehe **Anhang 7.3**.

ANHANG 7.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS AUSSENBEZIEHUNGEN, AUSSENHILFE UND ERWETERUNG

	2013				2012	2011	2010
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	GD ELARG	GD ECHO			
Vorgänge insgesamt	115	9	18	30	174	120	90
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE							
ERGEBNISSE DER PRÜFUNG⁽¹⁾ (2)							
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die							
nicht fehlerbehaftet waren	77 % (88)	78 % (7)	50 % (9)	60 % (18)	71 % (122)	59 %	62 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	23 % (27)	22 % (2)	50 % (9)	40 % (12)	29 % (50)	41 %	38 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge							
Aufschlüsselung nach Fehlerart							
Sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	22 % (6)	100 % (2)	100 % (9)	25 % (3)	40 % (20)	55 %	47 %
Quantifizierbare Fehler	78 % (21)	0 % (0)	0 % (0)	75 % (9)	60 % (30)	45 %	53 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER							
Wahrscheinlichste Fehlerquote					2,6 %	n. z.	n. z.
Obere Fehlergrenze					4,0 %		
Untere Fehlergrenze					1,2 %		

Erläuterungen:

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

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

(3) Einschließlich zweier Vorgänge der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur.

ANHANG 7.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER SYSTEME IM THEMENKREIS AUSSENBEZIEHUNGEN, AUSSENHILFE UND ERWEITERUNG

Bewertung des ausgewählten Systems

Betroffenes System	Ex-ante-Kontrollen	Monitoring und Überwachung	Interne Revision	Gesamtbewertung
EuropeAid	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam

ANHANG 7.3

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DEN THEMENKREIS AUSSENBEZIEHUNGEN, AUSSENHILFE UND ERWEITERUNG

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Im derzeitigen Regelwerk nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2011	<p>Empfehlung 1: EuropeAid, die GD ECHO und der FPI sollten die Überwachung der Zuschussaufträge verbessern, indem sie die Vor-Ort-Kontrollen besser nutzen, um geltend gemachte nicht förderfähige Ausgaben zu verhindern oder aufzudecken, und/oder um die Abdeckungsrate bei von der Kommission in Auftrag gegebenen Prüfungen zu erhöhen.</p>	X						
	<p>Empfehlung 2.1: Der FPI sollte dafür sorgen, dass seine interne Audistelle einsatzfähig ist.</p>	X						
	<p>Empfehlung 2.2: Der FPI sollte die Kriterien deutlich machen, die er bei der risikobasierten Auswahl der Aufträge im Bereich des IFS und der GASP, die einer Prüfung unterzogen werden sollen, anwendet.</p>	X						
	<p>Empfehlung 2.3: Der FPI sollte sicherstellen, dass sämtliche GASP-Missionen auf der Grundlage der „Bewertung auf der Basis von sechs Säulen“ akkreditiert werden.</p>		X					Siehe Antwort der Kommission auf Empfehlung 2.
	<p>Empfehlung 2.4: Der FPI sollte die Abrechnung der die GASP betreffenden Aufträge beschleunigen. (Weiterverfolgung/Aktualisierung einer 2009 vorgebrachten Empfehlung im Jahr 2011)</p>	X						

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Im derzeitigen Regelwerk nicht zutreffend		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2010	<p>Empfehlung 3: Die GD ELARG sollte die als Vorbedingung für den Verzicht auf die Ex-ante-Kontrollen zu erfüllenden Kriterien sowie die Bedingungen, die dazu führen können, dass die Übertragung der Verwaltungsbefugnisse an Länder im Rahmen der dezentralen Verwaltung ausgesetzt wird, detaillierter beschreiben und die Leistungsfähigkeit der von den nationalen Behörden angewendeten Systeme überprüfen. (Weiterverfolgung/Aktualisierung einer 2009 vorgebrachten Empfehlung im Jahr 2010)</p>	X						
	<p>Empfehlung 4: Die GD ELARG sollte die Qualität der Daten, die Eingang in ihr Managementinformationssystem finden, weiter verbessern. (Weiterverfolgung/Aktualisierung einer 2009 vorgebrachten Empfehlung im Jahr 2010)</p>	X						
	<p>Empfehlung 5: Die GD ELARG sollte ein Instrument entwickeln, das die Konsolidierung der die Recht- und Ordnungsmäßigkeit betreffenden Ergebnisse von Prüfbesuchen erleichtert. (Weiterverfolgung/Aktualisierung einer 2009 vorgebrachten Empfehlung im Jahr 2010)</p>	X						
	<p>Empfehlung 6: Die GD ELARG sollte bei den Vorgängen im Rahmen der zentralen Verwaltung mehr Ex-post-Prüfungen durchführen.</p>	X						
	<p>Empfehlung 7: Die Kommission sollte für die im Bereich Außenbeziehungen tätige Direktion eine kohärente Methode für die Berechnung der Restfehlerquote, auf die sich die Managementklärungen der Generaldirektoren stützen, ausarbeiten.</p>	X						
	<p>Empfehlung 8: Die Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO) sollte einen Mechanismus gestalten und einführen, der es erlaubt, Daten zur Inanspruchnahme der Beschaffungszentren für humanitäre Hilfe (<i>Humanitarian Procurement Centres</i>) durch ihre Partner zu sammeln und zu analysieren. (Weiterverfolgung/Aktualisierung einer 2009 vorgebrachten Empfehlung im Jahr 2010)</p>	X						

KAPITEL 8

Forschung und andere interne Politikbereiche

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	8.1-8.5
Besondere Merkmale des Themenkreises	8.2-8.4
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	8.5
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	8.6-8.16
Forschungsausgaben mit den gleichen Arten von Fehlern und der gleichen Fehlerspanne behaftet wie zuvor	8.8-8.12
Anstieg der Fehlerquote im Politikbereich „Bildung und Kultur“	8.13
Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge tragen im Jahr 2013 erheblich zur Fehlerquote bei	8.14-8.15
Nicht förderfähige Kosten können den EU-Mehrwert einschränken	8.16
Prüfung ausgewählter Kontrollsysteme	8.17-8.32
Bescheinigung der Kostenaufstellungen schaltet nicht alle Fehler aus	8.18-8.20
Kontrollen vor Genehmigung von Zahlungen weisen Mängel auf	8.21-8.24
Einige Generaldirektionen sind mit den Prüfungen von Zuwendungsempfängern in Verzug	8.25-8.30
Analyse ausgewählter Jährlicher Tätigkeitsberichte der Kommission	8.31-8.32
Schlussfolgerung und Empfehlungen	8.33-8.36
Schlussfolgerung für 2013	8.33-8.34
Empfehlungen	8.35-8.36
Ergebnisse der Prüfung des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen für das Jahr 2013	8.37-8.40
Anhang 8.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche	
Anhang 8.2 — Ergebnisse der Prüfung ausgewählter Systeme im Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche	
Anhang 8.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für den Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

8.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung zum Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche, der die Politikbereiche „Forschung“, „Bildung und Kultur“, „Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien“, „Unternehmen“, „Inneres“, „Direkte Forschung“, „Wirtschaft und Finanzen“, „Kommunikation“, „Justiz“, „Binnenmarkt“, „Handel“ und „Wettbewerb“ umfasst. Außerdem enthält dieses Kapitel die Ergebnisse der wiederkehrenden Prüfung des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen durch den Hof. Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2013 sind **Abbildung 8.1** zu entnehmen.

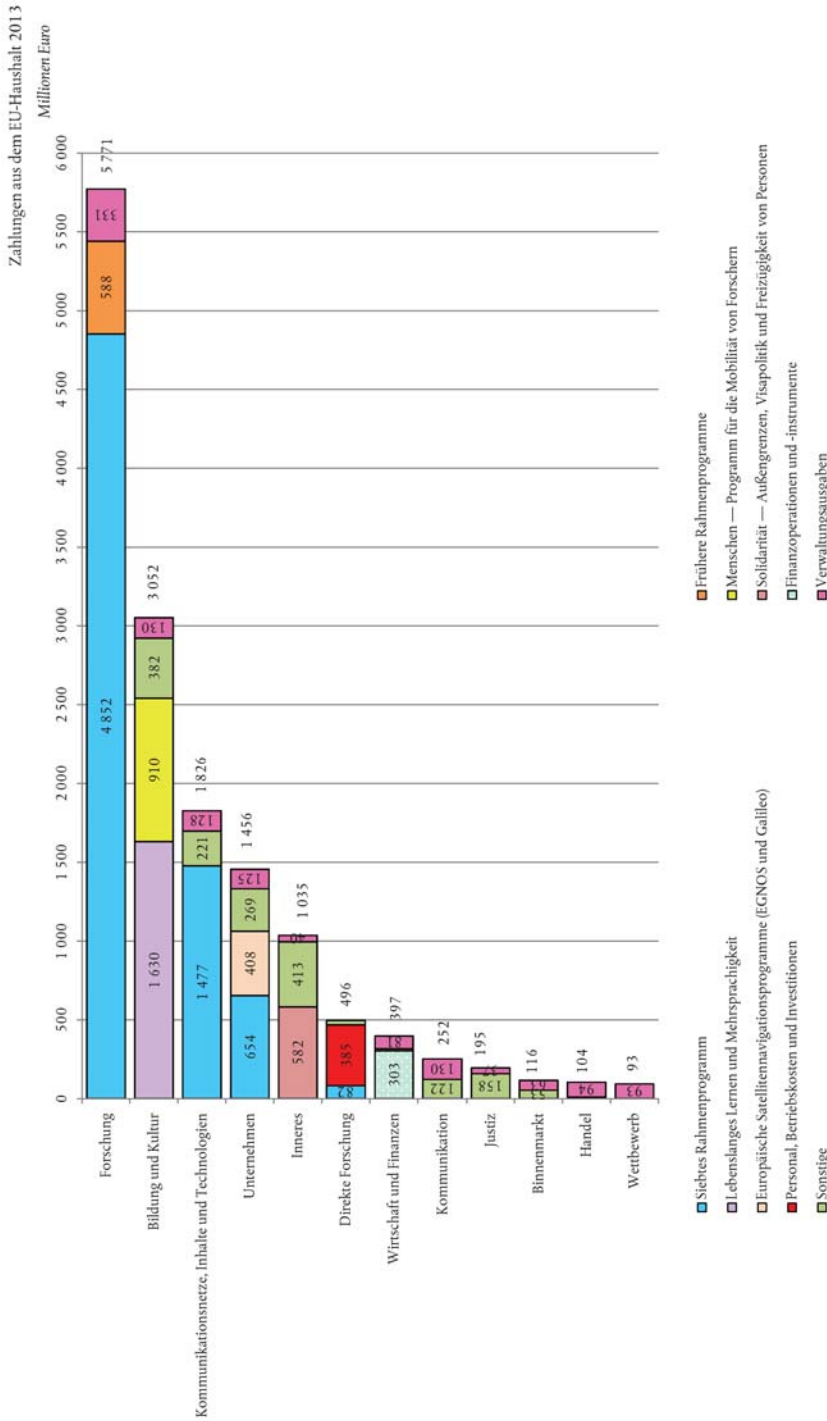
Besondere Merkmale des Themenkreises

8.2. Die Ausgaben decken ein breites Spektrum an politischen Zielen ab. Dazu gehören u. a. Forschung und Innovation, Bildung, Sicherheit und Migration sowie Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Finanzkrise.

8.3. Rund 90 % der Ausgaben fließen in Form von Finanzhilfen an Begünstigte, die an Projekten teilnehmen. Weitere Ausgaben entfallen beispielsweise auf die Unterstützung für von der Europäischen Investitionsbank verwaltete Finanzinstrumente und auf Beiträge zu von den Mitgliedstaaten verwaltete Programme wie den Außengrenzenfonds.

8.4. Neben Vorschusszahlungen, die bei Unterzeichnung einer Finanzhilfvereinbarung oder eines Finanzierungsbeschlusses geleistet werden, dient die Zahlung von EU-Mitteln zur Erstattung von Kosten, die Begünstigte in Programm- oder Projektkostenaufstellungen melden. Das größte Risiko für die Ordnungsmäßigkeit besteht darin, dass Zuwendungsempfänger in ihre Kostenaufstellungen nicht förderfähige oder nicht belegte Kosten aufnehmen, die durch die Kontrollsysteme der Kommission oder der Mitgliedstaaten weder aufgedeckt noch korrigiert werden.

Abbildung 8.1 - Forschung und andere interne Politikbereiche — Kerndaten 2013



Zahlungen des Jahres insgesamt gemäß Abbildung	14 793
- <i>Verwaltungsausgaben insgesamt</i> ⁽¹⁾	1 637
Operative Ausgaben insgesamt	13 156
- <i>Vorschüsse</i> ⁽²⁾	8 823
+ <i>abgerechnete Vorschüsse</i> ⁽²⁾	6 098
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt	10 431

Mittelbindungen des Jahres insgesamt	17 812
---	---------------

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet.
⁽²⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang I.1**).
 Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2013 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

8.5. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Forschung und andere interne Politikbereiche ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 150 Vorgängen gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1** untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb des Themenkreises repräsentativ ist. Im Jahr 2013 umfasste sie 89 Vorgänge aus dem Bereich Forschung (86 zum Siebten Rahmenprogramm (RP7) und drei zum Sechsten Rahmenprogramm (RP6)), 25 Vorgänge zum Programm für lebenslanges Lernen (LLP) und zum Programm Jugend in Aktion (JiA) sowie 36 Vorgänge zu anderen Programmen.
- b) Die Bewertung der Kontrollsysteme bezog sich auf das System für das Siebte Rahmenprogramm (RP7), das drei Hauptkontrollelemente umfasst:
 - die Bescheinigung der Projektkostenaufstellungen von Zuwendungsempfängern durch unabhängige Prüfer, bevor die Aufstellungen der Kommission vorgelegt werden;
 - Kontrollen der vorgelegten Kostenaufstellungen und Projektfortschrittsberichte durch die Kommission, bevor Zahlungen genehmigt werden;
 - Prüfungen einer Stichprobe von Zuwendungsempfängern durch die Kommission und Wiedereinziehung ggf. erstatteter nicht förderfähiger Beträge, die bei den Prüfungen aufgedeckt wurden.
- c) Der Hof analysierte die Jährlichen Tätigkeitsberichte 2013 der Generaldirektion Forschung und Innovation (GD RTD), der Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (GD CONNECT), der Generaldirektion Bildung und Kultur (GD EAC) und der Exekutivagentur „Bildung, Audiovisuelles und Kultur“ (EACEA).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

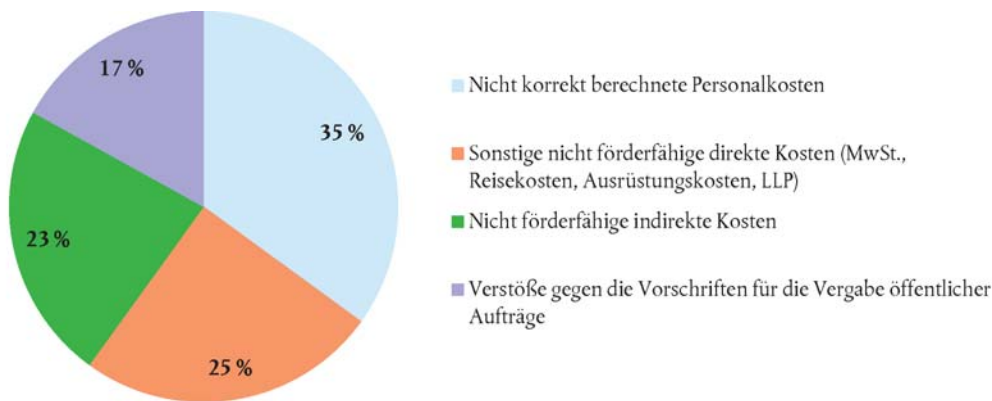
ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

8.6. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 8.1** zusammengefasst. Von den 150 vom Hof geprüften Vorgängen waren 76 (51 %) fehlerbehaftet. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten 54 Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 4,6 % ⁽¹⁾.

8.7. Die häufigsten Fehlerarten sind nicht korrekt berechnete Personalkosten, sonstige nicht förderfähige direkte Kosten wie nicht belegte Reise- und Ausrüstungskosten sowie indirekte Kosten, die auf fehlerhaften Gemeinkostensätzen beruhen oder Kostenkategorien enthalten, die nicht mit dem Projekt in Zusammenhang stehen. Darüber hinaus trugen Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge, die in diesem Themenkreis bisher keine wichtige Fehlerquelle darstellten, im Jahr 2013 erheblich zur Fehlerquote bei (siehe **Abbildung 8.2**).

8.6. Nach Auffassung der Kommission ist die vom Hof festgestellte Fehlerquote ein Indikator für den effektiven Vollzug der EU-Ausgaben. Von Bedeutung ist auch, die Ergebnisse ihrer Mehrjahreskontrollstrategie zu berücksichtigen. Auf dieser Grundlage berechnen ihre Dienststellen eine Restfehlerquote, bei der Einziehungen, Berichtigungen und Wirkungen aller ihrer Kontrollen und Prüfungen im Zeitraum der Programmdurchführung mit berücksichtigt sind. Die errechnete Restfehlerquote betrug Ende 2013 rund 3 % für die Forschungsfamilie, 0,95 % für das Aktionsprogramm für lebenslanges Lernen und das Programm „Jugend in Aktion“, die von nationalen Agenturen verwaltet werden, und unter 2 % für die Politikbereiche „Inneres“ und „Justiz“.

Abbildung 8.2 — Aufschlüsselung der wahrscheinlichsten Fehlerquote nach Fehlerart



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

⁽¹⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 2,6 % (untere Fehlergrenze) und 6,6 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Forschungsausgaben mit den gleichen Arten von Fehlern und der gleichen Fehlerspanne behaftet wie zuvor

8.8. Bei den Forschungsausgaben stellte der Hof ähnliche Arten von Fehlern und eine ähnliche Fehlerspanne wie in den Vorjahren fest. Die Kommission deckt diese Arten von Fehlern mit vergleichbarer Spanne und Häufigkeit bei ihren eigenen Prüfungen auf.

8.9. In den meisten Fällen entstehen Fehler, weil die Zuwendungsempfänger den Betrag der dem Projekt zurechenbaren förderfähigen Kosten nicht korrekt berechnen oder Kosten melden, die nicht mit dem Projekt in Zusammenhang stehen oder nicht belegt werden können. Die Personalkosten sind häufig zu hoch angegeben, weil die Zuwendungsempfänger die veranschlagten Kosten und nicht die tatsächlichen Kosten melden oder weil die Stundensätze nicht korrekt sind bzw. Kosten für Arbeitszeit geltend gemacht werden, die nicht für das Projekt aufgewendet wurde. Bei anderen direkten Kosten entstehen Fehler bei den Zuwendungsempfängern häufig dadurch, dass die förderfähigen Kosten nicht korrekt berechnet (z. B. überhöhte Abschreibungskosten für im Rahmen des Projekts eingesetzte Ausrüstung) oder indirekte Steuern als förderfähige Kosten geltend gemacht werden. Die indirekten Kosten sind oftmals zu hoch angegeben, weil die Zuwendungsempfänger Aufwendungen einbeziehen, die nicht mit Forschungstätigkeiten in Verbindung stehen, wie etwa Kosten für Vermarktung und Vertrieb (siehe Beispiel in Kasten 8.1).

Kasten 8.1 — Fehler in den für ein Projekt zur Finanzierung europäischer Forschung (RP7) gemeldeten Kosten

Ein an einem RP7-Projekt beteiligter Zuwendungsempfänger machte Kosten in Höhe von 185 500 Euro geltend. Die Kommission zahlte auf dieser Grundlage den EU-Beitrag in Höhe von 98 000 Euro. Der Hof deckte in den gemeldeten Kosten mehrere Fehler auf. Dazu zählten u. a.

- eine fehlerhafte Methode für die Berechnung der Personalkosten, die auf Schätzungen beruhte;
- die Meldung nicht förderfähiger Mehrwertsteuer in Reisekosten;
- die Abrechnung indirekter nicht mit dem Projekt verknüpfter Kosten.

Die vom Zuwendungsempfänger gemeldeten nicht förderfähigen Kosten beliefen sich auf rund 36 000 Euro.

Der Hof deckte bei mehr als einem Drittel der zur Stichprobe gehörenden RP7-Projekte Fälle von gemeldeten nicht förderfähigen Kosten auf.

8.10. Im Jahr 2013 wurden die letzten Finanzhilfvereinbarungen zum RP7 geschlossen. Die Verwaltung und Prüfung dieser Projekte durch die Kommission wird bis mindestens 2017 weiterlaufen, parallel zum Start des nächsten Forschungsprogramms mit der Bezeichnung Horizont 2020.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.9. Die Kommission erkennt die die vom Hof festgestellten Fehler nach Art und Umfang an.

Kasten 8.1 — Fehler in den für ein Projekt zur Finanzierung europäischer Forschung (RP7) gemeldeten Kosten

Die Kommission möchte betonen, dass die vom Hof berichtete Art von Fehlern nur durch eine eingehende nachträgliche Prüfung der Rechnungsführung und nicht durch eine Ex-ante-Prüfung aufgedeckt werden konnte.

Die Regeln für das neue Rahmenprogramm Horizont 2020 dürften die meisten dieser Fehlerarten unterlaufen, da dann auf Schätzungen beruhende durchschnittliche Personalkosten zulässig sind (sofern sie der üblichen Praxis des Zuwendungsempfängers entsprechen), die nicht rückerstattungsfähige MwSt. förderfähige Kosten darstellt und die pauschale Erstattung indirekter Kosten die festgestellte Art von Fehlern unmöglich macht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.11. Die einfacheren Regeln für Horizont 2020, wie die breitere Akzeptanz der üblichen Rechnungsführungsverfahren der Empfänger und die pauschale Erstattung indirekter Kosten, sollen die Komplexität für die Zuwendungsempfänger verringern und die Fehlerquote senken. Etwaige Auswirkungen auf die Fehlerquote werden allerdings erst Ende 2016 erkennbar sein, nachdem die erste Runde nennenswerter Zwischenzahlungen geleistet worden ist.

8.12. Im Jahr 2013 konnte die Kommission die für die Zahlung der Finanzhilfen für die Forschung benötigte Zeit noch weiter verkürzen. Allerdings stellte der Hof 14 Fälle fest, in denen die Projektkoordinatoren die Weiterleitung der Mittel an andere Projektpartner hinausgezögert haben. In einigen Fällen lagen zwar verständliche Gründe für die Verzögerung vor, wie Zweifel an den tatsächlichen Ausgaben des Partners, doch können unnötige Verzögerungen für Zuwendungsempfänger, die zur Finanzierung ihrer Forschungstätigkeiten in hohem Maße von EU-Mitteln abhängig sind — wie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) — negative Folgen haben.

Anstieg der Fehlerquote im Politikbereich „Bildung und Kultur“

8.13. Im Jahr 2013 entfiel rund die Hälfte (12 von 22) der in der Stichprobe erfassten LLP-Vorgänge auf Aus- und Fortbildungsprojekte, die nicht dem Studentenaustausch im Rahmen von Erasmus zuzuordnen sind. Diese Projekte werden gewöhnlich von kleinen Einrichtungen wie Nichtregierungsorganisationen, Schulen und KMU durchgeführt. Diese Empfänger verfügen über begrenzte Verwaltungskapazitäten. Sie haben häufig noch keine Erfahrung mit dem Programm und sind mit den Regeln und Verfahren weniger vertraut, insbesondere mit dem Erfordernis einer getrennten Projektbuchführung und der Aufbewahrung aller Belege über Kosten, die sie im Zusammenhang mit dem Projekt getätigt haben. Infolgedessen treten häufiger Fehler auf (siehe Beispiel in Kasten 8.2).

Kasten 8.2 — Fehler in den für ein LLP-Projekt gemeldeten Kosten

Ein an einem LLP-Fortbildungsprojekt beteiligter Begünstigter machte in seiner Kostenaufstellung Personalkosten in Höhe von mehr als 260 000 Euro geltend. Die Kommission zahlte auf dieser Grundlage den EU-Beitrag in Höhe von rund 190 000 Euro. Der Hof deckte in den gemeldeten Kosten mehrere Fehler auf:

- Berechnung der Personalkosten anhand falscher Stundensätze;
- Meldung von Unterauftragskosten als Personalkosten;
- Meldung von Kosten, die vor Beginn des Projektförderzeitraums entstanden waren.

Der Hof prüfte zu diesem Projekt Kosten in Höhe von rund 114 000 Euro, wobei er nicht förderfähige Kosten in Höhe von rund 48 000 Euro ermittelte.

Der Hof deckte bei mehr als einem Viertel der zur Stichprobe gehörenden LLP-Projekte Fälle von gemeldeten nicht förderfähigen Kosten auf.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.12. Bei der Verteilung der Mittel handelt es sich um eine Angelegenheit, die in den Bestimmungen der zwischen den Zuwendungsempfängern geschlossenen Konsortialvereinbarung geregelt wurde und bei der die Kommission keine Vertragspartei ist. Die Kommission hält es für das Beste, dass die Weiterleitung der Mittel zwischen den Mitgliedern eines Konsortiums im Innenverhältnis des Konsortiums bewerkstelligt wird. Wenn ein Fall der hinausgezögerten Verteilung der Mittel aufgedeckt wird, ist es gängige Praxis der Kommission, den Gründen für diese Verzögerung zusammen mit dem Projektkoordinator nachzugehen.

Darüber hinaus hat die Kommission die Koordinatoren an ihre Verpflichtung erinnert, die Mittel unverzüglich weiterzuleiten.

Kasten 8.2 — Fehler in den für ein LLP-Projekt gemeldeten Kosten

Die Kommission erkennt die vom Hof aufgedeckten Fehler an und wird den zu Unrecht gezahlten Betrag einziehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge tragen im Jahr 2013 erheblich zur Fehlerquote bei

8.14. Vorgänge im Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche unterliegen in der Regel nicht den Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Lediglich bei acht der 150 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgänge waren EU- oder nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge anzuwenden.

8.15. Der Hof stellte bei zwei der acht Fälle quantifizierte Fehler fest. In dem einen Fall, einem Auftrag über Fortbildungsleistungen für ein JiA-Projekt, wandte der Auftraggeber im Mitgliedstaat die Zuschlagskriterien nicht korrekt an, wodurch der Auftrag dem falschen Unternehmen erteilt wurde. In dem anderen Fall, einem Auftrag über die Organisation von Workshops für ein Forschungsprojekt, vergab der Begünstigte den Auftrag freihändig an ein Unternehmen, obwohl gemäß den nationalen Vergabevorschriften eine Ausschreibung durchzuführen war (siehe **Anhang 1.1**, Ziffern 10-11).

Nicht förderfähige Kosten können den EU-Mehrwert einschränken

8.16. Abgesehen davon, dass bei Erstattung nicht förderfähiger Kosten die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben nicht zuverlässig gewährleistet ist, dürfte auch die erfolgreiche Umsetzung der politischen Ziele behindert werden. In Kasten 8.3 wird durch ein Beispiel veranschaulicht, wie nicht förderfähige Kosten den EU-Mehrwert von Projekten einschränken können.

Kasten 8.3 — Nicht förderfähige Kosten können den EU-Mehrwert von Projekten einschränken

Der Außengrenzenfonds ist das wichtigste Finanzinstrument der EU zur Unterstützung des Schutzes der Außengrenzen. Ziel des Fonds ist es, effiziente und wirksame Kontrollen an den EU-Außengrenzen sicherzustellen. Mit Mitteln des Außengrenzenfonds werden von den Mitgliedstaaten verwaltete Programme und Projekte kofinanziert.

Der Hof untersuchte ein Projekt in Spanien, das im Ankauf von vier Hubschraubern für die Überwachung und Kontrolle der Außengrenzen bestand. Den Angaben der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats zufolge sollten die Hubschrauber zu 75 % für die Überwachung der Außengrenzen eingesetzt werden.

8.15. *In dem vom Hof erwähnten zweiten Fall, bei dem es um die Kosten (24 000 EUR) der von einer Universität organisierten Workshops geht, hielt die Universität die nationalen Vergabevorschriften nicht ein, denen zufolge für alle Beträge über 10 000 EUR eine öffentliche Ausschreibung im offenen Verfahren durchzuführen war. Dies macht die Zahlungen für den Workshop zu nicht förderfähigen Kosten, und zwar ungeachtet des EU-Mehrwerts des Workshops (und seiner akzeptablen Kosten). Dies unterstreicht, wie schwierig es für die Kommission ist, die Förderfähigkeit aller Kosten sicherzustellen, so insbesondere, wenn nationale (oder sogar regionale) Behörden zusätzliche Regelungen schaffen, die über die Anforderungen des Forschungsrahmenprogramms hinausgehen und für die Forschungsförderung nicht unbedingt zweckmäßig sind.*

Kasten 8.3 — Nicht förderfähige Kosten können den EU-Mehrwert von Projekten einschränken.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Der Hof prüfte die Verwendung der Hubschrauber anhand der von der zuständigen Behörde bereitgestellten Informationen. Die Informationen enthielten Fehler und Unstimmigkeiten, sodass sie für die Überprüfung, ob die Hubschrauber für im Rahmen des Außengrenzenfonds förderfähige Maßnahmen verwendet wurden, keine zuverlässige Quelle bildeten. Auf der Grundlage der vorgelegten Informationen schätzt der Hof, dass höchstens 25,5 % der Aktivität der Hubschrauber auf die Überwachung und Kontrolle der Außengrenzen entfielen. Für eine Kofinanzierung aus dem Außengrenzenfonds käme infolgedessen ein förderfähiger Betrag von höchstens 8,3 Millionen Euro und nicht der geltend gemachte Betrag von 24,3 Millionen Euro in Betracht.

Hohe Beträge nicht förderfähiger Kosten, die sich dadurch ergeben, dass die erworbene Ausrüstung nicht für die Zwecke des kofinanzierten Projekts eingesetzt wird, können den EU-Mehrwert des Außengrenzenfonds einschränken und eine unzulängliche Überwachung durch die zuständige mitgliedstaatliche Behörde deutlich machen. Probleme im Zusammenhang mit der Wirksamkeit und dem Mehrwert des Außengrenzenfonds werden im Sonderbericht Nr. 15/2014 des Hofes über den Außengrenzenfonds aufgezeigt ⁽²⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Diese Feststellung bezieht sich auf das Problem der Mischnutzung ein und derselben Ausrüstungsgegenstände auch für andere Aufgaben der inneren Sicherheit. Die Kommission wird dieser Feststellung nachgehen, indem sie hinsichtlich der Schließung des spanischen Jahresprogramms 2009 für den Außengrenzenfonds die Wiederaufnahme betreibt.

PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER KONTROLLSYSTEME

8.17. Die Ergebnisse der Systemprüfung durch den Hof sind in **Anhang 8.2** zusammengefasst.

Bescheinigung der Kostenaufstellungen schaltet nicht alle Fehler aus

8.18. Beim RP7 müssen Zuwendungsempfänger zusammen mit ihren Kostenaufstellungen Prüfungsbescheinigungen vorlegen, wenn der EU-Beitrag zu ihrem Projekt höher als 375 000 Euro ist. Der unabhängige Prüfer muss bescheinigen, dass die gemeldeten Kosten die Förderfähigkeitskriterien erfüllen und Ausnahmen melden.

8.19. Bei den Kostenaufstellungen, zu denen Bescheinigungen vorgelegt worden waren (32 der 89 in der Stichprobe erfassten Vorgänge zur Finanzierung europäischer Forschung (RP7)), verglich der Hof die Ergebnisse seiner eigenen Prüfung mit den Schlussfolgerungen des unabhängigen Prüfers. In neun Fällen, in denen der unabhängige Prüfer bescheinigte, dass die gemeldeten Kosten die Förderfähigkeitskriterien erfüllten, stellte der Hof fest, dass die Kostenaufstellungen ein signifikantes Ausmaß an Fehlern aufwiesen.

⁽²⁾ <http://eca.europa.eu>

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.20. Die Bescheinigung von Kostenaufstellungen trägt dazu bei, das Ausmaß der Fehler in den Rahmenprogrammen insgesamt zu verringern. Obwohl die Kommission eine Informationskampagne durchgeführt hat, um die unabhängigen Prüfer auf die Förderfähigkeitsregeln hinzuweisen, ist durch die Qualität der Prüfungsbescheinigungen zugrunde liegenden Arbeiten nicht gewährleistet, dass alle Fehler ausgeschaltet werden.

Kontrollen vor Genehmigung von Zahlungen weisen Mängel auf

8.21. Die Kommission hat die Kontrollen vor der Zahlung auf ein Mindestmaß reduziert, um die Zahlungen zu beschleunigen und ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Vertrauen und Kontrolle zu schaffen.

8.22. Bevor die Kommission Zahlungen leistet, kontrollieren Projektbetreuer die von den Zuwendungsempfängern vorgelegten Fortschrittsberichte. Für die finanzielle Abwicklung zuständige Bedienstete kontrollieren die zugehörigen Kostenaufstellungen und Prüfungsbescheinigungen. In bestimmten Fällen können eingehende Kontrollen durchgeführt werden, wozu etwa die Überprüfung von Einzelposten gehört, die sich auf vom Zuwendungsempfänger nachzureichende Zusatzbelege stützt.

8.23. Der Hof ermittelte zwei konkrete Probleme:

- In einem Fall erstattete die Kommission Personal- und indirekte Kosten, die fälschlicherweise auf den veranschlagten Sätzen beruhten, obwohl dieser Fehler vom unabhängigen Prüfer in der Bescheinigung zur Kostenaufstellung aufgezeigt worden war. Ein ähnliches Problem im Zusammenhang mit den Kontrollen wurde von der Abteilung „Innenrevision“ der Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (GD CONNECT) festgestellt.
- Der andere Fall betraf die Tatsache, dass die Kommission die Kontrollen nicht konsequent vornimmt. Liegen einem Zuwendungsempfänger bei Ausarbeitung der Kostenaufstellung keine Angaben über die tatsächlichen Kosten vor, so darf er geschätzte Kosten melden. Eine ggf. erforderliche Anpassung der Kosten kann in der Kostenaufstellung für den folgenden Berichtszeitraum vorgenommen werden. Im Fall von Kostenaufstellungen, die für den letzten Berichtszeitraum eines Projekts vorgelegt werden, kontrolliert die Kommission vor Leistung der Abschlusszahlung nicht immer, ob weitere Anpassungen vorgenommen werden müssten.

8.24. In seinem Sonderbericht Nr. 2/2013⁽³⁾ über das RP7 wies der Hof darauf hin, dass die Kommission nicht immer einheitliche Verfahren anwendet, was die effiziente Programmdurchführung beeinträchtigen und den Verwaltungsaufwand für die Zuwendungsempfänger erhöhen kann. In den von den Abteilungen „Innenrevision“ der GD RTD und der GD CONNECT im Jahr 2013 vorgelegten Berichten wird ebenfalls auf diese Risiken verwiesen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.23.

Die Regeln für Horizont 2020 wurden angepasst, so dass die Verwendung von veranschlagten Sätzen für Personalkosten förderfähig sein wird, sofern diese auf der üblichen Praxis der Zuwendungsempfänger beruhen. Indirekte Kosten werden pauschal erstattet, so dass diese Art von Fehlern vermieden wird.

Eine zweckmäßige Weiterverfolgung der allgemeinen Verpflichtung, bei geschätzten Kosten eine Anpassung vorzunehmen, hat sich im Rahmen des RP7 als schwierig erwiesen. Daher wird im Rahmen von Horizont 2020 die Verwendung von auf Schätzungen beruhenden durchschnittlichen Personalkosten akzeptiert, sofern sie der üblichen Praxis des Zuwendungsempfängers entsprechen, um damit dieses Fehlerrisiko auszuschalten.

8.24. *Die Kommission erkennt dies als Problem an und investiert in großem Umfang in die Sicherstellung der einheitlichen Behandlung in den Verfahren des Rahmenprogramms Horizont 2020, so insbesondere durch die Einrichtung des „Common Support Centre“ (Gemeinsames Unterstützungszentrum), das Rechtsberatung, Geschäftsprozesse, IT und Prüfung in einer einheitlichen Direktion zusammenfasst, die allen den Bereich Forschung verwaltenden Dienststellen der Kommission Unterstützung leistet.*

⁽³⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_02/SR13_02_DE.PDF.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Einige Generaldirektionen sind mit den Prüfungen von Zuwendungsempfängern in Verzug

8.25. Die von der Kommission durchgeführten Prüfungen von Zuwendungsempfängern liefern einen wesentlichen Input für die jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen der Generaldirektoren zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge und bilden die Grundlage für die Wiedereinziehung von Mitteln, mit denen nicht förderfähige Kosten erstattet wurden, bei den Zuwendungsempfängern.

8.26. Die für Forschung zuständigen Generaldirektionen und Exekutivagenturen haben eine gemeinsame Strategie für die Prüfung von RP7-Ausgaben festgelegt, die eine gemeinsame repräsentative Prüfungsstichprobe zur Schätzung der Gesamtfehlerquote in den europäischen Forschungsausgaben (RP7) umfasst. Ergänzt wird diese Stichprobe durch risikoorientierte Prüfungen.

8.27. Bis Ende 2013 hatten die für Forschung zuständigen Generaldirektionen und Agenturen einen Ausgabenbetrag in Höhe von 1,4 Milliarden Euro bzw. 7 % der aus dem RP7 insgesamt bereitgestellten Mittel geprüft. Mit 2 195 abgeschlossenen Prüfungen wurde die in der Prüfungsstrategie angesetzte Planziffer von 2 236 abgeschlossenen Prüfungen knapp verfehlt. Hinter dieser Differenz von 1,8 % bei der Anzahl abgeschlossener Prüfungen verbergen sich unterschiedliche Leistungen der Generaldirektionen und Agenturen. So schloss beispielsweise die GD RTD 977 Prüfungen ab (3,2 % mehr als die geplanten 947), während die GD CONNECT 435 Prüfungen abschloss (8,4 % weniger als die geplanten 475); die Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats schloss 192 Prüfungen ab (18,3 % weniger als die geplanten 235).

8.28. Werden bei einer Prüfung der Kommission Fehler aufgedeckt, müssen die Mittel, mit denen nicht förderfähige Kosten erstattet wurden, beim Zuwendungsempfänger wieder eingezogen werden, und zwar entweder im Wege einer Einziehungsanordnung oder durch Abzug von einer künftigen Zahlung.

8.29. Bis Ende 2013 erreichte das Volumen der wiedereingezogenen Beträge 29,6 Millionen Euro, obwohl bei den offenen Wiedereinziehungsbeträgen ebenfalls ein Anstieg von 12 Millionen Euro am Ende des Jahres 2012 auf fast 17 Millionen Euro zu verzeichnen war. Der Hof stellte fest, dass die für die Wiedereinzahlungen benötigte Zeit je nach Generaldirektion und je nach Direktion innerhalb einer Generaldirektion erheblich variiert.

8.27. *Bei der Prüfungsstrategie handelt es sich um eine mehrjährige, kommissionsweite Strategie, bei der mitunter jährliche Schwankungen sowohl hinsichtlich der Gesamtzahl der abgeschlossenen Prüfungen als auch zwischen den Leistungen der Dienststellen zu erwarten sind, ohne dass die Gesamteffizienz der Funktion der nachträglichen Prüfung ernsthaft beeinträchtigt wäre. Jeder Rückstand eines bestimmten Jahres wird dem Mehrjahrescharakter der Prüfungsstrategie gemäß in späteren Jahren wieder ausgeglichen.*

So starteten die Prüfungskampagnen insbesondere für die ERCEA ein wenig später als in der Prüfungsstrategie angenommen. Dem Trend zufolge wird die Lücke jedoch kleiner.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.30. Der Hof überprüfte ferner die Fortschritte der Kommission bei den Wiedereinziehungen im Zusammenhang mit den vom Hof im Jahr 2012 ermittelten quantifizierten Fehlern. Im Themenkreis „Andere interne Politikbereiche“ waren Beträge zu den meisten dieser Fehler wiedereingezogen worden. Im Bereich Forschung waren sieben der 35 überprüften Fälle noch nicht vollständig abgewickelt worden. Bis Ende 2013 hatte die Kommission 0,4 Millionen Euro des vom Hof aufgedeckten fehlerbehafteten Betrags von 3,6 Millionen Euro wiedereingezogen.

Analyse ausgewählter Jährlicher Tätigkeitsberichte der Kommission

8.31. Der Hof analysierte die Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD RTD, der GD CONNECT, der GD EAC und der EACEA. Er stellte fest, dass die Berichte eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge enthalten. Die vorgelegten Informationen bestätigen weitgehend die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes.

8.32. Wenn die Restfehlerquote in einem Ausgabenbereich am Ende eines Berichtsjahres höher als 2 % ist, sollte in der Regel ein Vorbehalt geäußert werden. Der Generaldirektor der GD CONNECT hat jedoch keinen Vorbehalt zu den Ausgaben für das Programm zur Unterstützung der Politik im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien⁽⁴⁾ geltend gemacht, obwohl die Restfehlerquote Ende 2013 bei 2,77 % lag. Bei Anwendung dieser Restfehlerquote auf die Zahlungen in Höhe von 122,9 Millionen Euro, die 2013 zu diesem Programm geleistet wurden, beläuft sich der Risikobetrag auf 3,4 Millionen Euro.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.32. *Der jährliche Tätigkeitsbericht schaffte volle Transparenz und enthielt Angaben zu Restfehlerquote, Risikobetrag und relativer Wesentlichkeit. Die wohl abgewogene Entscheidung, keinen Vorbehalt zu den Ausgaben für das Programm zur Unterstützung der Politik (PSP) im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), bei dem es sich um ein Teilprogramm des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) handelt, geltend zu machen, beruht auf der Tatsache, dass die Fehlerquote aufgrund der begrenzten Stichproben (14 abgeschlossene Prüfungen) nicht für eine Hochrechnung und Ziehung sachgerechter Schlussfolgerungen herangezogen werden konnte. Die GD CONNECT wird in ihren Anstrengungen fortfahren, die nicht forschungsrelevante Prüfungsstrategie uneingeschränkt umzusetzen und die daraus resultierenden Zahlen genau zu überwachen. Für den neuen Programmplanungszeitraum wurde dieses Teilprogramm des CIP in das Rahmenprogramm Horizont 2020 integriert.*

⁽⁴⁾ Ein Teilprogramm des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung Für 2013**

8.33. In diesem Themenkreis

— führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 4,6 % beläuft;

— wird das für das RP7 geprüfte System als bedingt wirksam bewertet, denn der Hof ermittelte Mängel bei den Prüfungsbescheinigungen (siehe Ziffer 8.17) und den Kontrollen vor Genehmigung von Zahlungen (siehe Ziffern 8.21-8.22) sowie Verzögerungen bei der Wiedereinziehung von erstatteten nicht förderfähigen Kosten (siehe Ziffern 8.27 und 8.30).

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

Empfehlungen

8.35. **Anhang 8.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2010 und 2011 legte der Hof sieben Empfehlungen vor. Die Kommission hat drei Empfehlungen vollständig und vier weitgehend umgesetzt.

8.33.

Nach Auffassung der Kommission ist die vom Hof festgestellte Fehlerquote ein Indikator für den effektiven Vollzug der EU-Ausgaben. Von Bedeutung ist auch, die Ergebnisse ihrer Mehrjahreskontrollstrategie zu berücksichtigen. Auf dieser Grundlage berechnen ihre Dienststellen eine Restfehlerquote, bei der Einziehungen, Berichtigungen und Wirkungen aller ihrer Kontrollen und Prüfungen mit berücksichtigt sind. Die errechnete Restfehlerquote betrug Ende 2013 rund 3 % für die Forschungsfamilie, 0,95 % für das Aktionsprogramm für lebenslanges Lernen und das Programm „Jugend in Aktion“, die von nationalen Agenturen verwaltet werden, und unter 2 % für die Politikbereiche „Inneres“ und „Justiz“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.36. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung 1:** Sie sollte ihre Informationskampagne ausweiten und intensivieren, um Zuwendungsempfänger und unabhängige Prüfer noch stärker für die Regeln zur Förderfähigkeit von Forschungsausgaben beim RP7 zu sensibilisieren.
- **Empfehlung 2:** Sie sollte ihre Kontrolltätigkeiten im gesamten Themenkreis stärker risikoorientiert gestalten, indem sie die Prüfungen auf Empfänger mit hohem Risiko konzentriert (z. B. mit EU-Förderungen weniger erfahrene Einrichtungen) und die Belastung durch Kontrollen bei Begünstigten mit geringerem Risiko verringert.
- **Empfehlung 3:** Sie sollte den Begünstigten und den Verwaltungsbehörden in Bezug auf die überarbeiteten Anforderungen an Förderfähigkeit und Kontrolle für die neuen Programme des Zeitraums 2014-2020 im Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche aktuelle, kohärente und klare Anleitungen an die Hand geben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.36.

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an. Die Informationskampagne hat bei bisher 24 Veranstaltungen über 3 100 Personen erreicht. Die Kommission wird in ihren Anstrengungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Beratung und Anleitung für das Rahmenprogramm Horizont 2020 fortfahren (siehe Empfehlung 3).

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an. Im Forschungsbereich wird das Kommissionspersonal im Rahmen von Sensibilisierungsmaßnahmen auf die besonderen Risiken aufmerksam gemacht, die bei den verschiedenen Arten von Empfängern vorhanden sind. Dies betrifft sowohl das Stadium der Zahlungen, wo immer noch Auswirkungen auf das RP7 möglich sind, als auch das Stadium der Auftragsvergabe, deren Auswirkungen das Rahmenprogramm Horizont 2020 betreffen. Für Horizont 2020 wird diese Art von Informationsvermittlung noch systematischer in die von der Kommission genutzten Informationssysteme eingebaut. Es ist davon auszugehen, dass 83 % der nachträglichen Prüfungen im Zeitraum 2012-2016 anhand verschiedener Risikofaktoren ausgewählt werden, was dazu beiträgt, der Empfehlung des Hofes nachzukommen.

Für andere interne Politikbereiche wird die Empfehlung vor dem Hintergrund der neuen Programmumgebung noch weiter analysiert, um zu einer kosteneffektiven Lösung zu gelangen.

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an und bekennt sich zu ihrer Verpflichtung, den Begünstigten aktuelle und effektive Anleitungen an die Hand zu geben. Für die Programme des Zeitraums 2014-2020 wurden die Anleitungen bereits in einem viel früheren Stadium angeboten als für alle bisherigen Programme.

Für den Politikbereich „Forschung“ steht bereits ein Informationspaket an Leitfäden auf folgender Website des Teilnehmerportals zur Verfügung: (http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/funding/reference_docs.html).

Unter diesen Dokumenten befindet sich das „Horizon 2020 Annotated Model Grant Agreement“ (AGA) (Kommentierte Muster-Finanzhilfevereinbarung), das in allen Einzelheiten und mit einer großen Anzahl von praktischen Beispielen alle Bestimmungen der Finanzhilfevereinbarungen erklärt. Besondere Aufmerksamkeit wurde den Teilen der Finanzhilfevereinbarung gewidmet, die sich vom RP7 wesentlich unterscheiden, wie z. B. den neuen Bestimmungen über Personalkosten.

Für den Politikbereich „Bildung und Kultur“ hat die Kommission umfassende Anleitungen für die nationalen Agenturen zur Verwaltung des Projektzyklus und zur Umsetzung der Normen der internen Kontrolle ausgearbeitet, so insbesondere auch zur Auswahl, Durchführung und Aufzeichnung der Kontrollen bei den Zuwendungsempfängern aus dem Programm Erasmus+.

Weitere zweckentsprechende Anleitungen werden nach Bedarf ausgearbeitet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG DES GARANTIEFONDS FÜR MASSNAHMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN AUSSENBEZIEHUNGEN FÜR DAS JAHR 2013

8.37. Mithilfe des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen, aus dem Garantien für EU-Darlehen an Drittländer bereitgestellt werden, sollen die Gläubiger der EU bei Schuldnerausfall entschädigt und eine direkte Inanspruchnahme des Unionshaushalts vermieden werden. Auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen der Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB) ist die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) für die administrative Verwaltung des Fonds zuständig, während die EIB mit dem Finanzmanagement des Fonds betraut wurde.

8.38. Die Prüfung des Hofes war auf die Einhaltung der Vereinbarung zwischen der Kommission und der Europäischen Investitionsbank betreffend das Finanzmanagement des Fonds sowie auf die Überwachungsmaßnahmen der Kommission ausgerichtet.

8.39. Der Hof stellte fest, dass das Finanzmanagement des Fonds im Jahr 2013 mit der Vereinbarung zwischen der Kommission und der Europäischen Investitionsbank in Einklang stand und dass die Kommission angemessene Überwachungsmaßnahmen durchgeführt hatte.

8.40. Die Europäische Investitionsbank und die Kommission wenden einen Richtwert (Benchmark-Index) zur Überprüfung der jährlichen Wertentwicklung des Fonds an. Die Rendite aus dem Fondsportfolio belief sich im Jahr 2013 auf 0,7914 %, womit der Richtwert um 34 Basispunkte unterschritten wurde.

ANHANG 8.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS FORSCHUNG UND ANDERE INTERNE POLITIKBEREICHE

	2013			2012	2011	2010
	RP	LLP und JIA	Sonstige			
Vorgänge insgesamt	89	25	36	150	86	73
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE						
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die						
nicht fehlerbehaftet waren	42 % (37)	56 % (14)	64 % (23)	49 % (74)	51 % (86)	61 % (73)
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	58 % (52)	44 % (11)	36 % (13)	51 % (76)	49 % (86)	39 % (73)
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge						
Aufschlüsselung nach Fehlerart						
Sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	29 % (15)	27 % (3)	31 % (4)	29 % (22)	38 % (86)	33 % (73)
Quantifizierbare Fehler	71 % (37)	73 % (8)	69 % (9)	71 % (54)	62 % (86)	67 % (73)
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER						
Wahrscheinlichste Fehlerquote						
Obere Fehlergrenze				4,6 %	n. z.	n. z.
Untere Fehlergrenze				6,6 % 2,6 %		
⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.						
⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.						

ANHANG 8.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER SYSTEME IM THEMENKREIS FORSCHUNG UND ANDERE INTERNE POLITIKBEREICHE

Bewertung des geprüften Systems

System	Bescheinigung der Kostenaufstellungen	Kontrolle der Kostenaufstellungen vor Genehmigung der Zahlungen	Prüfungen und Wiedereinzahlungen	Gesamtbewertung
Forschungsrahmenprogramm (FP7)	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	n. z. ⁽¹⁾	Bedingt wirksam

⁽¹⁾ Durch Prüfungen und Wiedereinzahlungen wird eher auf mehrjähriger Basis als für ein einzelnes Haushaltsjahr Prüfungssicherheit erlangt.

ANHANG 8.3

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DEN THEMENKREIS FORSCHUNG UND ANDERE INTERNE POLITIKBEREICHE

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend		Unzureichende Nachweise
2011	Der Hof unterbreitet der Kommission folgende Empfehlungen — in Bezug auf die Forschungsrahmenprogramme: Empfehlung 1: Die Kommission sollte ihre Anstrengungen intensivieren, um die in Zwischen- und Abschlusszahlungen festgestellten Fehler zu beheben. Empfehlung 2: Sie sollte ihre Initiativen verstärken, um Zuwendungsempfänger und unabhängige Prüfer auf die bei den Ex-post-Prüfungen des Hofes und der Kommission aufgedeckten Fehler hinzuweisen. Empfehlung 3: Sie sollte sicherstellen, dass die externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die in ihrem Auftrag Prüfungen durchführen, ihre Verfahren auf die Leitlinien und Standardverfahren der Kommission abstimmen und vor allem die Qualität der Prüfungsunterlagen verbessern. Empfehlung 4: Die Kommission sollte — in Bezug auf die anderen internen Politikbereiche: schnellstmöglich eine Ex-post-Prüfungsstrategie für das Programm zur Unterstützung der IKT-Politik einführen und sich dafür auf die Erfahrungen mit der risikoorientierten Ex-post-Prüfungsmethode der GD INFSO für Projekte der Rahmenprogramme stützen.		X					
			X					
				X				
			X					

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2010	<p>Der Hof unterbreitet der Kommission folgende Empfehlungen</p> <p>— in Bezug auf die Forschungsrahmenprogramme:</p> <p>Empfehlung 1:</p> <p>i) die dank der vorbildlichen Vorgehensweise der GD Informationsgesellschaft und Medien im Zusammenhang mit deren risikoorientierter Ex-post-Prüfungsmethode gesammelten Erfahrungen zu nutzen, um ihre Ex-ante-Kontrollen durch Ermittlung von Zahlungen mit relativ hohem Risikoprofil zu verbessern, und</p> <p>Empfehlung 2:</p> <p>ii) zur Erhöhung der Zuverlässigkeit der Prüfungsbescheinigungen ihre Maßnahmen zu intensivieren, insbesondere durch aktive Unterrichtung der Prüfer, wenn nicht förderfähige Kosten nicht aufgedeckt wurden, damit sich die unabhängigen Prüfer noch besser mit den Förderfähigkeitsregeln vertraut machen. (Ziffer 6.51)</p>	X						
	<p>Empfehlung 3:</p> <p>Die Kommission sollte</p> <p>— in Bezug auf das Programm für lebenslanges Lernen den Schwerpunkt weiterhin auf die Umsetzung der Primärkontrollen legen. Insbesondere sollte darauf geachtet werden, dass die nationalen Agenturen zumindest die von der Kommission vorgegebene Mindestzahl an Akten prüfen und dass alle Kontrollen ordnungsgemäß dokumentiert werden. (Ziffer 6.51)</p>	X						

KAPITEL 9

Verwaltungsausgaben und damit verbundene Ausgaben

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	9.1-9.6
Besondere Merkmale des Themenkreises	9.3-9.4
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	9.5-9.6
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	9.7
Prüfung ausgewählter Kontrollsysteme	9.8
Bemerkungen zu einzelnen Organen und Einrichtungen	9.9-9.17
Kommission	9.10-9.12
Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD)	9.13-9.15
Europäisches Parlament, Europäischer Rat und Rat, Gerichtshof und sonstige Organe und Einrichtungen	9.16
Rechnungshof	9.17
Schlussfolgerung und Empfehlungen	9.18-9.20
Schlussfolgerung für 2013	9.18
Empfehlungen	9.19-9.20
Anhang 9.1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen im Themenkreis Verwaltungsausgaben und damit verbundene Ausgaben	
Anhang 9.2 — Ergebnisse der Prüfung von Systemen für Verwaltungsausgaben und damit verbundene Ausgaben	
Anhang 9.3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen zu Verwaltungsausgaben und damit verbundenen Ausgaben	

BEMERKUNGEN DES HOFES

Einleitung

9.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zu den Verwaltungsausgaben und damit verbundenen Ausgaben der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union ⁽¹⁾. Die Kerndaten zu den betreffenden Organen und Einrichtungen sowie den Ausgaben im Haushaltsjahr 2013 sind **Tabelle 9.1** zu entnehmen.

Tabelle 9.1 — Verwaltungsausgaben und damit verbundene Ausgaben — Kerndaten 2013

(Millionen Euro)

Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen
Verwaltungsausgaben und damit verbundene Ausgaben	Kommission	6 544
	Europäisches Parlament	1 770
	Europäischer Auswärtiger Dienst	735
	Rat	496
	Gerichtshof	342
	Rechnungshof	132
	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	125
	Ausschuss der Regionen	87
	Europäischer Bürgerbeauftragter	10
	Europäischer Datenschutzbeauftragter	7
Zahlungen des Jahres insgesamt		10 248
- <i>Vorschüsse</i> ⁽¹⁾		19
+ <i>abgerechnete Vorschüsse</i> ⁽¹⁾		371
Geprüfte Grundgesamtheit insgesamt		10 600
Mittelbindungen des Jahres insgesamt		10 505

⁽¹⁾ Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 7 in **Anhang 1.1**).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2013 der Europäischen Union.

⁽¹⁾ Dies schließt Ausgaben ein, die im Gesamthaushaltsplan zwar als operative Ausgaben ausgewiesen sind, überwiegend aber nicht auf die Umsetzung von Maßnahmen, sondern auf die Gewährleistung des Verwaltungsbetriebs der Kommission ausgerichtet sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.2. Der Hof behandelt die Agenturen und sonstigen Einrichtungen der Europäischen Union (EU) sowie die Europäischen Schulen ⁽²⁾ in gesonderten Berichten. Die Finanzprüfung bei der Europäischen Zentralbank fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich des Hofes.

Besondere Merkmale des Themenkreises

9.3. Die Verwaltungsausgaben und damit verbundenen Ausgaben umfassen Ausgaben für Personal (Gehälter, Zulagen und Versorgungsbezüge), welche 60 % der Gesamtausgaben ausmachen, sowie für Gebäude, Ausstattung, Energie, Kommunikation und Informationstechnologie.

9.4. Die Hauptrisiken bei den Verwaltungsausgaben und damit verbundenen Ausgaben betreffen Verstöße gegen Vergabeverfahren sowie gegen Verfahren für die Ausführung von Verträgen, die Einstellung von Personal und die Berechnung von Dienstbezügen und Zulagen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

9.5. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Im Fall der Prüfung des Themenkreises Verwaltungsausgaben und damit verbundene Ausgaben ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 153 Zahlungsvorgängen gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1** untersucht. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Vorgänge innerhalb des Themenkreises repräsentativ ist. Im Jahr 2013 umfasste die Stichprobe 95 Zahlungen von Gehältern, Versorgungsbezügen und zugehörigen Zulagen sowie 17 Zahlungen für Aufträge im Zusammenhang mit Gebäuden und 41 Zahlungen im Zusammenhang mit anderen Ausgaben.
- b) Im Zuge der Bewertung der Kontrollsysteme wurden die von den einzelnen Organen und Einrichtungen zur Einhaltung der Vorschriften der Haushaltsordnung angewandten Überwachungs- und Kontrollsysteme geprüft ⁽³⁾.

⁽²⁾ Die besonderen Jahresberichte des Hofes über Agenturen und sonstige Einrichtungen werden im Amtsblatt veröffentlicht. Der besondere Jahresbericht des Hofes über die Europäischen Schulen wird dem Obersten Rat der Europäischen Schulen übermittelt; eine Kopie wird an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission geschickt.

⁽³⁾ Ex-ante- und Ex-post-Überprüfungen, interne Revision, Aufzeichnung von Ausnahmen sowie Normen für die interne Kontrolle.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) Die Bewertung der Kontrollsysteme umfasste auch eine Prüfung der Verfahren zur Einstellung von Zeit- und Vertragsbediensteten sowie die Vergabeverfahren bei der Kommission und beim Gerichtshof⁽⁴⁾.
- d) Die Jährlichen Tätigkeitsberichte von vier Generaldirektionen und Ämtern der Kommission⁽⁵⁾, die in erster Linie für Verwaltungsausgaben zuständig sind, und von allen anderen Organen und Einrichtungen wurden analysiert.
- e) Im Zuge der Prüfung wurde die Pensionsverbindlichkeit der EU-Organe überprüft⁽⁶⁾. Die Ergebnisse dieser Überprüfung sind in Ziffer 1.10 dargestellt.

9.6. Der Rechnungshof wird von einer externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft⁽⁷⁾ geprüft, die einen Prüfungsbericht zum Jahresabschluss des Haushaltsjahrs vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2013 und einen Assurance-Bericht über die ordnungsgemäße Verwendung der Ressourcen des Hofes sowie die 2013 vorhandenen Kontrollverfahren erstellt hat (siehe Ziffer 9.17).

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

9.7. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 9.1** zusammengefasst. Von den 153 vom Hof geprüften Vorgängen waren 15 (10 %) fehlerbehaftet. Auf der Grundlage der neun von ihm quantifizierten Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 1,0 %⁽⁸⁾.

PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER KONTROLLSYSTEME

9.8. Die Ergebnisse der Prüfung der Systeme durch den Hof sind in **Anhang 9.2** zusammengefasst.

⁽⁴⁾ Auf der Grundlage des seit 2012 angewandten Rotationsprinzips werden im Zuge der Systemprüfung jährlich zwei Organe oder Einrichtungen geprüft. Dabei wird für jedes Organ oder jede Einrichtung und jedes System eine Stichprobe von Vorgängen ausgewählt.

⁽⁵⁾ Generaldirektion Humanressourcen und Sicherheit, Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche, Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik in Brüssel und Generaldirektion Informatik.

⁽⁶⁾ Die Pensionsverbindlichkeit ist Ergebnis einer versicherungsmathematischen Berechnung, die von Eurostat unter Hinzuziehung eines externen Beraters durchgeführt wird.

⁽⁷⁾ PricewaterhouseCoopers, *Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises*.

⁽⁸⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 0,0 % (untere Fehlergrenze) und 2,3 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

BEMERKUNGEN ZU EINZELNEN ORGANEN UND EINRICHTUNGEN

9.9. Die im Folgenden dargelegten spezifischen Bemerkungen sind nach EU-Organ bzw. EU-Einrichtung gegliedert und stellen die Gesamtbeurteilungen in den Ziffern 9.7 und 9.8 nicht infrage. Sie sind zwar nicht für die Verwaltungsausgaben und damit verbundenen Ausgaben insgesamt wesentlich, wohl aber im Zusammenhang des jeweiligen betroffenen Organs bzw. der jeweiligen betroffenen Einrichtung von Bedeutung.

Kommission

9.10. Es wurden vier Zahlungen der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) für die Erbringung von Dienstleistungen geprüft. In zwei Fällen waren diese Zahlungen mit Fehlern behaftet, da durch die Belegunterlagen nicht bestätigt werden konnte, dass alle Dienstleistungen auftragsgemäß erbracht worden waren.

9.11. Der Hof prüfte 66 Zahlungen des Amts für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO) und stellte fest, dass drei Vorgänge mit Bezug auf Gehälter und Versorgungsbezüge sowie zwei Erstattungen von Reisekosten mit Fehlern behaftet waren. Außerdem wurden in 11 Fällen Mängel bei der Verwaltung von Familienzulagen ermittelt, die sowohl auf fehlende aktualisierte Informationen zur persönlichen Situation der Bediensteten als auch auf Fehler bei der Berechnung von Zulagen zurückzuführen waren. Diese Mängel ähnelten in ihrer Art denjenigen, die der Hof in früheren Jahren ermittelt hat.

9.12. Im Zuge der Bewertung von Kontrollsystemen auf der Grundlage der Prüfung von 15 Einstellungsverfahren und 19 Vergabeverfahren wurden keine schwerwiegenden Mängel ermittelt.

ANTWORT DER KOMMISSION

9.10. *Die Kommission nimmt beide Feststellungen zur Kenntnis und wird sicherstellen, dass sämtliche Belegunterlagen zur Bestätigung vorhanden sind, dass die Dienstleistungen auftragsgemäß erbracht werden.*

ANTWORT DER KOMMISSION

9.11. *Siehe die Antwort der Kommission auf die Empfehlung 1.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD)

9.13. Im Rahmen der Prüfung wurden 11 Zahlungen des EAD geprüft. Bei vier dieser Zahlungen handelte es sich um Gehaltszahlungen an Bedienstete, von denen eine fehlerbehaftet war. In Bezug auf dieselbe Zahlung wurden auch Mängel in der Verwaltung der Familienzulagen festgestellt. Diese Zulagen werden auf der Grundlage einer Dienstleistungsvereinbarung vom PMO im Namen des EAD verwaltet.

9.14. Der Auftrag zur Beschaffung von Sicherheitsdienstleistungen für die Delegation in Kenia (die diesbezüglichen Zahlungen des Jahres 2013 beliefen sich auf 865 000 Euro) wurde vorschriftswidrig um mehr als zwei Jahre verlängert. Diese Verlängerung war auf Probleme zurückzuführen, die die Zentrale in dem von der Delegation mit Blick auf den rechtzeitigen Abschluss eines neuen Vertrags für ähnliche Dienstleistungen eingeleiteten Vergabeverfahren festgestellt hatte.

9.15. Eine Zahlung im Zusammenhang mit einem Auftrag für IT-Dienstleistungen war mit Fehlern behaftet, da durch die Belegunterlagen nicht bestätigt werden konnte, dass alle Dienstleistungen gemäß dem vergebenen Rahmenvertrag erbracht worden waren. Außerdem stellte der Hof fest, dass das Verhandlungsverfahren für den Abschluss dieses Vertrags schlecht dokumentiert war.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN
DIENSTES

9.13. *Zwischen 2012 und 2013 hat der EAD seine Bediensteten mehrfach an ihre Verpflichtung erinnert, Zulagen aus anderen Quellen zu melden. Darüber hinaus hat das PMO im letzten Jahr die Liste der Länder erweitert, auf die sich das Modul für Zulagen aus anderen Quellen bezieht; für 2014 soll nach Angaben des PMO auch Österreich aufgenommen werden — das Herkunftsland des Bediensteten, dessen Gehaltszahlung kontrolliert wurde.*

Bei der Gründung des EAD übertrug dieser die Tätigkeiten und Ressourcen (6,5 Stellen) im Zusammenhang mit der Berechnung und Abwicklung der Bezüge an das PMO. Nicht genommener Urlaub wird vom EAD in der IT-Anwendung Sysper2 erfasst. Nach der Erfassung erfolgt die Zahlung automatisch durch das PMO ohne Zutun des EAD und im Einklang mit der Programmierung der vom PMO verwalteten Anwendung NAP (Nouvelle Application Paie). Die Sysper2-Daten werden in die NAP exportiert, die den Steuersatz berechnet. Wir stehen in Kontakt mit dem PMO, damit das NAP-Programm entsprechend angepasst wird.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN
DIENSTES

9.14. *Wie in der „ablehnenden Stellungnahme“ der Zentrale des EAD zu beiden Ausschreibungen hervorgehoben, machten die auf Delegationsebene errichteten Ausschüsse Fehler, vor allem bei der Eröffnung und Bewertung der Anträge auf Teilnahme. Eine direkte Folge davon ist, dass der laufende Vertrag über seine ursprüngliche Geltungsdauer hinaus verlängert werden musste. Dieses Vergabeverfahren sowie die Erneuerung einer Reihe anderer Verträge über Sicherheitsdienstleistungen wurden inzwischen durch die in der EAD-Zentrale geschaffene Taskforce für Verträge über Sicherheitsdienstleistungen in Delegationen übernommen. Der neue Auftrag dürfte bis Ende 2014 vergeben werden.*

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN
DIENSTES

9.15. *Während der Laufzeit des Projekts stellte der Auftragnehmer neue Telekommunikationstechnologien zur Verfügung, um die Qualität der vorhandenen Dienstleistungen, die Teil des Rahmenvertrags waren, zu verbessern. Die Preise für diese verbesserten Dienstleistungen wurden in die Auftragscheine für die Dienstleistungen aufgenommen, die integraler Bestandteil des auf der Grundlage des Rahmenvertrags geschlossenen Einzelvertrags sind.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Europäisches Parlament, Europäischer Rat und Rat, Gerichtshof und sonstige Organe und Einrichtungen

9.16. Bei den im Rahmen der Bewertung von Kontrollsystemen beim Gerichtshof geprüften 15 Einstellungsverfahren und 15 Vergabeverfahren wurden keine schwerwiegenden Mängel ermittelt. Im Zuge der Prüfung des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates und des Rates, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen, des Europäischen Bürgerbeauftragten und des Europäischen Datenschutzbeauftragten wurden bezüglich der geprüften Themen keine schwerwiegenden Mängel ermittelt.

Rechnungshof

9.17. Laut Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers⁽⁹⁾ vermittelt „der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage des Europäischen Rechnungshofs zum 31. Dezember 2013, seiner Ertragslage und Cashflows für das an diesem Stichtag endende Jahr“.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2013**

9.18. In diesem Themenkreis

- führt die Prüfung von Vorgängen zu dem Ergebnis, dass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit auf 1,0 % beläuft;
- werden die geprüften Systeme als wirksam bewertet⁽¹⁰⁾.

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

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

9.16. *Das Parlament hat die Anmerkungen des Hofes zur Kenntnis genommen.*

ANTWORT DES EDSB

9.16. *Der EDSB nimmt die Ergebnisse der Analyse des Hofes aufmerksam zur Kenntnis und wird sein System zur zeitnahen Überwachung und Überprüfung weiter verbessern.*

⁽⁹⁾ Siehe den in Ziffer 9.6 erwähnten Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers zum Jahresabschluss.

⁽¹⁰⁾ Die Schlussfolgerung zu den Systemen beschränkt sich auf die zur Prüfung ausgewählten Systeme, wie im Prüfungsumfang (siehe Ziffer 9.5) beschrieben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Empfehlungen

9.19. **Anhang 9.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2010 und 2011 legte der Hof 12 Empfehlungen vor. Vier dieser Empfehlungen wurden in diesem Jahr aufgrund des Rotationsprinzips des Hofes nicht erneut untersucht. Die betroffenen Organe und Einrichtungen setzten fünf Empfehlungen weitgehend und drei teilweise um.

9.20. Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

- **Empfehlung 1:** Die Kommission und der EAD sollten weitere Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass die Bediensteten regelmäßig Unterlagen zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation vorlegen, und um die Systeme im Sinne einer zeitnahen Bearbeitung der Unterlagen, die für die Berechnung der Familienzulagen eine Rolle spielen, zu verbessern (siehe Ziffern 9.11 und 9.13).

9.20.

ANTWORT DER KOMMISSION

Diese Empfehlung wurde wiederholt und bereits in den Bemerkungen von 2013 angesprochen:

Zur Berichtigung der aufgedeckten Fehler wurden entsprechende Maßnahmen ergriffen.

Die automatische Aktualisierung der Zulagenbeträge gleicher Art wurde ausgeführt und ist voll funktionsfähig. Die automatische Aktualisierung umfasst bereits über 90 % der Grundgesamtheit. An weiteren Erweiterungen wird gearbeitet. Im Rahmen der vorhandenen Verfahren werden zusätzliche Überprüfungen vorgenommen (Dienst-antritt/Dienstende).

2013 wurde ein Modul zur Anmeldung von Zulagen gleicher Art eingeführt. Ein weiteres Modul zur Anmeldung von Änderungen hinsichtlich der beruflichen Tätigkeit des Ehepartners wurde Ende Juni 2014 eingeführt.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN
DIENSTES

EAD hat seine Bediensteten an ihre Verpflichtung erinnert, aktuelle Angaben zu ihrer persönlichen Situation vorzulegen und insbesondere die aus anderen Quellen bezogenen Zulagen zu melden.

2012 und 2013 hat der EAD alle Bediensteten, die Einnahmen aus anderen Quellen gemeldet haben, in einer persönlichen E-Mail an ihre Verpflichtung erinnert, ihre Erklärungen zu aktualisieren.

Darüber hinaus erhielten alle Bediensteten des EAD eine Erinnerung durch den „Weekly Flash“ der Verwaltung, der auf der Website des EAD veröffentlicht wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 2:** Der EAD sollte Gestaltung, Koordination und Durchführung von Vergabeverfahren dadurch verbessern, dass seine Zentrale den Delegationen verstärkt Unterstützung und Anleitung bietet (siehe Ziffern 9.14-9.15).

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN
DIENSTES

Im Einklang mit der Haushaltsordnung erfordert die Vergabe von Aufträgen im Wert von über 60 000 EUR durch die Zentrale und die Delegationen ein offenes Ausschreibungsverfahren und unterliegt einer Überprüfung, bevor die Auftragsbekanntmachung veröffentlicht oder ein Vertrag unterzeichnet wird. Die Überprüfung der Verfahren und der Ausschreibungsunterlagen ist Aufgabe eines bestimmten Referats der Zentrale. Dieses Referat leistet auch in allen Phasen der Vergabeverfahren Unterstützung für die öffentlichen Auftraggeber.

Alle durchführenden Dienststellen, insbesondere auch die Delegationen, wenden dieselben Muster und bewährten Verfahren an, um die Qualität zu verbessern und die Risiken für die öffentlichen Auftraggeber zu verringern.

Dank dieser neuen Organisation wurde seit 2012 eine erhebliche Verbesserung der Qualität der von den durchführenden Referaten und Delegationen vorbereiteten Ausschreibungen verzeichnet.

Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den Aufträgen über Sicherheitsdienstleistungen, da diese die weltweit am häufigsten von den Delegationen vergebenen Aufträge sind.

Ende 2013 wurde eine Taskforce aus Mitgliedern des Referats für Ex-ante-Kontrolle und des Referats für die Sicherheit vor Ort gebildet, um die Vergabeverfahren für Sicherheitsdienstleistungen zu straffen und die Einhaltung der Fristen zu gewährleisten.

ANHANG 9.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS VERWALTUNGS-AUSGABEN UND DAMIT VERBUNDENE AUSGABEN

	2013				2012	2011	2010				
	Ausgaben für das Personal	Ausgaben für Gebäude	Sonstige Ausgaben	Insgesamt							
	95	17	41	153				151	56	58	
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE											
Vorgänge insgesamt				153	151	56	58				
ERGEBNISSE DER PRÜFUNG ⁽¹⁾ ⁽²⁾											
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die											
nicht fehlerbehaftet waren	94 %	(89)	82 %	(14)	85 %	(35)	90 %	(138)	99 %	93 %	93 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	6 %	(6)	18 %	(3)	15 %	(6)	10 %	(15)	1 %	7 %	7 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER											
Wahrscheinlichste Fehlerquote								1,0 %	0,0 %	0,1 %	0,4 %
Obere Fehlergrenze								2,3 %			
Untere Fehlergrenze								0,0 %			
Erläuterungen:											
⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt. Die Ergebnisse der Prüfungen spiegeln den Anteil jedes Segments innerhalb des Themenkreises wider.											
⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.											

ANHANG 9.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN FÜR VERWALTUNGS-AUSGABEN UND DAMIT VERBUNDENE
AUSGABEN**Bewertung der geprüften Systeme**

Betroffenes System	Kommission	Gerichtshof	Sonstige Organe und Einrichtungen	Gesamtbewertung
In der Haushaltsordnung und den Normen für die interne Kontrolle definierte Schlüsselkontrollen	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam
Einstellung von Zeit- und Vertragsbediensteten	Wirksam	Wirksam	Nicht bewertet	Wirksam
Auftragsvergabe	Wirksam	Wirksam	Nicht bewertet	Wirksam

ANHANG 9.3

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN ZU VERWALTUNGS-AUSGABEN UND DAMIT VERBUNDENEN AUSGABEN

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort des Organs bzw. der Einrichtung des Hofes zur Kenntnis genommen.
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend (*)	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2011	<p>Empfehlung 1 (Europäisches Parlament): Aktualisierung der persönlichen Situation und von Zulagen, die die Bediensteten erhalten</p> <p>Das Europäische Parlament sollte Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass seine Bediensteten in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation vorlegen, und ein System für die zeitnahe Überwachung dieser Dokumente einrichten (siehe Ziffer 9.12 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).</p> <p>Empfehlung 2 (Kommission): Aktualisierung der persönlichen Situation und von Zulagen, die die Bediensteten erhalten</p> <p>Die Kommission sollte Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass ihre Bediensteten in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation vorlegen, und ein System für die zeitnahe Überwachung dieser Dokumente einrichten (siehe Ziffer 9.19 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).</p>		weitgehend	teilweise				Das Parlament hat die Anmerkungen des Hofes zur Kenntnis genommen.
2011	<p>Empfehlung 2 (Kommission): Aktualisierung der persönlichen Situation und von Zulagen, die die Bediensteten erhalten</p> <p>Die Kommission sollte Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass ihre Bediensteten in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation vorlegen, und ein System für die zeitnahe Überwachung dieser Dokumente einrichten (siehe Ziffer 9.19 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).</p>			Es bestehen weiterhin Mängel bei der Verwaltung von Familienzulagen (siehe Ziffer 9.11).				2013 wurde ein Modul zur Anmeldung von Zulagen gleicher Art eingeführt. Ein weiteres Modul, mit dem ein Bediensteter Änderungen hinsichtlich der beruflichen Tätigkeit seines Ehepartners anmelden kann, wurde Ende Juni 2014 eingeführt. Der Anspruch auf Haushaltszulage wird jetzt nur noch unter der Bedingung gewährt, dass eine Erklärung über die Einkünfte des Ehepartners vorgelegt wird. In Bezug auf den Anspruch auf Zulagen für unterhaltsberechtigte Kinder über 18 Jahren dürfte es in den kommenden Monaten auch möglich sein, diese automatisch zu kürzen, wenn der jährliche Ausbildungsnachweis nicht vorgelegt wird.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort des Organs bzw. der Einrichtung	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend (*)		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2011	<p>Empfehlung 3 (Europäischer Auswärtiger Dienst): <i>Aktualisierung der persönlichen Situation und von Zulagen, die die Bediensteten erhalten</i></p> <p>Der Europäische Auswärtige Dienst sollte Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass seine Bediensteten in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation vorlegen, und ein System für die zeitnahe Überwachung dieser Dokumente einrichten (siehe Ziffer 9.25 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).</p> <p>Empfehlung 4 (Europäisches Parlament): <i>Einstellung von Zeit- und Vertragsbediensteten</i></p> <p>Das Europäische Parlament sollte Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass beim Abschluss, bei der Verlängerung oder bei der Änderung der Arbeitsverträge nicht ständiger Bediensteter die einschlägigen Rechtsvorschriften angewandt werden (siehe Ziffer 9.13 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011). Es sollte auch gewährleistet, dass die getroffenen Einstellungsentscheidungen anhand einer angemessenen Dokumentation begründet werden (siehe Ziffer 7.15 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010).</p>			Es bestehen weiterhin Mängel bei der Verwaltung von Familienzulagen (siehe Ziffer 9.13).			<p>EAD hat seine Bediensteten an ihre Verpflichtung erinnert, aktuelle Angaben zu insbesondere die aus anderen Quellen bezogenen Zulagen zu melden.</p> <p>2012 und 2013 hat der EAD alle Bediensteten, die Einnahmen aus anderen Quellen gemeldet haben, in einer persönlichen E-Mail an ihre Verpflichtung erinnert, ihre Erklärungen zu aktualisieren.</p> <p>Darüber hinaus erhielten alle Bediensteten des EAD eine Erinnerung durch den „Weekly Flash“ der Verwaltung, der auf der Website des EAD veröffentlicht wird.</p> <p>Das Parlament hat die Anmerkungen des Hofes zur Kenntnis genommen.</p>	

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort des Organs bzw. der Einrichtung
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend (*)	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2011	<p>Empfehlung 5 (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss): <i>Einstellung von Zeit- und Vertragsbediensteten</i></p> <p>Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sollte Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass beim Abschluss, bei der Verlängerung oder bei der Änderung der Arbeitsverträge nicht ständiger Bediensteter die einschlägigen Rechtsvorschriften angewandt werden (siehe Ziffern 9.23-9.24 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).</p> <p>Empfehlung 6 (Europäischer Auswärtiger Dienst): <i>Einstellung von Zeit- und Vertragsbediensteten</i></p> <p>Der Europäische Auswärtige Dienst sollte Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass beim Abschluss, bei der Verlängerung oder bei der Änderung der Arbeitsverträge nicht ständiger Bediensteter die einschlägigen Rechtsvorschriften angewandt werden (siehe Ziffer 9.26 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).</p> <p>Empfehlung 7 (Europäisches Parlament): <i>Auftragsvergabe</i></p> <p>Das Europäische Parlament sollte durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren verbessern (siehe Ziffern 9.15-9.17 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).</p>				X			
					X		<p>Während des Übergangszeitraums, in dem eine hohe Anzahl von Diplomaten aus den Mitgliedstaaten als Zeitbedienstete eingestellt wurde, wurden einige Verträge möglicherweise erst eine gewisse Zeit nach Dienstantritt der Betroffenen unterzeichnet.</p> <p>Diese Fälle blieben die Ausnahme. Alle Bediensteten wurden nach den üblichen Standardverfahren eingestellt.</p> <p>Der EAD hat die notwendigen Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass sich solche Fälle nicht wiederholen.</p>	
							<p>Im Rahmen der Prüfung von 18 Vergabeverfahren wurden 2012 keine schwerwiegenden Fehler oder Mängel festgestellt (siehe Ziffer 9.12 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012).</p>	Das Parlament hat die Anmerkungen des Hofes zur Kenntnis genommen.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort des Organs bzw. der Einrichtung	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend (*)		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2011	<p>Empfehlung 8 (Europäischer Rat und Rat): <i>Auftragsvergabe</i> Der Rat sollte durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung sicherstellen, dass die Anweisungsbeurteilung die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren verbessern (siehe Ziffer 9.18 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).</p> <p>Empfehlung 9 (Kommission): <i>Auftragsvergabe</i> Die Kommission sollte durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung sicherstellen, dass die Anweisungsbeurteilung die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren verbessern (siehe Ziffern 9.20-9.21 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).</p>			<p>Im Rahmen der Prüfung von 15 Vergabeverfahren wurden 2012 keine schwerwiegenden Fehler oder Mängel festgestellt (siehe Ziffer 9.14 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012).</p>				<p>Die betreffenden Dienststellen haben seit Mitte 2011 auf dem Gebiet der öffentlichen Auftragsvergabe mehrere Vereinfachungsmaßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Ausschreibungsunterlagen durchgeführt. Die Einhaltung der Haushaltsordnung ist gewährleistet, während auf gesunden Menschenverstand gesetzt und hiermit die Teilnahme von mehr Bietern gefördert wird.</p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort des Organs bzw. der Einrichtung	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend (*)		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2011	<p>Empfehlung 10 (Europäischer Auswärtiger Dienst): Der Europäische Auswärtige Dienst sollte durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren verbessern (siehe Ziffer 9.28 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011).</p>			<p>Im Rahmen der Prüfung wurden bezüglich der Auftragsvergabe Mängel ermittelt (siehe Ziffer 9.1.4-9.1.5).</p>			<p>Im Einklang mit der Haushaltsordnung erfordert die Vergabe von Aufträgen im Wert von über 60 000 EUR durch die Zentrale und die Delegationen ein offenes Ausschreibungsverfahren und unterliegt einer Überprüfung, bevor die Auftragsbekanntmachung veröffentlicht oder ein Vertrag unterzeichnet wird. Die Überprüfung der Verfahren und der Ausschreibungsunterlagen ist Aufgabe eines bestimmten Referats der Zentrale. Dieses Referat leistet auch in allen Phasen der Vergabeverfahren Unterstützung für die öffentlichen Auftraggeber.</p> <p>Alle durchführenden Dienststellen, insbesondere auch die Delegationen, wenden dieselben Muster und bewährten Verfahren an, um die Qualität zu verbessern und die Risiken für die öffentlichen Auftraggeber zu verringern.</p> <p>Dank dieser neuen Organisation wurde seit 2012 eine erhebliche Verbesserung der Qualität der von den durchführenden Referaten und Delegationen vorbereiteten Ausschreibungen verzeichnet.</p> <p>Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den Aufträgen über Sicherheitsdienstleistungen, da diese die weltweit am häufigsten von den Delegationen vergebenen Aufträge sind.</p> <p>Ende 2013 wurde eine Taskforce aus Mitgliedern des Referats für Ex-ante-Kontrolle und des Referats für die Sicherheit vor Ort gebildet, um die Vergabeverfahren für Sicherheitsdienstleistungen zu straffen und die Einhaltung der Fristen zu gewährleisten.</p>	

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort des Organs bzw. der Einrichtung	
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend (*)		Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise				
2010	<p>Empfehlung 11 (Europäischer Wirtschaftsausschuss): <i>Auftragsvergabe</i> Der Europäische Wirtschaftsausschuss sollte sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten über geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung verfügen, um die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren zu verbessern (siehe Ziffer 7.27 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010).</p> <p>Empfehlung 12 (Ausschuss der Regionen): <i>Auftragsvergabe</i> Der Ausschuss der Regionen sollte sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten über geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung verfügen, um die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren zu verbessern (siehe Ziffer 7.29-7.30 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010).</p>				X			
					X			

(*) Gemäß dem Rotationsprinzip für die eingehende Untersuchung von Kontrollsystemen bei den Organen und Einrichtungen werden diese Empfehlungen in den kommenden Jahren weiterverfolgt.

KAPITEL 10

EU-Haushalt und Ergebniserbringung

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	10.1-10.2
Teil 1 — Schwerpunkt auf der Leistung	10.3-10.16
Programmplanungszeitraum 2007-2013	10.4-10.10
Programmplanungszeitraum 2014-2020	10.11-10.16
Teil 2 — Leistungsberichterstattung der Kommission	10.17-10.39
Berichterstattung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat	10.18-10.22
Analyse des im Juni 2014 veröffentlichten Evaluierungsberichts	10.23-10.26
Leistungsplanung und -berichterstattung auf der Ebene der Generaldirektionen	10.27-10.39
Allgemeine Bemerkungen	10.28-10.31
Leistungsplanung und -berichterstattung in drei ausgewählten Generaldirektionen	10.32-10.39
Teil 3 — Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Hofes	10.40-10.55
Vom Hof im Jahr 2013 angenommene Sonderberichte	10.41-10.52
EU-Mehrwert	10.44-10.48
Mitnahmeeffekte	10.49-10.52
Weiterverfolgung von in Sonderberichten unterbreiteten Empfehlungen	10.53-10.55
Schlussfolgerung und Empfehlungen	10.56-10.65
Schlussfolgerung	10.56-10.63
Empfehlungen	10.64-10.65
Anhang 10.1 — Vom Rechnungshof im Jahr 2013 angenommene Sonderberichte	
Anhang 10.2 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen zum Thema EU-Haushalt und Ergebniserbringung	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

10.1. In diesem Kapitel liegt der Schwerpunkt auf der Wirtschaftlichkeit. Die Leistung wird in der Europäischen Union (EU) nach Maßgabe der Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit) bewertet⁽¹⁾. Dafür werden folgende Größen gemessen:

- a) Input — für die Programmdurchführung erforderliche finanzielle, personelle, materielle, organisatorische oder regulative Mittel;
- b) Output — was im Rahmen des Programms erreicht werden soll;
- c) Ergebnisse — unmittelbare durch das Programm bewirkte Veränderungen bei den direkt Beteiligten oder den direkten Empfängern;
- d) Auswirkungen — längerfristige gesellschaftliche Veränderungen, die zumindest zum Teil auf die EU-Maßnahme zurückzuführen sind.

10.2. Das Kapitel umfasst drei Teile. Im ersten Teil werden die EU-Haushaltvorschriften und die damit beabsichtigte Ausrichtung auf die Leistung beleuchtet. Der zweite Teil enthält die Bemerkungen des Hofes zu einigen Aspekten der Leistungsberichterstattung der Kommission; dazu gehören ihre Berichterstattung an das Europäische Parlament und den Rat, der vierte Evaluierungsbericht⁽²⁾ und die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren der Kommission. Im dritten Teil wird auf einige der Hauptthemen eingegangen, die sich aus den im Jahr 2013 vom Hof erstellten Sonderberichten⁽³⁾ zu Fragen der Wirtschaftlichkeit ergeben, sowie auf die Weiterverfolgung der von ihm ausgesprochenen Empfehlungen.

TEIL 1 — SCHWERPUNKT AUF DER LEISTUNG

10.3. In diesem Teil des Kapitels wird analysiert, inwieweit im Programmplanungszeitraum 2007-2013 — neben der vorschriftsgemäßen Verwendung der Mittel — die Leistung im Fokus stand. Außerdem werden die für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 vorgenommenen Änderungen betrachtet.

⁽¹⁾ Artikel 27 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ersetzt durch Artikel 30 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates, die am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

⁽²⁾ Gemäß Artikel 318 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse vor.

⁽³⁾ Die Sonderberichte des Hofes betreffen sowohl aus dem EU-Gesamthaushaltsplan als auch im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds finanzierte Maßnahmen.

Programmplanungszeitraum 2007-2013

10.4. Bei großen Teilen des EU-Haushalts, insbesondere denjenigen, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen, werden die innerhalb der Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens (MFF) zulässigen maximalen Ausgabenbeträge in jährliche Mittelzuweisungen für die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass diese Zuweisungen für die Planung und für die Ex-ante-Quantifizierung der Zielvorgaben notwendig sind. Der Hof hat jedoch darauf hingewiesen, dass es eine Herausforderung ist, mit einer Regelung, bei der die Inanspruchnahme der Mittel durch die Mitgliedstaaten ein implizites Ziel — und in der Praxis oft das wichtigste Ziel — darstellt, qualitativ gute Ergebnisse zu erreichen ⁽⁴⁾.

10.5. Diese Herausforderung wurde auch im Sonderbericht des Hofes über die Wirksamkeit des Teilbereichs Umwelt des LIFE ⁽⁵⁾-Programms — „des Rückgrats der EU in Bezug auf den Umweltschutz“ thematisiert. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die indikativen nationalen Zuweisungen ein Hindernis für die Auswahl der besten Projekte darstellten, weil die Projekte nicht allein aufgrund ihrer Vorzüge, sondern auch aufgrund des jeweiligen Herkunftsmitgliedstaats ausgewählt wurden. Durch die nationalen Zuweisungen konkurrierten die besten Projekte auf nationaler Ebene, innerhalb der Mitgliedstaaten, und nicht in ganz Europa um Fördermittel. Dadurch wurden einige Projekte gefördert, die im Auswahlverfahren schlechter bewertet worden waren als andere Projekte, für die keine Fördermittel gewährt wurden ⁽⁶⁾.

10.4. Nach Auffassung der Haushaltsbehörde stellen die jährlichen Mittelzuweisungen für die einzelnen Mitgliedstaaten ein wichtiges Instrument dar, um eine Einigung über den MFR zu erzielen. Sie wurden daher in die Rechtsgrundlagen übernommen.

Die Inanspruchnahme der Mittel stellt jedoch kein implizites Ziel dar, sondern ist eine Voraussetzung für die Erzielung von Ergebnissen.

10.5. Im Rahmen der direkten Verwaltung hat die Kommission in der neuen LIFE-Verordnung vorgeschlagen, die indikativen nationalen Zuweisungen abzuschaffen. Sie werden im nächsten Programmplanungszeitraum schrittweise abgebaut.

⁽⁴⁾ Ziffer 10.4 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012. Siehe auch die Stellungnahme Nr. 7/2011 des Hofes zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, Ziffer 4 (ABl. C 47 vom 17.2.2012) (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁾ *L'Instrument Financier pour l'Environnement* (Finanzierungsinstrument für die Umwelt). Das LIFE-Programm unterliegt nicht der geteilten Mittelverwaltung, sondern wird von der Kommission direkt verwaltet.

⁽⁶⁾ Sonderbericht Nr. 15/2013 „War der Teilbereich Umwelt des LIFE-Programms wirksam?“, Ziffern 17-21 (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.6. Die generelle Fokussierung auf die Verwendung der Haushaltsmittel zulasten der Ergebniserzielung wurde in einigen im Jahr 2013 zur Entwicklung des ländlichen Raums veröffentlichten Sonderberichten veranschaulicht. Die Prüfung des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens der Kommission ergab, dass sich die Mitgliedstaaten und die Kommission auf die finanzielle Ausführung — die Verwendung der Haushaltsmittel — und nicht auf das Erreichen von Ergebnissen konzentrierten⁽⁷⁾. Die Prüfung der Beihilfen für die nahrungsmittelverarbeitende Industrie und die Prüfung der Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft lieferten Beispiele dafür, dass die Mitgliedstaaten Mittel für Projekte aufgewendet hatten, bei denen ihren eigenen Auswahlssystemen zufolge nur ein geringer Beitrag zu den Zielen der EU zu erwarten war⁽⁸⁾.

10.7. Auch die Anwendung von Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen zeigt, dass im Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 der Schwerpunkt tendenziell darauf lag, ob die Ausgaben vorschriftsgemäß getätigt wurden. Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012 wurden die der Kommission für den Fall einer vorschriftswidrigen Verwendung von EU-Mitteln im Rahmen der geteilten Verwaltung zur Verfügung stehenden Maßnahmen dargelegt. Je nach Kontext kann die Anwendung von Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen dazu führen, dass entweder der Mitgliedstaat oder der Endbegünstigte Fördermittel verliert⁽⁹⁾.

10.8. Im Kohäsionsbereich kann ein Mitgliedstaat, der zustimmt, dass die getätigten Ausgaben nicht mit den Vorschriften im Einklang stehen, nicht förderfähige Projekte in der Regel ersetzen. Die Mitgliedstaaten melden der Kommission jährlich den Umfang der Ausgaben, die in Anwendung dieses Verfahrens ersetzt wurden. Die Kommission nimmt aber keine Analyse dieser ersetzten Ausgaben vor und hat auch die potenziellen Auswirkungen auf die insgesamt mit der Politik erzielten Leistungen nicht bewertet.

10.9. Diese Maßnahmen des Rechtsrahmens — Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen sowie Ersatzprojekte — kommen bei Verstößen gegen die Rechtsvorschriften zur Anwendung. Ein gleichwertiges Verfahren für den Fall, dass Projekte oder Programme die erwarteten Auswirkungen und Ergebnisse nicht erbracht haben, gibt es nicht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.6. *Im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion hat die Kommission während des gesamten Programmplanungszeitraums 2007-2013 auf die Notwendigkeit einer stärkeren Selektivität und Ausrichtung bei der Durchführung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum hingewiesen.*

Was den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums betrifft, so werden bei den jährlichen Treffen mit den Mitgliedstaaten alle verfügbaren Daten und Informationen, wie z. B. finanzielle Kennzahlen, Begleitdaten und Bewertungsergebnisse, herangezogen, um die Fortschritte bei der Durchführung der Programme zu bewerten und um zu entscheiden, ob die Strategien der Mitgliedstaaten und ihre Mittelzuweisungen gegebenenfalls angepasst werden müssen.

10.8-10.9. *Gemäß dem für die geteilte Mittelverwaltung geltenden Rechtsrahmen im Programmplanungszeitraum 2007-2013 sind die Mitgliedstaaten lediglich verpflichtet, den Betrag der vorschriftswidrigen Ausgaben, die ersetzt wurden, zu melden (Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006). Angaben, die es ermöglichen würden, die ersetzten Beträge bestimmten Projekten und deren Outputs und Ergebnissen zuzuordnen, werden nicht zur Verfügung gestellt, da dies in den Vorschriften nicht verlangt wird.*

⁽⁷⁾ Sonderbericht Nr. 12/2013 „Können die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die EU-Haushaltsmittel für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sinnvoll eingesetzt werden?“, Ziffern 58-75 und Ziffer 81 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Sonderbericht Nr. 1/2013 „Haben sich die EU-Beihilfen für die nahrungsmittelverarbeitende Industrie im Hinblick auf eine Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen als wirksam und effizient erwiesen?“, Ziffer 38, und Sonderbericht Nr. 6/2013 „Haben die Mitgliedstaaten und die Kommission die Mittel für die Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft effizient eingesetzt?“, Ziffern 31 und 87 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ Einzelheiten sind den Ziffern 1.20-1.35 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012 zu entnehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.10. Auf der Grundlage seiner Prüfungen stellte der Hof fest, dass bei der Auswahl der Projekte, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung den Mitgliedstaaten obliegt, die Notwendigkeit der Verwendung der verfügbaren EU-Mittel an erster Stelle stand. An zweiter Stelle kam die erforderliche Einhaltung der Vorschriften und erst an dritter Stelle — und nur bis zu einem gewissen Grad — stand die erwartete Leistung⁽¹⁰⁾. Da Ersatzprojekte nach demselben Verfahren ausgewählt werden wie die Projekte, deren Stelle sie einnehmen, kommt bei den Prioritäten dieselbe Rangfolge zur Anwendung. Nach Auffassung des Hofes sollten der Einhaltung von Rechtsvorschriften und der Leistung im gesamten Projektzyklus dieselbe Bedeutung beigemessen werden.

Programmplanungszeitraum 2014-2020

10.11. In ihrer Antwort auf den Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2012 führte die Kommission aus, dass im neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020 der Schwerpunkt verstärkt auf der Leistung liegen werde. Sie hob fünf konkrete Aspekte hervor⁽¹¹⁾:

- a) ein neu gestaltetes Evaluierungskonzept gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen⁽¹²⁾; für eine Beurteilung des Funktionierens der neuen Regelungen ist es noch zu früh;
- b) makroökonomische Konditionalitäten, wonach die Auszahlung der EU-Mittel davon abhängt, dass die Mitgliedstaaten die im Rahmen des Europäischen Semesters festgelegten Vorgaben für die wirtschaftliche Steuerung erfüllt haben⁽¹³⁾; wenn die Mitgliedstaaten die Vorgaben nicht erfüllen, kann die Kommission die Zahlungen bis zur Überarbeitung der Partnerschaftsvereinbarungen (siehe Kasten 10.1) oder der jeweiligen Programme aussetzen⁽¹⁴⁾;

⁽¹⁰⁾ Der Interne Auditdienst der Kommission gelangte bei seiner Prüfung der Leistungsmessungssysteme der Generaldirektion (GD) Regionalpolitik und Stadtentwicklung (REGIO) und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL) zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Die diesbezüglichen Prüfungsberichte wurden im Dezember 2013 veröffentlicht.

⁽¹¹⁾ Antwort der Kommission auf Ziffer 10.3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012. Die überarbeiteten Anforderungen gelten für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds), also den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Sie sind in der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABL L 347 vom 20.12.2013, S. 320), die auch als Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen bezeichnet wird, dargelegt.

⁽¹²⁾ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 54 bis 57 und Artikel 114.

⁽¹³⁾ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 23.

⁽¹⁴⁾ Im vorangegangenen Programmplanungszeitraum 2007-2013 gestatteten die Rechtsvorschriften die Aussetzung von Mittelbindungen aus dem Kohäsionsfonds ausschließlich bei Verstößen im Zusammenhang mit dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Eine solche Aussetzung wurde einmal angekündigt, und zwar in Ungarn. Sie kam jedoch nie zur Anwendung, weil Ungarn vor dem Stichtag ein überarbeitetes Konvergenzprogramm vorlegte.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.10. Die Kommission merkt an, dass die Leistungskriterien in den Auswahlprozess für jedes zu finanzierende Projekt integriert sind.

Durch die Anwendung gewichteter Auswahlkriterien sollten die Mitgliedstaaten in der Lage sein, die Projekte zu ermitteln, die am besten geeignet sind, die angestrebten Ziele zu erreichen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 10.1 — Partnerschaftvereinbarungen

Kernstück des überarbeiteten Rahmens für die Auszahlung der Mittel der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) sind Partnerschaftvereinbarungen zwischen jedem einzelnen Mitgliedstaat und der Kommission. In diesen Vereinbarungen ist dargelegt, wie der Mitgliedstaat die verfügbaren EU-Fördermittel für die Erreichung seiner Ziele einsetzen will, wobei genauere Einzelheiten — beispielsweise zu den Zielvorgaben und Etappenzielen — auf der nachgeordneten Ebene der operationellen Programme festgelegt werden ⁽¹⁵⁾.

- c) eine bessere Interventionslogik, die die Ziele der EU mit den Zielen der Mitgliedstaaten verknüpft; bei der Planung der operationellen Programme müssen die Mitgliedstaaten sich auf das erwünschte Ergebnis konzentrieren, bevor sie die Möglichkeiten für dessen Erreichung ausloten;
- d) Ex-ante-Konditionalitäten, mit denen sichergestellt werden soll, dass die richtigen Rahmenbedingungen für eine wirksame Verwendung der ESI-Fonds vorhanden sind, wie etwa relevante Strategien/Pläne ⁽¹⁶⁾; die Mitgliedstaaten müssen in den Partnerschaftvereinbarungen und operationellen Programmen unter Beweis stellen, dass die jeweiligen Ex-ante-Konditionalitäten erfüllt sind, bzw. darlegen, wie sie diese Vorgabe bis Ende 2016 erfüllen werden; andernfalls kann die Kommission die Zahlungen aussetzen;
- e) eine leistungsgebundene Reserve, auf die nachstehend eingegangen wird.

10.12. Die **leistungsgebundene Reserve** ist der Hauptanreiz für die Mitgliedstaaten, den Schwerpunkt weiterhin auf die Leistung zu legen, sobald die Programme angelaufen sind ⁽¹⁷⁾. Die geplante Funktionsweise der leistungsgebundenen Reserve wird in Kasten 10.2 erläutert.

Kasten 10.2 — Die leistungsgebundene Reserve

In den Artikeln 20 bis 22 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 ist die Funktionsweise der leistungsgebundenen Reserve dargelegt. Die Hauptmerkmale sind:

- Zu Beginn des Programmplanungszeitraums verständigen sich die Kommission und die einzelnen Mitgliedstaaten in der Partnerschaftvereinbarung und den operationellen Programmen darauf, welchen spezifischen Prioritäten innerhalb dieser Programme die leistungsgebundene Reserve von 6 % zugewiesen wird.

10.12. Die leistungsgebundene Reserve ist einer der Hauptanreize für die Mitgliedstaaten, den Schwerpunkt stärker auf die Leistungserzielung zu legen. In den Programmen festgelegte klare Indikatoren und eine transparente Berichterstattung anhand dieser Indikatoren sind ein weiterer wichtiger Bestandteil der Rechenschaftspflicht, der einen Anreiz dafür schaffen wird, die Leistung stärker in den Mittelpunkt zu stellen.

⁽¹⁵⁾ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 15 bis 17.

⁽¹⁶⁾ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 19.

⁽¹⁷⁾ Außerdem müssen im Programmplanungszeitraum 2014-2020 erstmals Daten veröffentlicht werden, die jährlichen Durchführungsberichte müssen eine Bürgerinfo enthalten und es müssen Bewertungsberichte veröffentlicht werden. Dies soll eine öffentliche Debatte über die erzielten Outputs und Ergebnisse erleichtern.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Im Jahr 2019 wird die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten überprüfen, ob die in den Programmen für die ausgewählten Prioritäten festgelegten Etappenziele erreicht wurden. Grundlage für diese Überprüfung sind die von den Mitgliedstaaten für dieses Jahr vorgelegten Durchführungsberichte.
- Wird die Leistung für zufriedenstellend befunden, gibt die Kommission die leistungsgebundene Reserve von 6 % frei. Wird die Leistung für nicht zufriedenstellend befunden, schlagen die Mitgliedstaaten die Neuzuweisung der Reserve zu anderen Prioritäten vor.
- Ergibt eine Leistungsüberprüfung, dass die Etappenziele deutlich verfehlt wurden, kann die Kommission unter bestimmten Voraussetzungen die Zahlung der leistungsbezogenen Reserve aussetzen.

10.13. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013⁽¹⁸⁾ wurde die Entscheidung über die Anwendung einer Leistungsreserve (außer im Bereich des ELER) den Mitgliedstaaten übertragen⁽¹⁹⁾. Allerdings machten nur zwei Mitgliedstaaten (Polen und Italien) von dieser Möglichkeit Gebrauch, wobei in beiden Fällen der Schwerpunkt im Grunde kaum oder gar nicht auf der Leistung lag.

10.14. Ob die leistungsgebundene Reserve wirksamer funktioniert als zuvor, wird vom Erfolg der Kommission u. a. in folgenden Bereichen abhängen:

- a) Aushandlung geeigneter Zielvorgaben und Etappenziele zu Beginn des Programmplanungszeitraums; diese Zielvorgaben müssen richtig angesetzt werden — anspruchsvoll genug, damit ihre Erreichung keine Formalität ist, aber auch so realistisch, dass sie vom Mitgliedstaat erreicht werden können;
- b) Erhalt genauer, zuverlässiger und aktueller Daten von den Mitgliedstaaten, um zu bestimmen, ob die Zielvorgaben erreicht wurden.

⁽¹⁸⁾ Eine leistungsgebundene Reserve — für die andere Verfahren galten — gab es bei den Strukturfonds auch im Programmplanungszeitraum 2000-2006. Der Hof gelangte bei einer Prüfung dieser Verfahren und damit verbundener Bestimmungen (Sonderbericht Nr. 1/2007, Ziffer III) allerdings zu der Schlussfolgerung, dass durch die leistungsgebundene Reserve nicht die Leistung verstärkt in den Mittelpunkt gerückt wurde, sondern dass sie „hauptsächlich genutzt [wurde], um Ausgaben zu maximieren, statt sie auf Bereiche mit einer besonders hohen Wirksamkeit zu konzentrieren. Die Kommission betonte die Wichtigkeit der Mittelabsorption.“

⁽¹⁹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25), Artikel 50.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.15. Die für die leistungsbezogene Reserve zum Tragen kommenden Etappenziele beinhalten jedoch Finanzindikatoren, Outputindikatoren und — nur ggf. — Ergebnisindikatoren⁽²⁰⁾. In den Sonderberichten des Hofes wurden in der Regel keine großen Probleme im Zusammenhang mit den Outputs festgestellt; Schwierigkeiten treten eher bei den Ergebnissen/Auswirkungen auf. In der Praxis werden bei der leistungsgebundenen Reserve nur begrenzt Ergebnisindikatoren zur Anwendung kommen, weil die Kommission nicht beabsichtigt, solche Indikatoren für andere Bereiche als den ESF zu verwenden. Sie begründet dies damit, dass EU-finanzierte Programme für sich genommen keinen ausreichenden Einfluss auf die Ergebniserzielung haben und dass zwischen der Verwendung der Mittel und der Erzielung der Ergebnisse eine beträchtliche Zeitspanne liegen kann. In der Verordnung ist außerdem festgelegt, dass Ergebnisindikatoren bei der Entscheidung darüber, ob die Zahlung der leistungsgebundenen Reserve ausgesetzt wird oder Finanzkorrekturen vorgenommen werden, nicht berücksichtigt werden. Die Einbeziehung von Finanzindikatoren als Grundlage für die Zahlung der leistungsgebundenen Reserve ist mit dem Risiko verbunden, dass der Schwerpunkt statt auf der Leistung wieder auf der Absorption liegt.

10.16. Der Hof begrüßt die neuen Bestimmungen, und die Einführung einer leistungsgebundenen Reserve könnte die Ergebniserzielung stärker in den Mittelpunkt rücken. Die Auswirkungen dürften jedoch marginal bleiben, weil es in den Rahmenbedingungen für 2014-2020 hinsichtlich der mit den EU-Mitteln erzielten Ergebnisse nach wie vor keine echten finanziellen Anreize oder Sanktionen gibt.

TEIL 2 — LEISTUNGSBERICHTERSTATTUNG DER KOMMISSION

10.17. Dieser Teil des Kapitels behandelt drei Punkte: den Rahmen für die Leistungsberichterstattung der Kommission, den vierten Evaluierungsbericht und die Leistungsberichterstattung auf der Ebene der Generaldirektionen der Kommission.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.16. *Die Veröffentlichung der Leistungsdaten aus den jährlichen Durchführungsberichten und die Bewertungsanforderungen (die Verpflichtung, für jede Priorität mindestens eine Bewertung der Auswirkungen vorzunehmen) sollen die politische Debatte anregen und eine echte Verantwortlichkeit fördern.*

Wie im Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 vorgesehen (Artikel 22 Absätze 6 und 7 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013), kann die Kommission außerdem Mitgliedstaaten sanktionieren, bei denen im Rahmen der Leistungsüberprüfung (Artikel 22 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) oder bei Abschluss des Programms (Artikel 22 Absatz 7) erhebliche Zielverfehlungen festgestellt werden.

⁽²⁰⁾ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Anhang II, Ziffer 2.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Berichterstattung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat

10.18. Die Kommission veröffentlicht zahlreiche Dokumente zu unterschiedlichen Themen und für unterschiedliche Adressaten. Den Rechtsvorschriften zufolge muss sie über die Wahrnehmung ihrer Verpflichtung zur Ausführung des Haushaltsplans⁽²¹⁾ jährlich in drei gesonderten Dokumenten berichten⁽²²⁾:

- a) im Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement, der die Verwirklichung der Ziele des Haushaltsjahres gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung wiedergibt⁽²³⁾;
- b) im Synthesebericht, der eine Zusammenfassung der jährlichen Tätigkeitsberichte darstellt, die u. a. die politischen Erfolge behandeln⁽²⁴⁾, und
- c) im Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union, der sich auf die Ergebnisse stützt⁽²⁵⁾.

10.18. Nach derzeitiger Praxis dienen die drei Berichte verschiedenen Zwecken und ergänzen einander. Der Synthesebericht legt seinen Schwerpunkt auf die Managementbilanz der Kommission, der Evaluierungsbericht gemäß Artikel 318 konzentriert sich auf die im Rahmen der Ausgabenprogramme erzielten Ergebnisse, und der Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement befasst sich mit Haushaltsaspekten und dem Haushaltsvollzug.

⁽²¹⁾ Artikel 317 AEUV.

⁽²²⁾ Darüber hinaus muss die Kommission gemäß Artikel 249 Absatz 2 AEUV jährlich einen „Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Union“ veröffentlichen. Dieser Bericht, in dem die Tätigkeiten der Kommission, anderer EU-Einrichtungen und der Mitgliedstaaten allgemein beschrieben werden, ist für die breite Öffentlichkeit bestimmt. Er stellt keine Analyse der Ausführung des Haushaltsplans durch die Kommission dar.

⁽²³⁾ Artikel 142 der Haushaltsordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012) und Artikel 227 der delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 362 vom 31.12.2012, S. 1).

⁽²⁴⁾ Artikel 66 Absatz 9 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates.

⁽²⁵⁾ Artikel 318 AEUV.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.19. Tatsächlich enthalten der Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement und der Synthesebericht keine oder wenige leistungsbezogene Informationen. Im Synthesebericht für 2013 sind zwar einige allgemeine Informationen über den Rahmen der Kommission für das Leistungsmanagement dargelegt, Einzelheiten zu den mit dem EU-Haushalt in diesem Jahr erzielten Ergebnissen fehlen hingegen vollständig.

10.20. Gemäß den Rechtsvorschriften sind alle drei Berichte an das Europäische Parlament und den Rat gerichtet⁽²⁶⁾. Bezüglich der Zeitplanung ist festzuhalten, dass die Kommission eine Veröffentlichung des Evaluierungsberichts und des Syntheseberichts im Juni des Jahres n+1 anstrebt, während der Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement gemäß der Haushaltsordnung früher auszuarbeiten ist, nämlich bis 31. März des Jahres n+1. Der Evaluierungsbericht soll insbesondere im Entlastungsverfahren berücksichtigt werden, doch darüber hinaus ist in den Rechtsvorschriften der jeweilige Verwendungszweck der einzelnen Berichte nicht klar festgelegt. Bei gemeinsamer Betrachtung dieser drei Berichte ergeben sich folglich Überschneidungen aus den Rechtsvorschriften ebenso wie Lücken und Unstimmigkeiten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.19. Was den Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement betrifft, so enthalten die Anwendungsbestimmungen tatsächlich einen Verweis darauf, dass der Bericht die erreichten Ergebnisse wiedergeben soll. Während jedoch der Hof annimmt, dass sich dies auf die politischen Ziele bezieht, vertritt die Kommission die Auffassung, dass hier die Ziele im Bereich der Haushaltsführung gemeint sind. In Artikel 227 der Anwendungsbestimmungen heißt es, dass der Bericht „die Verwirklichung der Ziele des Haushaltsjahres gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“ wirklichkeitsgetreu wiedergeben soll. Gemäß Artikel 142 Absatz 2 der Haushaltsordnung enthält der Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement ausführliche Informationen, in Tabellen- und Textform, über den Umfang der ausgeführten Mittel. Er enthält außerdem Erläuterungen, wie die Instrumente der Haushaltsführung, darunter Mittelübertragungen und Berichtigungen, eingesetzt wurden, um eine vollständige Ausführung des Haushaltsplans zu erreichen und ausreichende Mittelzuweisungen für die einzelnen Prioritäten zu gewährleisten. Der Bericht erfüllt damit die in der Haushaltsordnung (Artikel 142 Absatz 2) und den Anwendungsbestimmungen (Artikel 227) enthaltenen Vorgaben und trägt außerdem der in Artikel 227 der Anwendungsbestimmungen enthaltenen Forderung Rechnung, wonach der Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement ein von den Übersichten über den Haushaltsvollzug gesondertes Dokument ist.

Was den Synthesebericht betrifft, so weist die Kommission darauf hin, dass er zusätzlich zu den Angaben, die sich auf den von der Kommission erstellten Rahmen für das Leistungsmanagement beziehen, verschiedene Leistungsaspekte erfasst. Dies wird in der Antwort zu Ziffer 10.58 ausgeführt.

10.20. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Berichtserstattungspraxis, bei der den einzelnen Berichten jeweils eine bestimmte Rolle und ein bestimmter Zweck zugeordnet ist, im Einklang mit den Rechts- und Verwaltungsvorschriften steht, die auf den verschiedenen Ebenen bestehen (AEUV, Haushaltsordnung und interne Anweisungen der Kommission).

Die in verschiedenen früheren Entlastungsberichten des Europäischen Parlaments und des Rates und früheren Jahresberichten des Hofes enthaltenen Orientierungshinweise wurden von der Kommission berücksichtigt. Einer dieser Hinweise betraf die Richtung für die Weiterentwicklung des Evaluierungsberichts gemäß Artikel 318. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass nach Berücksichtigung der bereits erhaltenen Hinweise eine weitere Überarbeitung der Berichtserstattungspraxis nicht wünschenswert ist.

⁽²⁶⁾ Der Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement ist auch an den Rechnungshof gerichtet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.21. Die Kommission hat wiederholt betont, dass der EU-Mehrwert ein zentrales Element für die Rechtfertigung der Ausgaben aus dem EU-Haushalt ist⁽²⁷⁾. Das Europäische Parlament und der Rat haben die Bedeutung dieses Konzepts bestätigt. Keiner der drei im Jahr 2013 veröffentlichten Hauptberichte enthielt jedoch einen umfassenden Überblick über die Ergebnisse in Form des EU-Mehrwerts. Dies stellt eine erhebliche Lücke in der Berichterstattung dar.

10.22. Da die Informationen in den drei Berichten nicht kohärent dargestellt sind, wird ihr Vergleich erschwert. Im Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement und im Evaluierungsbericht sind die Informationen nach den Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens gegliedert, während sich der entsprechende Teil des Syntheseberichts an den im EU-Haushaltsplan verwendeten Kategorien („Haushaltstitel“) orientiert. Es ist nicht ohne Weiteres möglich, diese beiden unterschiedlichen Gliederungen miteinander in Einklang zu bringen, oder zu erkennen, wie sie zusammenhängen. Für die Leser ist es daher praktisch unmöglich, diese Berichte als einander ergänzende Informationsquellen zu nutzen.

Analyse des im Juni 2014 veröffentlichten Evaluierungsberichts

10.23. Die Kommission hat ihren vierten Evaluierungsbericht im Juni 2014 veröffentlicht⁽²⁸⁾. Gemäß dem Vertrag muss die Kommission einen entsprechenden Bericht erstellen, der Teil der Belege ist, auf deren Grundlage das Parlament der Kommission Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans erteilt⁽²⁹⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.21. Bei der Ausarbeitung der Vorschläge für die neuen Ausgabenprogramme hat die Kommission erhebliche Anstrengungen unternommen, um den EU-Mehrwert jedes Programms abzuschätzen. Stimmt die Gesetzgeber mit dieser Einschätzung der Kommission überein, nahmen sie die vorgeschlagenen Ausgabenprogramme an. Die Kommission wird diese Programme verwalten und über den EU-Mehrwert Bericht erstatten. Der EU-Mehrwert ist einer der Aspekte, die im Rahmen der Ex-post-Bewertungen beurteilt werden. Diese Bewertungen sind öffentlich zugänglich. Der Bericht gemäß Artikel 318 enthält ebenfalls Informationen über den EU-Mehrwert.

10.22. Was die unterschiedliche Struktur der Berichte betrifft, so weist die Kommission darauf hin, dass sie von der Entlastungsbehörde aufgefordert wurde, den Evaluierungsbericht gemäß Artikel 318 nach den Rubriken des MFR zu gliedern. Der Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement ist ebenso gegliedert. Der Synthesebericht über die Managementbilanz der Kommission ist nach den Haushaltstiteln gegliedert und spiegelt die Organisations- und Verwaltungsstruktur der Kommission wider.

Angesichts der unterschiedlichen Zwecke, denen die Berichte dienen, ist es unvermeidlich, dass die darin enthaltenen Informationen verschiedene Aspekte abdecken.

⁽²⁷⁾ Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 10.31-10.32 sowie zu Kasten 10.2 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

⁽²⁸⁾ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse (COM(2014) 383 final vom 26.6.2014).

⁽²⁹⁾ Artikel 318 und 319 AEUV.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.24. Im Vergleich zu den vorherigen Evaluierungsberichten stellt der vierte Bericht insofern eine Verbesserung dar, als darin versucht wird, eine Verknüpfung zwischen den wichtigsten Finanzprogrammen, die nach Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens geordnet sind, und den Leistungsdaten herzustellen, die für die Strategie Europa 2020 von Belang sind. Wie es jedoch im Evaluierungsbericht selbst heißt, „ist (es nicht möglich), die genauen Beiträge der einzelnen Finanzprogramme bei der Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 zu ermitteln“. Der Hof teilt diese Einschätzung und ist der Auffassung, dass im Evaluierungsbericht sämtliche verfügbaren Informationen zu den Fortschritten im Hinblick auf die Erreichung der Ziele von Europa 2020 zusammengefasst werden sollten, um dem Leser einen besseren Überblick über die erzielten Erfolge zu vermitteln⁽³⁰⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.24. Die Kommission begrüßt, dass der Rechnungshof die vierte Ausgabe des Evaluierungsberichts unter dem Gesichtspunkt der Verknüpfung der wichtigsten Finanzierungsprogramme mit den verfügbaren Leistungsdaten, die für die Strategie „Europa 2020“ von Bedeutung sind, als eine Verbesserung gegenüber früheren Evaluierungsberichten erachtet. Wie die Kommission bereits angemerkt hat, wurde die Strategie „Europa 2020“ erst nach der Annahme des MFR 2007-2013 und der entsprechenden Überwachungs-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten eingeführt. Dies erklärt weitgehend, warum es nicht möglich war, den Beitrag jedes einzelnen Finanzierungsprogramms zu den in der Strategie festgelegten Zielen anzugeben. Im neuen MFR 2014-2020 stellen die mit der Strategie „Europa 2020“ verbundenen Ziele für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum einen integralen Bestandteil der Interventionslogik aller wichtigen Ausgabenprogramme und Fonds dar. Dies sollte es ermöglichen, den Beitrag der Ausgabenprogramme zu den wichtigsten Zielen der Union zu ermitteln und ihn in künftigen Ausgaben des Evaluierungsberichts gemäß Artikel 318 anzugeben. Die Kommission wird prüfen, ob die Struktur des Berichts gemäß Artikel 318 angesichts der Entwicklung, die diese Berichterstattung in den kommenden Jahren nehmen wird, gegebenenfalls angepasst werden sollte, wobei sie berücksichtigt, dass unter anderem im Rahmen des Europäischen Semesters eine umfassendere Berichterstattung zur Strategie „Europa 2020“ stattfindet.

⁽³⁰⁾ Eurostat veröffentlicht monatlich die acht Leitindikatoren für Europa 2020 (für Einzelheiten siehe http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicatorsheadline_indicators). Im März veröffentlichte die Kommission die „Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ (COM(2014) 130 final). Dieser Bericht wird allerdings nicht jedes Jahr erstellt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.25. In vielen wichtigen Bereichen betreffen die im Evaluierungsbericht enthaltenen Informationen und Angaben die getroffenen Maßnahmen sowie die erbrachten Outputs und nicht die erzielten Ergebnisse. Wie der Hof bereits aufgezeigt hat, wird es einige Jahre dauern, bis die Kommission aussagekräftige Berichte über die tatsächlichen Ergebnisse der Ausgabenprogramme des Zeitraums 2007-2013 vorlegen kann. Für den neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020 gilt ein neuer Rahmen für das Leistungsmanagement und die Berichterstattung⁽³¹⁾. Die Kommission geht davon aus, dass es dieser Rahmen gestatten wird, ab den Haushaltsjahren 2017/2018 in den Evaluierungsbericht erste Schlussfolgerungen zur Leistung der Programme und Informationen dahin gehend aufzunehmen, ob die Programme planmäßig verlaufen oder angepasst werden müssen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.25. Die Kommission ist der Ansicht, dass die erforderlichen Überwachungs-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten gemäß den Rechtsrahmen der verschiedenen Programme über einen längeren Zeitraum angewendet worden sein müssen, bevor damit gerechnet werden kann, dass Informationen über die Ergebnisse in die Berichterstattung über die Erfolge der Ausgabenprogramme einfließen. Darüber hinaus müssen auch die Finanzierungsprogramme lange genug durchgeführt worden sein, bevor die finanzierten Maßnahmen eine Wirkung entfalten und mit der Bewertung der Ergebnisse und Auswirkungen begonnen werden kann. Die Abschluss- und Ex-post-Bewertungen für die Programme des Planungszeitraums 2007-2013 werden noch auf den für diese Programme festgelegten Überwachungs-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten beruhen. Die Kommission strebt an, so viele Leistungsinformationen wie möglich herauszuarbeiten. Bei den Programmen des Planungszeitraums 2014-2020 erhält die Leistungsberichterstattung ein weitaus stärkeres Gewicht; es wird erwartet, dass die für 2017-2018 vorgesehenen Zwischenbewertungen, wie vom Hof angeregt, sowohl erste Schlussfolgerungen über die Leistung der Programme als auch Informationen darüber enthalten, ob sich die Programme auf einem guten Weg befinden oder angepasst werden müssen.

⁽³¹⁾ Beschrieben in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014-2020 Programmes* (SWD (2014) 200 final vom 26.6.2014), die dem Evaluierungsbericht (COM(2014) 383 final vom 26.6.2014) beigelegt ist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.26. Dem Evaluierungsbericht ist eine Bestandsaufnahme zum Aktionsplan für die Entwicklung des Evaluierungsberichts nach Artikel 318 beigefügt⁽³²⁾. Der Hof wird die Fortschritte in diesem Bereich weiter beobachten.

Leistungsplanung und -berichterstattung auf der Ebene der Generaldirektionen

10.27. Dieser Abschnitt des Kapitels enthält zunächst einige allgemeine Bemerkungen zur Leistungsplanung und -berichterstattung auf der Ebene der Generaldirektionen. Anschließend legt der Hof, wie in den Jahresberichten zu den vergangenen drei Haushaltsjahren⁽³³⁾, die Feststellungen dar, zu denen er infolge seiner ausführlichen Prüfung der die Leistung betreffenden Informationen in den Plänen und Berichten dreier bestimmter Generaldirektionen gelangt ist.

Allgemeine Bemerkungen

10.28. Eine wichtige Informationsquelle für die drei in den Ziffern 10.18-10.22 betrachteten Hauptberichte sind die jährlichen Tätigkeitsberichte, die von den einzelnen Generaldirektionen⁽³⁴⁾ ausgearbeitet und am 31. März des Jahres n+1 veröffentlicht werden. Die jährlichen Tätigkeitsberichte bilden den Abschluss eines Prozesses, der mit den Tätigkeitsübersichten und Managementplänen der Generaldirektionen seinen Anfang nimmt. Dieser Prozess wird in Kasten 10.3 näher beschrieben.

⁽³²⁾ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Stock-taking on the Action Plan for the Development of the Article 318 Evaluation Report* (SWD(2014) 201 final vom 26.6.2014).

⁽³³⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Kapitel 8: GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI), GD REGIO und GD Forschung und Innovation (RTD); Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011, Kapitel 10: GD AGRI, GD Entwicklung und Zusammenarbeit — EuropeAid, GD REGIO; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012, Kapitel 10: GD Wettbewerb (COMP), GD Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE) und GD Mobilität und Verkehr (MOVE).

⁽³⁴⁾ Verweise auf Direktionen und Generaldirektoren beziehen sich ggf. auch auf Dienststellen und Dienststellenleiter.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 10.3 — Tätigkeitsübersichten und Managementpläne

Die Tätigkeitsübersichten (ab 2014 „Programmübersichten“ mit anderem Aufbau und Inhalt) werden im Rahmen des Haushaltsverfahrens für den externen Gebrauch erstellt, um die von der Kommission beantragten Beträge zu rechtfertigen. Die Übersichten enthalten ausführliche Informationen nicht nur zu den Ressourcen, Zielen und Indikatoren, sondern auch zu den erwarteten Ergebnissen und dem erwarteten Mehrwert auf EU-Ebene.

Ein erheblicher Teil der Übersichten wird sechs Monate später, bei der Erstellung der Managementpläne der Generaldirektionen, übernommen. Managementpläne sind ein zentrales Element im Strategie- und Programmplanungszyklus der Kommission. Sie sollen als kohärente Grundlage dienen, auf der alle Dienststellen ihre Tätigkeiten planen können.

Basierend auf den Managementplänen erstatten die Generaldirektoren in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten der Kommission Bericht über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben, wobei sie Rechenschaft über die Tätigkeiten der Generaldirektionen und die Verwirklichung der zentralen politischen Ziele ablegen. Die jährlichen Tätigkeitsberichte sind das wichtigste Instrument für Rechenschaftslegung innerhalb der Kommission. Sie sind die Grundlage, auf der sie die Verantwortung für die Verwaltung der Ressourcen und die Zielerreichung übernimmt. Sie werden auf der Website der Kommission veröffentlicht und umfassen vier Teile, von denen sich der erste (politische Erfolge) auf die Leistung bezieht. Die übrigen drei Teile behandeln die Verwaltung der Ressourcen, die Bewertung der Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme und die Erklärung zur Zuverlässigkeit durch das Management.

10.29. Die Jährlichen Tätigkeitsberichte enthalten eine Zuverlässigkeitserklärung, in der der Generaldirektor bestätigt, dass u. a. Gewähr dafür besteht, dass die in den Berichten „enthaltenen Angaben ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln“ und dass „die Ressourcen, die den im Bericht beschriebenen Tätigkeiten zugewiesen wurden, entsprechend ihrer Zweckbestimmung und gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet wurden“⁽³⁵⁾. Wenn dies erforderlich erscheint, kann die Erklärung durch einen Vorbehalt eingeschränkt werden. Trotz des ausdrücklichen Verweises auf die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in der Haushaltsordnung beschränkt die Kommission diese Zuverlässigkeitserklärung de facto auf die Teile 2 bis 4 des Berichts, die hauptsächlich Aspekte der Ordnungsmäßigkeit und der internen Kontrolle betreffen (siehe auch Kasten 10.4).

⁽³⁵⁾ Artikel 66 Absatz 9 Buchstaben a und b der Haushaltsordnung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 10.4 — Verantwortung der Kommission im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung

Gemäß dem Vertrag muss die Kommission den Haushalt entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausführen⁽³⁶⁾. Nach Maßgabe von Artikel 30 der Haushaltsordnung umfasst die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung die Grundsätze der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit; der Grundsatz der Wirksamkeit wird weiter definiert als „das Erreichen bestimmter gesetzter Ziele und angestrebter Ergebnisse“. Nach der vom Hof durchgängig verwendeten Auslegung bezieht sich diese Definition darauf, ob die politischen Ziele der EU erreicht werden. Wenn die Kommission die politischen Erfolge in den Erklärungen in den Jährlichen Tätigkeitsberichten nicht berücksichtigt, wendet sie daher eine engere Auslegung des Begriffs „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“ an. Folglich übernimmt die Kommission nicht die Verantwortung für die politischen Erfolge.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 10.4 — Die Verantwortung der Kommission für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung

Die Kommission wiederholt die in ihrem jüngsten Synthesebericht getroffenen Feststellungen. Jeder Jährliche Tätigkeitsbericht (JTB) umfasst eine unterzeichnete Zuverlässigkeitserklärung, in der der Generaldirektor oder Dienststellenleiter zusichert, dass der Bericht ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild in Bezug auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit und die solide Finanzverwaltung aller Finanztransaktionen gibt, die unter seinen Verantwortungsbereich fallen, und dass keine wesentlichen Informationen ausgelassen wurden. Falls es für erforderlich erachtet wird, enthält die Erklärung Vorbehalte in Bezug auf bestimmte Einnahmen- und Ausgabenbereiche. Um sicherzustellen, dass die Zuverlässigkeitserklärungen in den JTB ihrer finanziellen Verantwortung für den Vollzug des EU-Haushalts gerecht werden, ist die Kommission der Ansicht, dass sich diese, im Einklang mit den auf die Effizienz, Wirksamkeit und Transparenz ihrer Verwaltung der EU-Finzen bezogenen Prüfungsanforderungen, auf Management- und Finanzaspekte konzentrieren sollten.

Mit der Annahme des Syntheseberichts übernimmt die Kommission die Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts. Dies ist klar zu unterscheiden von dem im jüngsten Synthesebericht zum Ausdruck gebrachten deutlichen Engagement der Kommission und den von ihr ergriffenen Maßnahmen für eine weitere Stärkung der auf die politischen Erfolge ausgerichteten Berichterstattung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten und im Evaluierungsbericht gemäß Artikel 318. Die politischen Erfolge sind das Ergebnis eines gemeinsamen Tätigwerdens und einer gemeinsamen Verantwortung der Gesetzgeber, die an der Gestaltung der Programme mitwirken und sie annehmen, und der Mitgliedstaaten, die häufig eine wichtige Rolle bei der Durchführung der Programme spielen. Der Gesamterfolg der Programme hängt außerdem von vielen weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren ab, die weit außerhalb der Kontrolle der Generaldirektoren liegen.

Die Kommission beabsichtigt, ihre derzeitige Praxis der Berichterstattung, die auf der Erstellung eines Syntheseberichts und eines Evaluierungsberichts gemäß Artikel 318 beruht, beizubehalten. Sie entspricht in vollem Umfang den Rechtsvorschriften.

⁽³⁶⁾ Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.30. Bei dieser Vorgehensweise ist der Generaldirektor nicht gehalten, Gewähr für die Berichterstattung über die politischen Erfolge in Teil 1 des Jährlichen Tätigkeitsberichts zu liefern. Infolgedessen deckt die Zuverlässigkeitserklärung lediglich die wenigen leistungsbezogenen Aspekte ab, die in den anderen Teilen des Berichts behandelt werden. Keiner der 17 quantifizierten Vorbehalte, die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2013 insgesamt geäußert wurden, hatte einen Leistungsbezug⁽³⁷⁾. In seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2010 bis 2013 analysierte der Hof Teil 1 einer Stichprobe von Jährlichen Tätigkeitsberichten. Diese Analyse ergab, dass lediglich zwei Vorbehalte gewisse leistungsbezogene Aspekte umfassten⁽³⁸⁾.

10.31. Der Hof stellt fest, dass der EU-Mehrwert in den Tätigkeitsübersichten — also bei Beantragung der Mittel — gebührend berücksichtigt wird, diesem Aspekt aber in den Jährlichen Tätigkeitsberichten — bei der Beschreibung, was mit diesen Mitteln erreicht wurde — ein weitaus geringerer Stellenwert beigemessen wird. Von den 12 vom Hof für die Jahre 2010 bis 2013 analysierten Jährlichen Tätigkeitsberichten enthielten nur drei (die Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD REGIO für 2010 und 2011 und, bis zu einem gewissen Grad, der Jährliche Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz (GD SANCO) für 2013) spezifische Angaben zum EU-Mehrwert. In dieser Hinsicht liefern die Tätigkeitsübersichten ein vollständigeres Bild als die Jährlichen Tätigkeitsberichte.

Leistungsplanung und -berichterstattung in drei ausgewählten Generaldirektionen

10.32. Der Hof analysierte die Tätigkeitsübersichten, Managementpläne und Jährlichen Tätigkeitsberichte (Teil 1) für 2013⁽³⁹⁾ der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL), der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz (GD SANCO) und des Amtes für Gebäude, Anlagen und Logistik Luxemburg (OIL). Dabei ging er insbesondere der Frage nach, ob die Jährlichen Tätigkeitsberichte nützliche Informationen darüber liefern, welchen Beitrag die Generaldirektionen innerhalb des Jahres zu den politischen Erfolgen geleistet haben. Grundlage dieser Analyse waren die Anforderungen, die in der Haushaltsordnung, den Kommissionsnormen für die interne Kontrolle und den vom Generalsekretariat der Kommission und der Generaldirektion Haushalt (GD BUDG) herausgegebenen Anweisungen für die Ausarbeitung der Managementpläne und Jährlichen Tätigkeitsberichte festgelegt sind.

10.30. Siehe Antwort zu Kasten 10.4.

⁽³⁷⁾ Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, Ziffer 1.31 und Tabelle 1.3.

⁽³⁸⁾ Beide Vorbehalte wurden von der GD REGIO vorgebracht, einer im Jahr 2011 und einer im Jahr 2010.

⁽³⁹⁾ Siehe Ziffer 10.29.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Ziele der Generaldirektionen eignen sich nicht für Managementzwecke

10.33. Gemäß den Instruktionen der Kommission für die Ausarbeitung der Managementpläne 2013 sollten die Generaldirektionen allgemeine Ziele, die mit Wirkungsfaktoren (langfristig) verbunden sind, und spezifische Ziele, die mit Ergebnisindikatoren (kurz-/mittelfristig) verbunden sind, definieren. Die Generaldirektoren sollten dann in Teil 1 ihrer Jährlichen Tätigkeitsberichte über die erzielten Ergebnisse Bericht erstatten sowie darüber, inwieweit diese Ergebnisse die angestrebten Auswirkungen hatten.

10.34. In Übereinstimmung mit den in Vorjahren im Zusammenhang mit anderen Generaldirektionen vorgebrachten Bemerkungen ergab die Prüfung des Hofes, dass viele der von der GD EMPL und der GD SANCO in ihren Managementplänen und Jährlichen Tätigkeitsberichten aufgeführten (allgemeinen und spezifischen) Ziele direkt aus politischen Dokumenten oder Legislativdokumenten übernommen wurden und damit zu allgemein gehalten waren, um als Managementinstrumente dienen zu können (siehe Kasten 10.5).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.34. Die für den neuen Programmplanungszeitraum festgelegten Ziele ermöglichen eine integrierte Darstellung der Daseinsgründe, zentralen Prioritäten und operationellen Mittel (finanzielle, gesetzgeberische und politische Befugnisse) der Generaldirektionen.

Gemäß den Anweisungen für die Ausarbeitung der Managementpläne müssen die allgemeinen Ziele mit den politischen Zielen der Kommission dadurch in Einklang gebracht werden, dass sie in den Managementplänen besser ausgearbeitet werden. Grund ist die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass sich die Kommissionsdienststellen der Umsetzung der politischen Ziele und der Hauptprioritäten der Kommission widmen. Nach Möglichkeit werden auch spezifische Ziele mit Ergebnis- und Output-Indikatoren festgelegt. Diese tragen zur Verwirklichung der politischen Ziele und der Hauptprioritäten der Kommission bei.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 10.5 — Beispiele für „spezifische Ziele“, die sich nicht für Managementzwecke eignen

GD SANCO: Beim spezifischen Ziel „Förderung der Gesundheit in einem alternden Europa“ ist der Einfluss der GD SANCO nicht messbar.

GD EMPL: Diese Generaldirektion verfolgt u. a. das spezifische Ziel „Förderung der geografischen und beruflichen Mobilität (auch der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit) der Arbeitskräfte in Europa, um die Hemmnisse für die Freizügigkeit zu überwinden und zur Errichtung eines echten Arbeitsmarkts auf europäischer Ebene beizutragen“. Der konkrete Beitrag der GD EMPL zur Erreichung dieses Ziel lässt sich schwer bestimmen.

10.35. Gemäß der Haushaltsordnung sollten die Ziele der Generaldirektionen SMART (konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen) sein⁽⁴⁰⁾. 11 der 15 analysierten Ziele⁽⁴¹⁾ erfüllen allerdings nicht alle SMART-Kriterien. Die untersuchten Ziele waren zwar sachgerecht für den Politikbereich, in dem die Generaldirektionen tätig sind, doch sind sie so allgemein formuliert, dass nicht klar ist, wie sie erreicht werden können. In vielen Fällen messen die dem Ziel zugeordneten Indikatoren nicht umfassend alle Aspekte auf der angemessenen Ebene. Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung gelangte der Interne Auditdienst im Dezember 2013 in Bezug auf die GD EMPL, der berichtete, dass die Ziele nicht immer klar definiert wurden.

10.36. Als horizontale Dienststelle der Kommission übt das OIL nicht die Funktion einer Generaldirektion mit Aufgaben in den Bereichen Politikgestaltung und Ausgaben aus, sondern leistet anderen Generaldirektionen interne Unterstützung. Seine Ziele sind primär administrativer Natur. Infolgedessen legt das OIL bei der Planung seiner Tätigkeiten im Managementplan und bei der Berichterstattung darüber im Jährlichen Tätigkeitsbericht verständlicherweise keine allgemeinen Ziele und Wirkungswindikatoren vor, sondern nur spezifische Ziele mit Ergebnisindikatoren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 10.5 — Beispiele für „spezifische Ziele“, die sich nicht für Managementzwecke eignen

Der Zusammenhang zwischen den Tätigkeiten der GD SANCO und der „Förderung der Gesundheit in einem alternden Europa“ ist in der Tat komplex, oftmals indirekt und nicht quantifizierbar. Die Kommission entwickelt derzeit einen Überwachungsrahmen, um die erzielten Fortschritte anhand von Indikatoren wie Lebensqualität, Nachhaltigkeit der Gesundheitssysteme und Innovation sowie letztlich in Bezug auf die bis 2020 zu erreichende Zielvorgabe für die Zahl der gesunden Lebensjahre zu beurteilen.

Die GD EMPL wird prüfen, wie die Darstellung ihrer Interventionslogik in den nächsten Managementplänen (MP) insgesamt verbessert werden kann, so dass die Vielzahl von Tätigkeiten, die zu einem solchen Ziel beitragen, deutlicher herausgestellt wird.

10.35. Die Kommission trägt den SMART-Kriterien bei der Formulierung von Zielen stets Rechnung. Im Rahmen der Beurteilung, ob die SMART-Kriterien eingehalten werden, sollten die im Managementplan gemachten Angaben in ihrer Gesamtheit analysiert werden. Die Kommission betont, dass die Leistungsberichterstattung auf die tatsächlichen Bedürfnisse der beteiligten Akteure ausgerichtet und flexibel genug sein sollte, um die unterschiedlichen Tätigkeitsarten der Kommissionsdienststellen zu reflektieren.

⁽⁴⁰⁾ Artikel 38 Absatz 3 Buchstabe e der Haushaltsordnung.

⁽⁴¹⁾ Jeweils fünf für die GD EMPL, die GD SANCO und das OIL.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Anhaltende Probleme bei den Indikatoren für die Leistungsüberwachung

10.37. Die Wahl der Indikatoren sollte auf Aspekten wie Relevanz, Messbarkeit und Verfügbarkeit zeitnaher und zuverlässiger Leistungsdaten beruhen. Die Indikatoren sollten so weit wie möglich die RACER-Kriterien⁽⁴²⁾ erfüllen. Indikatoren, die Ergebnisse messen, auf welche die Generaldirektionen nur begrenzten Einfluss haben, sollten durch andere Indikatoren, welche die Tätigkeiten der Generaldirektionen direkt messen, ergänzt werden.

10.38. Die beiden Generaldirektionen und das OIL legten mindestens einen Leistungsindikator pro Ziel fest, der dem Management dabei helfen soll, die Fortschritte zu überwachen und zu bewerten und darüber Bericht zu erstatten. Eine Überprüfung von 15 Indikatoren (fünf pro Einrichtung) hat gezeigt, dass nur zwei dieser Indikatoren sämtlichen RACER-Kriterien ausreichend entsprachen⁽⁴³⁾. Darüber hinaus ermittelte der Hof eine Reihe von Schwachstellen (siehe Kasten 10.6).

Kasten 10.6 — Beispiele für Probleme bei Indikatoren

a) *Indikatoren, die von der Generaldirektion nicht beeinflusst werden konnten*

GD SANCO: „Prozentsatz der Grippeimpfungen bei den über 65-jährigen EU-Bürgern“: Dieser Indikator wurde zwar vom Rat festgelegt, die Umsetzung obliegt aber voll und ganz den Mitgliedstaaten. Folglich liegt die Erreichung der Zielvorgabe außerhalb des Einflussbereichs der GD SANCO.

b) *Indikatoren, bei denen relevante Informationen fehlten*

GD EMPL: Das spezifische Ziel „Förderung des Zugangs zu Beschäftigung und Beteiligung am Arbeitsmarkt“ wird anhand von zwei Ergebnisindikatoren gemessen: „Anzahl der Bürger, die ESF-Unterstützung in Form von Fortbildung, Beschäftigung oder Beratung erhalten“ und „Anteil des ESF an den aktiven Arbeitsmarktstrategien in der EU“. Anhand der Indikatoren werden die ESF-Beteiligung und die ESF-Mittelzuweisung verfolgt, doch keiner von beiden liefert Informationen zum eigentlichen Ziel, nämlich der Förderung der Beschäftigung (und des Zugangs dazu).

10.38. Die Kommission hat ihre Indikatoren für den Zeitraum 2014–2020 grundlegend überarbeitet und ist der Ansicht, dass die vorgelegten Indikatoren generell nützliche Informationen über die Fortschritte bei der Umsetzung der allgemeinen politischen Ziele der Kommission sowie im Bereich der Leistungsüberwachung liefern.

Kasten 10.6 — Beispiele für Probleme bei Indikatoren

a) Die Impfung gegen die saisonale Grippe stellt eine spezifische Maßnahme im Bereich der öffentlichen Gesundheit dar, die allein in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt. Die GD SANCO ist sich bewusst, dass sie keinen direkten Einfluss auf die Fortschritte bezüglich dieses Indikators hat.

Der Rat hat jedoch ein Ziel für die Durchimpfungsrate auf EU-Ebene festgelegt, das nur von der Kommission überwacht werden kann. Die GD SANCO wird daher weiterhin die nationalen Maßnahmen zur Erreichung der Zielvorgaben überwachen und in diesem Sinne zur Verwirklichung der gesetzten Ziele beitragen.

b) Die Kommission ist der Ansicht, dass die betreffenden Indikatoren nützlich sind. Sie räumt jedoch ein, dass die Indikatoren spezifischer sein könnten und hat dies für den Zeitraum 2014–2020 berücksichtigt.

⁽⁴²⁾ Zutreffend, akzeptiert, glaubwürdig, einfach und stabil: Norm der Kommission für die interne Kontrolle — Ziele und Leistungsindikatoren (Interne Kontrollnorm 5).

⁽⁴³⁾ Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung gelangte der Interne Auditdienst im Dezember 2013 in Bezug auf die GD EMPL, der berichtete, dass die Indikatoren die RACER-Kriterien nicht immer erfüllten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

c) Indikatoren, bei denen die Zuverlässigkeit fraglich war

GD SANCO: „Anteil der Bevölkerung, der befürchtet, bei einer medizinischen Behandlung unerwünschte Nebeneffekte zu erleiden“: Der Indikator stützt sich zur Datenerhebung auf Meinungsumfragen (Eurobarometer). Die erste diesbezügliche Umfrage wurde 2009 durchgeführt und dient als Ausgangswert. Die nächste Umfrage ist für 2014 geplant. Der Indikator misst die Wahrnehmung der Bürger. Diese kann ein sehr nützlicher Anhaltspunkt sein, doch muss sie durch eine direktere Form der Rückmeldung ergänzt werden (z. B. durch die tatsächliche Anzahl der unerwünschten Nebeneffekte). Der Indikator gibt wegen seines subjektiven Charakters womöglich nicht zuverlässig an, ob sich die Patientensicherheit verbessert hat oder nicht.

d) Als Ergebnisindikatoren dargestellte Indikatoren, die eigentlich outputorientiert waren

OIL: Einige Indikatoren waren zwar als Ergebnisindikatoren definiert, faktisch handelte es sich dabei jedoch um Outputindikatoren. Im Managementplan für 2013 sind als Ergebnisindikatoren enthalten: „täglich durchschnittlich verkaufte Mahlzeiten“, „Anzahl der Nutzer des Fitnesszentrums“ oder „Anzahl der die Umwelt betreffenden Mitteilungen“. Dies sind keine Ergebnisindikatoren. Sie stellen die Anzahl der gelieferten Produkte/erbrachten Dienstleistungen (Outputs) und nicht die unmittelbaren Auswirkungen der Maßnahmen/Tätigkeiten auf die Zielgruppe dar.

e) Indikatoren, bei denen zentrale Informationen zur Zielvorgabe fehlen

GD EMPL: Beim Ergebnisindikator „Anzahl der Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen, die sich an lernorientierten Netzen beteiligen“, lautet die Zielvorgabe, dass sich aus jedem Mitgliedstaat eine Verwaltungsbehörde oder eine zwischengeschaltete Stelle an zumindest einem einschlägigen länderübergreifenden lernorientierten Netz beteiligt. Der Jährliche Tätigkeitsbericht enthält keine Beteiligungsquoten für die einzelnen Mitgliedstaaten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

c) Die Eurobarometer-Umfrage ist nicht darauf ausgelegt, als eigenständiger Indikator zu dienen. Sie wird zusammen mit einer Reihe weiterer Indikatoren wie etwa dem strukturierten Indikator für die Umsetzung der entsprechenden Empfehlung des Rates in den Mitgliedstaaten analysiert und von einem Ersatz-Output-Indikator ergänzt, mit dem untersucht wird, wie sich die ergriffenen Maßnahmen auf die Wahrnehmung der Bürger hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit von unerwünschten Nebeneffekten im Bereich der Patientensicherheit auswirken.

d) Das Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik (OIL) berichtet über die Erfüllung jedes ihm obliegenden spezifischen Ziels, wobei es sich hauptsächlich auf qualitative Elemente stützt, die in einem Textformat präsentiert werden.

In den meisten Fällen erweisen sich Output-Indikatoren als ein sinnvolles Instrument, um die tatsächlichen Ergebnisse korrekt wiederzugeben und sie mit den zugrunde liegenden Tätigkeiten und den zugewiesenen Mitteln zu verknüpfen. Sie wurden daher vom Vorstand einvernehmlich festgelegt. Im Interesse der Klarheit, der zeitlichen Vergleichbarkeit und der Datenverfügbarkeit können sich die für den Jährlichen Tätigkeitsbericht ausgewählten Indikatoren nicht allein auf Wirkungs- oder Ergebnisindikatoren beschränken.

In dieser Hinsicht sind die vom Rechnungshof hervorgehobenen Indikatoren zwar verbesserungsfähig, doch werden sie im Allgemeinen durch ergebnisorientierte Indikatoren ergänzt (ausgeglichene Bilanzen für Cateringdienstleistungen, am erweiterten Anwendungsbereich von EMAS ablesbare Sensibilität für Umweltfragen).

e) Die Kommission ist der Ansicht, dass der vorgelegte Indikator sehr nützlich und relevant ist. Sie stimmt jedoch zu, dass die Informationen über das Erreichen der Zielvorgabe für diesen bestimmten Indikator aufgrund der Beteiligung aller 28 Mitgliedstaaten und Hunderter von Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen schwer zu beschaffen waren. Die GD EMPL wird sich bemühen, dies in Zukunft zu verbessern.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Unzureichende Zusammenarbeit zwischen den Generaldirektionen

10.39. Gemäß den Anweisungen für die Jährlichen Tätigkeitsberichte sollen Generaldirektionen, die in verwandten Politikbereichen tätig sind oder ähnliche Programme verwalten, bei der Ausarbeitung des Entwurfs ihrer Jährlichen Tätigkeitsberichte zusammenarbeiten. Wird nicht zusammengearbeitet, kann die Berichterstattung der Generaldirektionen Unstimmigkeiten aufweisen (siehe Kasten 10.7).

Kasten 10.7 — Beispiele für eine unzureichende Koordination zwischen Generaldirektionen

GD EMPL und GD SANCO: Die GD SANCO verwendet den Indikator „Anzahl der bei Geburt zu erwartenden gesunden Lebensjahre“ als Wirkungsindikator im Rahmen des allgemeinen Ziels „Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit“. Obwohl dafür dieselben Daten herangezogen werden wie für den Indikator „behinderungsfreie Lebenserwartung“ der GD EMPL, sind die beiden Indikatoren — ohne ersichtlichen Grund für diese Ungereimtheit — mit unterschiedlichen Zielvorgaben und Etappenzielen versehen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.39. Die Kommission erinnert daran, dass Generaldirektionen, die in verwandten Politikbereichen tätig sind, bei der Ausarbeitung ihrer JTB stets eng zusammengearbeitet haben.

Kasten 10.7 — Beispiele für eine unzureichende Koordination zwischen Generaldirektionen

Der Indikator „Anzahl der bei Geburt zu erwartenden gesunden Lebensjahre“ ist einer der zentralen Gesundheitsindikatoren der Europäischen Gemeinschaft (ECHI) und wird als solcher in verschiedenen Zusammenhängen verwendet. Um Diskrepanzen zu vermeiden, wird die zugrunde liegende Methodik von den Generaldirektionen SANCO, EMPL und ESTAT eng koordiniert. Die Generaldirektionen EMPL und SANCO arbeiten seit langem gut auf dem Gebiet der Gesundheitsindikatoren zusammen; so fanden z. B. im Rahmen der Europäischen Gesundheitsumfrage Koordinierungstreffen zwischen den beiden Generaldirektionen zur Festlegung der zu erhebenden Daten statt.

Um spezifische Aspekte der Arbeit einer Generaldirektion zu erfassen, können jedoch auf die GD abgestimmte Zielvorgaben erforderlich sein.

BEMERKUNGEN DES HOFES

TEIL 3 — ERGEBNISSE DER WIRTSCHAFTLICHKEITSPRÜFUNGEN DES HOFES

10.40. Dieser Teil des Kapitels umfasst zwei Abschnitte: Im ersten Abschnitt werden einige der wichtigsten Erkenntnisse aus den vom Hof 2013 vorgelegten Sonderberichten dargelegt; im zweiten wird weiterverfolgt, inwieweit die vom Hof in seinen Sonderberichten unterbreiteten Empfehlungen (acht Sonderberichte der Jahre 2007-2010) umgesetzt wurden.

Vom Hof im Jahr 2013 angenommene Sonderberichte

10.41. In den Sonderberichten des Hofes wird die Frage untersucht, ob die Ausgaben der Europäischen Union nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung ausgeführt werden (siehe Ziffer 10.1). Bei der Auswahl der Themen seiner Sonderberichte (die spezifische Haushaltsbereiche oder Managementfragen betreffen) verfolgt der Hof das Ziel, eine maximale Wirkung zu erreichen, wobei er sich auf verschiedene Kriterien, wie Höhe der betroffenen Einnahmen oder Ausgaben (Wesentlichkeit), Risiken für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und Ausmaß des Interesses der betroffenen Kreise, stützt. Im Jahr 2013 hat der Hof 19 Sonderberichte angenommen⁽⁴⁴⁾, die in **Anhang 10.1** aufgeführt sind.

10.42. Mit jedem Sonderbericht wird wesentlich dazu beigetragen, die geprüften Stellen für ihre Verwaltung von EU-Mitteln in die Pflicht zu nehmen und dabei zu unterstützen, es in Zukunft besser zu machen. Die Sonderberichte decken insgesamt den ganzen Managementzyklus von der Konzeption bis hin zur Evaluierung ab. In seinen früheren Jahresberichten hat der Hof aus dem gesamten Spektrum seiner in dem jeweiligen Jahr angenommenen Sonderberichte eine begrenzte Anzahl von Themen herausgegriffen, die als besonders relevant erachtet wurden. Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011 handelte es sich dabei um Bedarfsanalyse, Konzeption sowie EU-Mehrwert; im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012 waren es die Themen Ziele und Indikatoren, Leistungsdaten und Nachhaltigkeit der mit EU-Mitteln finanzierten Projekte.

10.43. Im vorliegenden Jahresbericht stellt der Hof zwei in seinen Sonderberichten des Jahres 2013 ermittelte Aspekte heraus, die für die Kommission und den Gesetzgeber im Hinblick auf die Erzielung der größtmöglichen Wirkung mit der nächsten Generation von Ausgabenprogrammen von besonderer Bedeutung sind: den EU-Mehrwert und das damit eng verknüpfte Konzept der Mitnahmeeffekte.

EU-Mehrwert

10.44. Der EU-Mehrwert ist von zunehmender Bedeutung, wenn es darum geht, mit begrenzten EU-Mitteln die bestmögliche Leistung sicherzustellen (siehe auch Ziffer 10.21). In sieben der 19 im Jahr 2013 angenommenen Sonderberichte wurden der EU-Mehrwert und/oder Mitnahmeeffekte thematisiert.

⁽⁴⁴⁾ Angenommen heißt zur Veröffentlichung freigegeben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.45. Der EU-Mehrwert ist „der Wert, der durch eine EU-Intervention zusätzlich zu dem Wert geschaffen wird, der durch alleiniges Handeln des Mitgliedstaats entstanden wäre“⁽⁴⁵⁾. Die Sicherstellung des EU-Mehrwerts ist für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung von grundlegender Bedeutung⁽⁴⁶⁾.

10.46. Bei den Prüfungen des Hofes zeigte sich, dass ein echter EU-Mehrwert oft schwierig zu ermitteln war, insbesondere im Bereich der geteilten Mittelverwaltung, über die der Großteil des Haushalts ausgeführt wird. Das Risiko besteht darin, dass EU-Mittel als Ersatz für nationale Mittel verwendet werden, die dann für andere Zwecke eingesetzt werden können. Dies könnte für Mitgliedstaaten, deren nationale Haushalte unter Druck sind, eine verlockende Option sein.

10.47. Ein Beispiel dafür wird im Sonderbericht des Hofes über das LIFE-Programm angeführt, auf den bereits in Ziffer 10.5 verwiesen wurde. Der Hof stellte fest, dass sich der EU-Mehrwert des Programms durch nationale Zuweisungen und den nationalen und nicht EU-weiten Wettbewerb um Projektfördermittel verringerte⁽⁴⁷⁾.

10.48. Ein weiteres Beispiel ist der Sonderbericht über den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, in dem der Hof zu der Schlussfolgerung gelangte, dass ein Drittel der Fördermittel aus dieser Quelle zur Entschädigung von Arbeitnehmern, die von Massenentlassungen betroffen waren, herangezogen wurde, ohne dass dabei ein EU-Mehrwert entstand. Dieser Teil der Fördermittel wurde für Maßnahmen zur Einkommensstützung verwendet, die von den Mitgliedstaaten ohnehin gezahlt worden wären. In dem Bericht wurde allerdings auch festgestellt, dass der Fonds dann einen EU-Mehrwert erbrachte, wenn er zur Kofinanzierung von in den Mitgliedstaaten üblicherweise nicht vorhandenen Dienstleistungen wie Fortbildungsmaßnahmen für entlassene Arbeitnehmer eingesetzt wurde⁽⁴⁸⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.45. Die Kommission betont, dass das Konzept des EU-Mehrwerts in vielen verschiedenen Kontexten angewendet werden kann, beispielsweise in akademischen Betrachtungen über den EU-Haushalt, bei der Festlegung von Zielen und/oder Kriterien für die Projektauswahl in spezifischen EU-Programmen, in den Bestimmungen der Haushaltsordnung oder bei der Bewertung bestehender Programme. Der Mehrwert eines politischen Projekts kann dabei jedoch nach ihrer Auffassung nicht allein unter Bezugnahme auf quantitative Daten erfasst werden.

Die Kommission weist außerdem darauf hin, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in Artikel 30 der Haushaltsordnung dargelegt ist und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung nach Maßgabe der in diesem Artikel aufgeführten Grundsätze bewertet werden sollte.

10.46. Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu den Ziffern 10.48 und 10.52, in denen sie die Auffassung vertritt, dass die ergriffenen Maßnahmen einen europäischen Mehrwert erbrachten.

Bei den Vorschlägen für die neuen Ausgabenprogramme hat die Kommission eine Bewertung des EU-Mehrwerts vorgenommen. Stimmt die Gesetzgeber mit der Einschätzung der Kommission überein, nahmen sie die vorgeschlagenen Ausgabenprogramme an. Die Kommission wird diese Programme verwalten und über ihren EU-Mehrwert Bericht erstatten. Der europäische Mehrwert ist einer der Aspekte, die im Rahmen der Ex-post-Bewertungen beurteilt werden. Diese Bewertungen sind öffentlich zugänglich. Der Bericht gemäß Artikel 318 enthält ebenfalls Angaben zum EU-Mehrwert.

10.47. Siehe Antwort zu Ziffer 10.5.

10.48. Die Kommission verweist auf die den EU-Mehrwert betreffenden Schlussfolgerungen in dem Bericht über die Halbzeitbewertung. In diesem Bericht wird festgestellt, dass der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) einen „erheblichen Mehrwert“ erbracht hat. Weiter heißt es: „Unabhängige Experten gelangten zu dem Schluss, dass ohne die Unterstützung des EGF kaum Ergebnisse erzielt worden wären.“

Die Kommission merkt an, dass die vom EGF bereitgestellte Unterstützung als ein „Paket“ betrachtet werden sollte, das durch die Finanzierung miteinander verknüpfter Maßnahmen insgesamt zum Erfolg der finanzierten Projekte beiträgt. Tatsächlich stellt der EGF verschiedene Arten von Unterstützung für Arbeitnehmer bereit, darunter Zahlungen, um sicherzustellen, dass die Arbeitnehmer für die Dauer der Aktivierungsmaßnahmen über genügend Einkommen verfügen, um von den verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen wie zum Beispiel Schulungen profitieren zu können.

⁽⁴⁵⁾ Eine ausführlichere Definition des EU-Mehrwerts ist Kasten 10.2 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011 zu entnehmen.

⁽⁴⁶⁾ Stellungnahme des Hofes Nr. 7/2011, Ziffer 9 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁷⁾ Sonderbericht Nr. 15/2013, Ziffer 4, Ziffern 20-21 und Ziffer 63 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁸⁾ Sonderbericht Nr. 7/2013 „Hat der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung bei der Wiedereingliederung entlassener Arbeitnehmer einen EU-Mehrwert erbracht?“, Ziffern 77-78 (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Mitnahmeeffekte

10.49. Ein mit dem EU-Mehrwert verbundenes Konzept, das sich negativ auf ihn auswirken kann, ist das Konzept der Mitnahmeeffekte: Auf EU-Finanzhilfen angewendet geht es bei diesem Konzept um die Frage, inwieweit ein Begünstigter sein Projekt auch ohne die EU-Unterstützung durchgeführt hätte. Durch das Vorliegen eines Mitnahmeeffekts würde der EU-Mehrwert demnach verringert oder sogar zunichte gemacht.

10.50. Mitnahmeeffekte sind naturgemäß schwer auszumaachen. Allerdings ist das Fehlen einer soliden Bedarfsanalyse häufig ein Indiz dafür, dass das Risiko von Mitnahmeeffekten besteht. In einigen Fällen stellte der Hof bei seinen Prüfungen fest, dass Projekte vor Genehmigung der EU-Förderung bewilligt — oder sogar abgeschlossen — wurden. Dies ist ein Hinweis auf das Vorliegen von Mitnahmeeffekten.

10.51. Bei seiner Prüfung der EU-Beihilfen für die nahrungsmittelverarbeitende Industrie gelangte der Hof beispielsweise zu der Schlussfolgerung, dass die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten hoch war, weil die Mitgliedstaaten die Fördermittel nicht systematisch für Projekte einsetzten, bei denen nachweislich Bedarf an öffentlicher Unterstützung bestand⁽⁴⁹⁾. Auch im Bereich der Landwirtschaft stellte der Hof ein hohes Risiko von Mitnahmeeffekten bei den Maßnahmen fest, die die Mitgliedstaaten zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft ergreifen. Nur ein Mitgliedstaat verlangte von den Begünstigten den Nachweis für die Notwendigkeit des Zuschusses. In einem Fall wurde die EU-Beihilfe bereitgestellt, nachdem ein Projekt bereits abgeschlossen worden war⁽⁵⁰⁾.

10.51. Die Kommission stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, dass Verbesserungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten notwendig sind, um die Mittel gezielter einzusetzen.

Wenn die Investitionsbeihilfen zielgenau ausgerichtet werden (z. B. durch die Verwendung von Förder- und Auswahlkriterien und die Staffelung von Beihilfesätzen) und auf einer sorgfältigen Lücken- und Bedarfsanalyse beruhen, minimiert dies die Gefahr von Mitnahmeeffekten und Verlagerungen. Die Ausrichtung der Investitionsbeihilfen (Artikel 43 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006) wurde im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingeführt, um genau solche Mitnahme- und Verlagerungseffekte, wie sie im Rahmen früherer Bewertungen festgestellt wurden, zu begrenzen.

Der Rechtsrahmen für den neuen Programmplanungszeitraum sieht vor, dass spezifische Erfordernisse, die mit spezifischen Bedingungen auf regionaler oder subregionaler Ebene verbunden sind, berücksichtigt und durch geeignete Kombinationen von Maßnahmen oder thematische Teilprogramme konkret angegangen werden.

Der neue Rechtsrahmen sieht außerdem vor, dass für jeden Schwerpunktbereich der EU-Prioritäten angemessene Zielvorgaben auf der Grundlage gemeinsamer Ergebnisindikatoren festgelegt werden und dass die im Hinblick auf die EU-Prioritäten ausgewählten Maßnahmen auf einer soliden Interventionslogik basieren, die durch eine Ex-ante-Bewertung gestützt wird.

⁽⁴⁹⁾ Sonderbericht Nr. 1/2013 „Haben sich die EU-Beihilfen für die nahrungsmittelverarbeitende Industrie im Hinblick auf eine Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen als wirksam und effizient erwiesen?“, Ziffer 86 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁰⁾ Sonderbericht Nr. 6/2013 „Haben die Mitgliedstaaten und die Kommission die Mittel für die Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft effizient eingesetzt?“, Ziffern 54-57 und 93 (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.52. Weitere Beispiele für Mitnahmeeffekte stellte der Hof bei seiner Prüfung der Marco-Polo-Programme fest, die auf die Güterverkehrsverlagerung von der Straße auf andere Verkehrsträger ausgelegt waren. Obwohl es Belege dafür gab, dass die EU-Unterstützung Projekten einen früheren Startzeitpunkt, einen größeren Umfang an Diensten oder einen schnelleren Investitionsrückfluss ermöglichte, ergab die Prüfung auch ernst zu nehmende Anzeichen für Mitnahmeeffekte: Beispielsweise bestätigten 13 der 16 geprüften Begünstigten, dass sie das Projekt auch ohne eine Finanzhilfe der EU begonnen und durchgeführt hätten⁽⁵¹⁾. Desgleichen gelangte der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Kommission nicht hinreichend unter Beweis gestellt hatte, dass die im Rahmen der Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis (Finanzinstrument, das den Zugang zu Fremdfinanzierungen im Bereich der Forschung erleichtern soll) bereitgestellten EU-Mittel zu höheren Investitionen führen, als die Begünstigten sie ohne öffentliche Gelder tätigen würden⁽⁵²⁾.

Weiterverfolgung von in Sonderberichten unterbreiteten Empfehlungen

10.53. Gemäß internationalen Prüfungsgrundsätzen bildet die Weiterverfolgung von Prüfungsberichten den letzten Ablaufschritt einer Wirtschaftlichkeitsprüfung, die die Phasen Planungsprozess, eigentliche Prüfung und Weiterverfolgung durchläuft⁽⁵³⁾. Die Weiterverfolgung der aus Wirtschaftlichkeitsprüfungen hervorgegangenen Berichte des Hofes ist ein notwendiger Bestandteil innerhalb des Rechenschaftszyklus; sie kann der wirksamen Umsetzung der in den Berichten enthaltenen Empfehlungen durch die Kommission förderlich sein.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.52. Aus den vom Hof genannten Gründen (z. B. früherer Startzeitpunkt von Projekten, größerer Umfang an Diensten und schnellerer Investitionsrückfluss) ist die Kommission der Meinung, dass die Marco-Polo-Programme bei den geprüften Projekten einen klaren EU-Mehrwert erbrachten.

Hinzu kommt, dass die Mitnahmeeffekte schwer zu beziffern sind, da unter Umständen noch weitere Faktoren berücksichtigt werden müssen, darunter z. B. die Frage der Nachhaltigkeit (wären die Projekte ohne die Unterstützung tragfähig gewesen), die Multiplikatorwirkung (größere Projekte führen zu einer weitaus stärkeren modalen Verlagerung), die stärkere Glaubwürdigkeit und Sichtbarkeit der Begünstigten (Wahrnehmung als EU-Projekt), die aus der Zusammenarbeit mit Partnern erwachsenden Vorteile (Transfer von Know-how und bewährten Verfahren).

Was die Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis (RSFF) betrifft, so ist die Kommission der Ansicht, dass dieses Instrument gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten seinen Wert bewiesen hat. Im Bericht über die Zwischenbewertung der RSFF wurde der Mehrwert des Instruments ebenfalls hervorgehoben. So heißt es darin:

„Die RSFF ermöglichte zahlreichen forschungsintensiven Unternehmen in Europa in einer Zeit hoher finanzieller Belastungen die Aufrechterhaltung ihrer FEI-Tätigkeiten und unterstützte in einer Zeit, als Banken und andere Finanzinstitutionen den Zugang zu Mitteln für risikoreiche Investitionen einengten, einige der innovativsten Unternehmen in Europa bei der Umstrukturierung ihrer Vermögenslage ...“ (RSFF Interim Evaluation Report, August 2010, Seite 18).

In der zweiten Zwischenbewertung (Juni 2013) wird der zentrale wirtschaftliche Wert der RSFF außerdem auf ihren „antizyklischen Charakter“ zurückgeführt, der für die langfristige finanzielle Stabilität Sorge, die Projektträger benötigen, um FEI-Tätigkeiten auch in Krisenzeiten durchzuführen.

⁽⁵¹⁾ Sonderbericht Nr. 3/2013 „Waren die Marco-Polo-Programme im Hinblick auf die Verkehrsverlagerung von der Straße auf andere Verkehrsträger wirksam?“, Ziffern 32-33 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵²⁾ Sonderbericht Nr. 2/2013 „Hat die Kommission eine effiziente Durchführung des Siebten Forschungsrahmenprogramms sichergestellt?“, Ziffer 104 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵³⁾ Internationale Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden, ISSAI 3000 und 3100.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.54. Der Hof analysierte, wie die Kommission eine Stichprobe von 59 Prüfungsempfehlungen aus acht Sonderberichten, die in den Jahren 2007-2010 angenommen wurden, weiterbehandelt hat. Bei den 56 Empfehlungen, die überprüft werden konnten⁽⁵⁴⁾, kam der Hof zu dem Schluss, dass die Kommission 79 % davon entweder vollständig oder weitgehend umgesetzt hatte. Weitere 12 % der Empfehlungen waren teilweise umgesetzt worden, und 9 % waren zunächst zurückgewiesen und folglich nicht umgesetzt worden⁽⁵⁵⁾.

10.55. Im Zuge der im Vorjahr vorgenommenen Weiterverfolgung empfahl der Hof der Kommission, ihr IT-Instrument zur Überwachung des Standes der Prüfungsempfehlungen und Ersuchen im Rahmen des Entlastungsverfahrens zu verfeinern. Das IT-Instrument sollte eine genauere Erfassung des Standes der nur teilweise umgesetzten Empfehlungen ermöglichen. Im Anschluss an die Empfehlung des Hofes hat die Kommission Verbesserungen vorgeschlagen, durch die es möglich sein sollte, teilweise umgesetzte Empfehlungen im späteren Jahresverlauf 2014 im IT-Instrument zu erfassen.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung**

10.56. Bei der Verwendung der EU-Mittel standen im Programmplanungszeitraum 2007-2013 die Absorption (die Notwendigkeit der Inanspruchnahme) und die Einhaltung der Rechtsvorschriften und nicht eine gute Leistung im Vordergrund. Für den Zeitraum 2014-2020 gelten neue Bestimmungen, deren Auswirkungen der Hof bei künftigen Wirtschaftlichkeitsprüfungen nachgehen wird. Der Hof begrüßt zwar die neuen Bestimmungen, und die Einführung einer leistungsgebundenen Reserve könnte die Ergebniserzielung stärker in den Mittelpunkt rücken, die Auswirkungen dürften jedoch marginal bleiben, weil es in den Rahmenbedingungen für 2014-2020 hinsichtlich der mit den EU-Mitteln erzielten Ergebnisse nach wie vor keine echten finanziellen Anreize oder Sanktionen gibt (siehe Ziffern 10.3-10.16).

⁽⁵⁴⁾ Die Folgemaßnahmen zu drei der ausgewählten Empfehlungen konnten nicht überprüft werden, da die notwendigen Nachweise nur auf Ebene der Mitgliedstaaten verfügbar und damit nicht Gegenstand der Prüfung waren.

⁽⁵⁵⁾ Die fünf zurückgewiesenen Empfehlungen betrafen alle den Sonderbericht Nr. 7/2010 über das Rechnungsabschlussverfahren und bezogen sich auf Einzelaspekte dieses Verfahrens. Zu zwei dieser fünf Empfehlungen hat die Kommission im Rahmen der Ausarbeitung der horizontalen Verordnung für die Gemeinsame Agrarpolitik für den Zeitraum 2014-2010 allerdings Abhilfemaßnahmen eingeleitet.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.55. Die Kommission hat die mögliche Weiterentwicklung ihrer IT-Anwendung RAD im Hinblick auf eine Verbesserung der dem Management übermittelten Informationen geprüft. Der innerhalb der Kommission angesiedelte Systemanbieter wurde aufgefordert, die in der Anwendung bereitgestellten Informationen zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen um die Kategorie „teilweise umgesetzt“ zu erweitern.

10.56. Die Veröffentlichung der Leistungsdaten aus den jährlichen Durchführungsberichten und die Bewertungsanforderungen (die Verpflichtung, für jede Priorität mindestens eine Bewertung der Auswirkungen vorzunehmen) werden die politische Debatte anregen und eine echte Verantwortlichkeit fördern.

Wie im Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 vorgesehen (Artikel 22 Absätze 6 und 7 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013), kann die Kommission außerdem Mitgliedstaaten sanktionieren, bei denen im Rahmen der Leistungsüberprüfung (Artikel 22 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) oder bei Abschluss des Programms (Artikel 22 Absatz 7) erhebliche Zielverfehlungen festgestellt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.57. Nach Auffassung des Hofes ist der mangelnde Schwerpunkt auf der Leistung ein Hinweis auf ein eher grundsätzliches Problem. Beim Prinzip der geteilten Mittelverwaltung wird darauf vertraut, dass die Mitgliedstaaten, die Projekte kofinanzieren, die EU-Mittel mit derselben Sorgfalt verwalten wie ihre eigenen Ressourcen. Auf der Grundlage seiner Prüfungen stellte der Hof fest, dass bei der Auswahl der Projekte die Notwendigkeit der Verwendung der verfügbaren EU-Mittel (*use it or lose it* — Verfall bei Nichtnutzung) an erster Stelle stand. An zweiter Stelle kam die erforderliche Einhaltung der Vorschriften und erst an dritter Stelle — und nur bis zu einem gewissen Grad — stand die erwartete Leistung. Der Einhaltung von Rechtsvorschriften und der Leistung sollte im gesamten Projektzyklus dieselbe Bedeutung beigemessen werden. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Wunsch nach einer Ergebnisausrichtung und den politischen Sachzwängen in den Mitgliedstaaten ist ein entscheidender Schwachpunkt in der Art und Weise, wie ein großer Teil des EU-Haushalts aufgebaut ist.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.57. Die Kommission merkt an, dass die Leistungskriterien in den Auswahlprozess für jedes zu finanzierende Projekt integriert sind.

Durch die Anwendung gewichteter Auswahlkriterien sollten die Mitgliedstaaten in der Lage sein, die Projekte zu ermitteln, die am besten geeignet sind, die angestrebten Ziele zu erreichen.

Die Kommission möchte betonen, dass die von der EU gewährten Fördermittel stets durch nationale Kofinanzierungsmittel (von privater oder öffentlicher Seite) ergänzt werden müssen. Das Vertrauen darauf, dass „die Mitgliedstaaten, die Projekte kofinanzieren, die EU-Mittel mit derselben Sorgfalt verwalten wie ihre eigenen Ressourcen“, ist somit dadurch gerechtfertigt, dass eine „schlechte“ Verwendung der EU-Mittel automatisch auch die Ausgaben des nationalen Finanzierungsbeitrags betrifft. Die maximalen Kofinanzierungssätze sind in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegt (Artikel 120); sie können jedoch angepasst werden (Artikel 121). Während der nationale Kofinanzierungssatz in den weniger entwickelten Regionen auf 15 % begrenzt werden kann, liegt er in den stärker entwickelten Regionen bei mindestens 50 %. In diesen Fällen besteht somit für den nationalen Finanzierungsbeitrag ein hohes Risiko, wenn die Programme „nicht sorgfältig verwaltet“ werden und ihr Schwerpunkt eher auf der Verwendung der Mittel als auf der Erzielung von Ergebnissen liegt. Außerdem sollten Ex-ante-Konditionalitäten die richtigen Rahmenbedingungen für die Verwendung der Mittel gewährleisten. Selbst wenn also die Mittelverwendung im Vordergrunde stünde (was auch den nationalen Kofinanzierungsbeitrag betrifft), sind die Mitgliedstaaten durch die Ex-ante-Konditionalität verpflichtet, einen strategischen Politikrahmen vorzusehen, der mit den auf EU-Ebene eingegangenen Verpflichtungen in Einklang steht und daher sicherstellt, dass die Programmziele — und damit Ergebnisse — auf wirksame und effiziente Weise erreicht werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.58. Für die Berichterstattung an das Europäische Parlament und den Rat zum Thema Leistung gilt ein Rahmen, der sich über viele Jahre entwickelt hat und der sich nicht für die von der Kommission angestrebte Leistungskultur eignet. Die Kommission ist gemäß den Rechtsvorschriften verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat in drei Hauptberichten jährlich über ihre Leistung zu berichten. Allerdings liegt der Schwerpunkt nur beim Evaluierungsbericht auf der Leistung. Der Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement und der Synthesebericht enthalten keine oder wenige leistungsbezogene Informationen. Nach Auffassung des Hofes ist die Vorgehensweise der Kommission, ihre Leistungsberichterstattung auf den Evaluierungsbericht zu konzentrieren, sinnvoll, weil mit den beiden anderen Berichten andere Zwecke verfolgt werden (siehe Ziffern 10.18-10.20).

10.59. Darüber hinaus deckte der Hof Beispiele für Lücken in der Berichterstattung auf: Die Berichte enthalten keine Angaben zum EU-Mehrwert. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in keinem der drei Berichte zweckmäßig behandelt wird (siehe Ziffern 10.18-10.22).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.58. Die Berichterstattung an das Europäische Parlament und den Rat hat sich zusammen mit der von der Kommission eingeführten Leistungskultur weiterentwickelt und trägt damit den Auffassungen des Europäischen Parlaments und des Hofes Rechnung. Wie bereits festgestellt, wurde mit der Annahme des MFR 2014-2020 der Rahmen für die Berichterstattung an das Europäische Parlament und den Rat angepasst und die Programmleistung stärker in den Mittelpunkt gerückt. Wie im Synthesebericht dargelegt, hat die Kommission bereits die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um durch die Stärkung des Leistungsrahmens für die Programme des MFR 2014-2020 und die Einbindung dieses Rahmens in die der Kommission obliegenden Strategie- und Programmplanung sowie Ergebnisberichterstattung die Leistungsberichterstattung zu verbessern. Es wird einige Zeit in Anspruch nehmen, bis diese Änderungen Wirkung zeigen. Was die vom Hof erwähnten drei Berichte anbelangt, die die Einzelheiten der Haushaltsführung und des Finanzmanagements, die zusammengefasste Managementbilanz der Kommission und die Gesamtleistung der von der EU finanzierten Programme betreffen, so werden in ihnen verschiedene, einander ergänzende Leistungsaspekte behandelt. Diese verschiedenen, aber miteinander verknüpften Aspekte müssen klar getrennt bleiben. Die Kommission nimmt mit Befriedigung die Feststellung des Rechnungshofs zur Kenntnis, dass die derzeitige Berichterstattungspraxis sinnvoll ist, dass die drei Berichte unterschiedlichen Zwecken dienen und dass die Berichterstattung über die Leistung der Finanzierungsprogramme am besten im Rahmen des Evaluierungsberichts erfolgt.

10.59. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Berichterstattung keine Lücken aufweist. Wie in ihren Antworten zu Ziffer 10.46 ausgeführt, hat die Kommission bei den Vorschlägen für neue Ausgabenprogramme eine Bewertung des EU-Mehrwerts vorgenommen. Informationen über den EU-Mehrwert werden von der Kommission im Rahmen des Berichts gemäß Artikel 318 und der darin enthaltenen Berichterstattung über die durchgeführten Bewertungen zur Verfügung gestellt. Die Kommission stimmt auch nicht mit der Interpretation des Hofes überein, wonach der Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung eine Berichterstattung über den EU-Mehrwert impliziert. Keiner der drei Berichte hat überdies die Aufgabe oder ist darauf ausgelegt, alle drei Elemente abzudecken und einen in jeder Hinsicht umfassenden Überblick über die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu geben. Jeder Bericht dient einem eigenen Zweck (siehe Antwort zu Ziffer 10.58).

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.60. Im Vergleich zu den vorherigen Evaluierungsberichten stellt der vierte Bericht insofern eine Verbesserung dar, als darin versucht wird, eine Verknüpfung zwischen den wichtigsten Finanzprogrammen, die nach Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens geordnet sind, und den Leistungsinformationen herzustellen, die für die Strategie Europa 2020 von Belang sind. Dennoch sind die im Evaluierungsbericht enthaltenen Informationen und Angaben in vielen wichtigen Bereichen für den im Entlastungsverfahren vorgesehenen Zweck noch nicht geeignet. Der Hof stellt fest, dass die Kommission davon ausgeht, dass anhand des neuen Leistungsrahmens erst in einigen Jahren aussagekräftige Leistungsinformationen über die innerhalb des Jahres erzielten politischen Erfolge bereitgestellt werden können. Der Hof wird die Fortschritte in diesem Bereich weiter beobachten (siehe Ziffern 10.23-10.26).

10.61. Die Generaldirektoren berichten der Kommission in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben, über die Tätigkeiten der GD und über die politischen Erfolge. Die Jährlichen Tätigkeitsberichte enthalten eine Zuverlässigkeitserklärung der Generaldirektoren, in der u. a. bestätigt wird, dass die den im Bericht beschriebenen Tätigkeiten zugewiesenen Ressourcen entsprechend ihrer Zweckbestimmung und gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet wurden. De facto sind leistungsbezogene Aspekte von der in den Jährlichen Tätigkeitsberichten gelieferten Zuverlässigkeitserklärung jedoch ausdrücklich ausgeschlossen. Die Zuverlässigkeitserklärung und etwaige diesbezügliche Vorbehalte sind auf Aspekte der Ordnungsmäßigkeit und der internen Kontrolle begrenzt (siehe Ziffern 10.28-10.30 und Kasten 10.4).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.60. Die Kommission ist der Ansicht, dass der jüngste Evaluierungsbericht im Rahmen der für die Programme 2007-2013 geltenden Überwachungs- und Bewertungsmodalitäten einen wertvollen Beitrag zur Arbeit der Entlastungsbehörde für das betreffende Haushaltsjahr geleistet hat. Aufbau und Inhalt dieses Berichts tragen in vielen Aspekten den Hinweisen der Entlastungsbehörde Rechnung. Zum Beispiel differenziert der Bericht zwischen Informationen, die sich auf die Fortschritte bei der Erreichung der Programmziele beziehen, und Informationen, die operationelle Aspekte der Leistung wie etwa Maßnahmen der Kommission zur Durchführung und Verwaltung der Finanzierungsprogramme betreffen. Eine Unterscheidung wird auch zwischen den internen und externen Politikbereichen der EU gemacht. In dem Bericht werden außerdem alle Anstrengungen unternommen, um so viele leistungsbezogene Informationen wie möglich über den Beitrag der Finanzierungsprogramme zur Strategie Europa 2020 vorzulegen. Es muss jedoch daran erinnert werden, dass es für eine umfassende Bewertung der Ergebnisse und Auswirkungen der Programme noch zu früh ist, da 2013 zwar das letzte Jahr des Programmplanungszeitraums 2007-2013 war, die vorgesehenen Abschluss- und Ex-post-Bewertungen der Finanzierungsprogramme aber erst in den nächsten vier Jahren (2014-2017) durchgeführt werden. Die für die Programme 2007-2013 geltenden Überwachungs-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten sind außerdem noch nicht gezielt auf die Programmleistung ausgerichtet. Was die Programme des Planungszeitraums 2014-2020 betrifft, so werden im Einklang mit den von den Gesetzgebern in den entsprechenden Rechtsakten angenommenen Berichterstattungs- und Bewertungsmodalitäten zunehmend leistungsbezogene Informationen erfasst und in den Bericht gemäß Artikel 318 einfließen.

10.61. Wie in der Antwort zu Kasten 10.4 dargelegt, wird die Kommission ihre bisherige Praxis der Berichterstattung, die im Einklang mit den Rechtsvorschriften steht, beibehalten. Wie im Synthesebericht erläutert, betrifft die Zuverlässigkeitserklärung schwerpunktmäßig Management- und Finanzaspekte, was voll und ganz im Einklang mit der finanziellen Verantwortung der Kommission für den Vollzug des EU-Haushalts steht. Mit der Annahme des Syntheseberichts übernimmt die Kommission die Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts. Dies ist klar zu unterscheiden von dem im jüngsten Synthesebericht zum Ausdruck gebrachten deutlichen Engagement der Kommission und den von ihr ergriffenen Maßnahmen für eine weitere Stärkung der auf die politischen Erfolge ausgerichteten Berichterstattung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten und im Evaluierungsbericht gemäß Artikel 318. Die politischen Erfolge sind das Ergebnis eines gemeinsamen Tätigwerdens und einer gemeinsamen Verantwortung der Gesetzgeber und der Mitgliedstaaten, die eine wichtige Rolle bei der Durchführung der Programme spielen. Die Gesamtleistung der Programme hängt außerdem von vielen weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren ab, die weit außerhalb der Kontrolle der Generaldirektoren liegen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.62. Die Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte für 2013 zeigte, wie in den Vorjahren, dass sich die Ziele der Generaldirektionen für Managementzwecke nicht eignen, dass eine Reihe von Schwachstellen im Zusammenhang mit der Auswahl von Indikatoren nach wie vor besteht, d. h. ihre Eignung für die Leistungsüberwachung ist begrenzt, und dass die Generaldirektionen bei der Formulierung ihrer Ziele und Indikatoren nicht ausreichend zusammenarbeiten (siehe Ziffern 10.32-10.39).

10.63. Der Hof verfolgt bei seinen Wirtschaftlichkeitsprüfungen weiterhin das zweifache Ziel, zur Rechenschaftspflicht und zur Verbesserung der Verwaltung beizutragen. In seinen 2013 angenommenen Berichten zeigte er — unter vielen anderen Themen — Fälle auf, in denen der EU-Mehrwert, der für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung von grundlegender Bedeutung ist, nicht sichergestellt werden konnte oder begrenzt war. Das in einer Reihe von Fällen festgestellte Vorliegen von Mitnahmeeffekten, d. h. der Tatsache, dass die Begünstigten ihre Tätigkeit auch ohne EU-Förderung fortgesetzt hätten, veranschaulicht dies besonders deutlich (siehe Ziffern 10.40-10.53).

Empfehlungen

10.64. **Anhang 10.2** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2010 und 2011 legte der Hof neun Empfehlungen vor. Von diesen Empfehlungen wurden zwei ausgeklammert, weil es für eine Bewertung der Fortschritte durch den Hof noch zu früh war. Die Kommission hat sieben Empfehlungen teilweise umgesetzt.

10.65. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 empfiehlt der Hof Folgendes:

- **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte bei der nächsten Überarbeitung der Haushaltsordnung den Rahmen für ihre Leistungsberichterstattung straffen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.62. Wie im Synthesebericht 2013 festgestellt, wurde die Struktur der Jährlichen Tätigkeitsberichte erheblich überarbeitet. Es wurden große Anstrengungen unternommen, um sowohl die Leistungsindikatoren und die Leistungsberichterstattung als auch die Berichterstattung über die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in den JTB zu verbessern.

Erhebliche Anstrengungen flossen auch in die Überarbeitung der Anweisungen, um sicherzustellen, dass die Berichte nur relevante Angaben enthalten und um ferner die Klarheit und Kohärenz unter den Generaldirektionen zu verbessern. Was die Berichterstattung über die Ziele und Indikatoren betrifft, so werden außerdem die Managementpläne besser auf die Jährlichen Tätigkeitsberichte abgestimmt.

10.63. Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu den Ziffern 10.48 und 10.52, in denen sie die Auffassung vertritt, dass die ergriffenen Maßnahmen einen EU-Mehrwert erbrachten. Wie in ihrer Antwort zu Ziffer 10.45 ausgeführt, stimmt die Kommission außerdem nicht mit den vom Hof in seinem Jahresbericht 2011 vorgeschlagenen Grundsätzen, auf die sich das Konzept des europäischen Mehrwerts stützen sollte, überein.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu. Sie ist bereit, die Haushaltsordnung anzupassen, um sie an ihre derzeitige Praxis der Leistungsberichterstattung anzugleichen. Nach derzeitiger Praxis dienen die drei Berichte, auf die sich der Hof in Ziffer 10.18 bezieht, unterschiedlichen Zwecken und ergänzen einander. Der Synthesebericht legt seinen Schwerpunkt auf die Managementbilanz der Kommission, der Evaluierungsbericht gemäß Artikel 318 konzentriert sich auf die im Rahmen der Ausgabenprogramme erzielten Ergebnisse und der Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement befasst sich mit Haushaltsaspekten und dem Haushaltsvollzug. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Berichterstattungspraxis, bei der den einzelnen Berichten jeweils eine bestimmte Rolle und ein bestimmter Zweck zugedacht ist, im Einklang mit den Rechts- und Verwaltungsvorschriften steht, die auf den verschiedenen Ebenen bestehen (AEUV, Haushaltsordnung und interne Anweisungen der Kommission).

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte sicherstellen, dass der Evaluierungsbericht eine zusammenfassende Übersicht enthält, der sämtliche verfügbaren Informationen zu den Fortschritten im Hinblick auf die Erreichung der Ziele von Europa 2020 zu entnehmen sind, um dem Leser einen klaren Überblick über die erzielten Erfolge zu vermitteln.

- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte ihr Leistungsmanagement- und Berichterstattungssystem weiter ausbauen, damit sie in den von den Generaldirektoren erstellten jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen die Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und den Beitrag des EU-Haushalts zu den politischen Erfolgen übernehmen kann.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu. Die Kommission wird sich darum bemühen sicherzustellen, dass der Bericht gemäß Artikel 318 eine Zusammenfassung der Informationen über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Europa-2020-Ziele enthält und so einen klaren Überblick über das Erreichte bietet. Die Kommission wird prüfen, ob die Struktur des Berichts gemäß Artikel 318 angesichts der Entwicklung, die diese Berichterstattung in den kommenden Jahren nehmen wird, gegebenenfalls angepasst werden sollte, wobei sie berücksichtigt, dass unter anderem im Rahmen des Europäischen Semesters eine umfassendere Berichterstattung zur Strategie Europa 2020 stattfindet.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nicht zu.

Die Kommission hat sich verpflichtet, die Ordnungsmäßigkeit und Qualität der Haushaltsführung und der Haushaltsberichterstattung unter Berücksichtigung aller Vorschläge zu deren Weiterentwicklung zu gewährleisten. Wie im Synthesebericht dargelegt, hat die Kommission bereits die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um durch die Stärkung des Leistungsrahmens für die Programme des MFR 2014-2020 und die Einbindung dieses Rahmens in die der Kommission obliegenden Strategie- und Programmplanung sowie Ergebnisberichterstattung die Leistungsberichterstattung zu verbessern.

Dabei muss jedoch zwischen der direkten Verantwortung der Generaldirektoren für die Verwaltung der Finanzierungsprogramme und den Haushaltsvollzug einerseits und den politischen Erfolgen bzw. der Wirkung der Finanzierungsprogramme andererseits unterschieden werden. Für letztere sind auch die Gesetzgeber, die an der Gestaltung der Programme mitwirken und sie annehmen, und die Mitgliedstaaten, die häufig eine wichtige Rolle bei der Durchführung der Programme spielen, mitverantwortlich. Der Gesamterfolg der Programme hängt darüber hinaus von vielen weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren ab, die weit außerhalb der Kontrolle der Generaldirektoren liegen.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass sich die Zuverlässigkeitserklärung der Generaldirektoren, im Einklang mit der finanziellen Verantwortung der Kommission und den auf die Ausführung und Verwaltung des EU-Haushalts bezogenen Prüfungsanforderungen, weiterhin auf Management- und Finanzaspekte konzentrieren sollte. Mit der Annahme des Syntheseberichts übernimmt die Kommission die Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts.

ANHANG 10.1

VOM RECHNUNGSHOF IM JAHR 2013 ANGENOMMENE SONDERBERICHTE

- Nr. 1/2013 „Haben sich die EU-Beihilfen für die nahrungsmittelverarbeitende Industrie im Hinblick auf eine Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen als wirksam und effizient erwiesen?“
- Nr. 2/2013 „Hat die Kommission eine effiziente Durchführung des Siebten Forschungsrahmenprogramms sichergestellt?“
- Nr. 3/2013 „Waren die Marco-Polo-Programme im Hinblick auf die Verkehrsverlagerung von der Straße auf andere Verkehrsträger wirksam?“
- Nr. 4/2013 „Die Zusammenarbeit der EU mit Ägypten im Bereich der verantwortungsvollen Staatsführung“
- Nr. 5/2013 „Werden die Mittel der EU-Kohäsionspolitik für Straßenprojekte effizient eingesetzt?“
- Nr. 6/2013 „Haben die Mitgliedstaaten und die Kommission die Mittel für die Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft effizient eingesetzt?“
- Nr. 7/2013 „Hat der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung bei der Wiedereingliederung entlassener Arbeitnehmer einen EU-Mehrwert erbracht?“
- Nr. 8/2013 „Aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gewährte Beihilfen zur Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder“
- Nr. 9/2013 „Die Unterstützung der EU für verantwortungsvolle Staatsführung in der Demokratischen Republik Kongo“
- Nr. 10/2013 „Gemeinsame Agrarpolitik: Wurde die besondere Stützung gemäß Artikel 68 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates gut ausgestaltet und durchgeführt?“
- Nr. 11/2013 „Für richtige Daten zum Bruttonationaleinkommen (BNE): Ein stärker strukturierter, gezielterer Ansatz würde die Wirksamkeit der Überprüfung durch die Kommission erhöhen“
- Nr. 12/2013 „Können die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die EU-Haushaltsmittel für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sinnvoll eingesetzt werden?“
- Nr. 13/2013 „EU-Entwicklungshilfe für Zentralasien“
- Nr. 14/2013 „Direkte Finanzhilfe der Europäischen Union zugunsten der Palästinensischen Behörde“
- Nr. 15/2013 „War der Teilbereich Umwelt des LIFE-Programms wirksam?“
- Nr. 16/2013 „Modell der ‚Einigen Prüfung‘ (Single Audit) — Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme“
- Nr. 17/2013 „EU-Klimaschutzfinanzierung im Kontext der Außenhilfe“
- Nr. 18/2013 „Zuverlässigkeit der Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen der Agrarausgaben“
- Nr. 19/2013 „Bericht 2012 über die Weiterverfolgung der Sonderberichte des Europäischen Rechnungshofs“

ANHANG 10.2
WETTERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN ZUM THEMA EU-HAUSHALT UND ERGEBNISERBRINGUNG

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend (*)	
2011	<p>Empfehlung 1: Bei der Konzeption neuer Ausgabenprogramme sollte die Kommission versuchen, den Schwerpunkt auf die angestrebten Ergebnisse und die angestrebte Wirkung zu legen. Falls die Ergebnisse und Auswirkungen nicht ohne Weiteres messbar sind, sollte die Kommission nach dem „SMART“-Ansatz formulierte Indikatoren und Etappenziele einführen, anhand deren nachgewiesen werden kann, dass ihre Tätigkeiten den angestrebten Zielen dienen.</p> <p>Empfehlung 2: Die Kommission sollte gemeinsam mit den Mitgliedstaaten darauf hinwirken, Qualität und Zeitnähe der vorgelegten Daten zu verbessern. Insbesondere sollte sie ermitteln, welche Lehren möglicherweise aus den Maßnahmen im Zusammenhang mit den Fonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, gezogen werden können, wenn es darum geht, den Mitgliedstaaten Anreize für die Übermittlung qualitativ hochwertiger Leistungsinformationen zu geben.</p>			X			<p>Alle Ausgabenprogramme des neuen MFR enthalten einen überarbeiteten Leistungsrahmen, der Ziele, Indikatoren und Überwachungs-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten enthält, die eine Leistungsmessung und Leistungsberichterstattung ermöglichen.</p> <p>Parallel dazu hat die Kommission ihre internen Steuerungsinstrumente — die Managementpläne und die jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen — weiterentwickelt, so dass sie stärker auf die Leistung der Finanzierungsprogramme eingehen.</p> <p>An der Festlegung der Programmziele und Leistungsindikatoren waren die Gesetzgeber umfassend beteiligt.</p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend (*)	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2011	<p>Empfehlung 3: Für den nächsten Programmplanungszeitraum 2014-2020 sollte die Kommission darlegen, wie sie sicherstellt, dass ein EU-Mehrwert erbracht wird, und darüber Bericht erstatten.</p>				X		<p>Wie in ihren Antworten zu Ziffer 10.46 dargelegt, hat die Kommission dem europäischen Mehrwert bei der Gestaltung der neuen Ausgabenprogramme große Beachtung geschenkt. Sie wird über den EU-Mehrwert Bericht erstatten. Er ist einer der Aspekte, die im Rahmen der Ex-post-Bewertungen beurteilt werden. Diese Bewertungen sind öffentlich zugänglich. Der Bericht gemäß Artikel 318 enthält ebenfalls zusammengefasste Angaben zum EU-Mehrwert.</p>	
2010	<p>Empfehlung 1: In den jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen sollte der Schwerpunkt noch mehr auf die Leistung gelegt werden, indem insbesondere die Divergenzen zwischen den Zielvorgaben und den erreichten Ergebnissen analysiert werden und über die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der EU-Ausgaben Bericht erstattet wird (siehe Ziffer 8.53).</p> <p>Empfehlung 2: Die Kommissionsdienststellen sollten für die Mehrjahresziele geeignete Etappenziele festlegen, damit die Fortschritte angemessen bewertet werden können (siehe Ziffer 8.54).</p> <p>Empfehlung 3: Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten im Kontext ihrer jeweiligen Zuständigkeiten im Rahmen der geteilten Verwaltung einvernehmlich kohärente Leistungsindikatoren festlegen und die Zuverlässigkeit der Informationen zu den Zielvorgaben und erzielten Ergebnissen gewährleisten (siehe Ziffer 8.56).</p>		X				<p>Siehe Antwort auf die Empfehlung 1 zum Haushaltsjahr 2011.</p>	

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend (*)	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2010	<p>Empfehlung 4: Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten bei der Planung von EU-Ausgabenprogrammen verstärkt darauf achten, SMART-Ziele festzulegen, aber auch darauf, während der Durchführung möglicherweise auftretende Risiken zu ermitteln und einzudämmen (siehe Ziffer 8.57).</p> <p>Empfehlung 5: Die Rechenschaftspflicht des Managements sollte eine Berichterstattung über das Erreichte umfassen, bei der eine Verknüpfung zwischen den im Managementplan angestrebten und den im jährlichen Tätigkeitsbericht ausgewiesenen Ergebnissen hergestellt wird (siehe Ziffer 8.58).</p> <p>Empfehlung 6: Die Kommission sollte im Kontext der geteilten Verwaltung zusammen mit den Mitgliedstaaten Kontroll- und Überwachungssysteme konzipieren und anwenden, die es erlauben, vollständige und genaue Informationen über die Ergebnisse zu erhalten (siehe Ziffer 8.58).</p>		X		X		<p>Siehe Antwort auf die Empfehlung 1 zum Haushaltsjahr 2011.</p> <p>Siehe Antwort auf die Empfehlung 3 des vorliegenden Berichts zum Haushaltsjahr 2013.</p>	

(*) Diese Empfehlungen betreffen den neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020, weshalb es schwierig ist, die Fortschritte der Kommission zu beurteilen.

**JAHRESBERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM
RAHMEN DES ACHTEN, NEUNTEN UND ZEHNTEN
EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS (EEF)**

(2014/C 398/02)

Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF)

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	1-10
Besondere Merkmale der Europäischen Entwicklungsfonds	2-10
Risiken für die Ordnungsmäßigkeit	6-10
Kapitel I — Ausführung des achten, neunten und zehnten EEF	11-15
Finanzielle Ausführung	11-14
Jährlicher Bericht der Kommission über die Mittelverwaltung des achten bis zehnten EEF	15
Kapitel II — Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zu den EEF	16-44
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zum achten, neunten und zehnten EEF — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers	I-X
Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung	16-44
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	16-19
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	20
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	21-31
Prüfung ausgewählter Kontrollsysteme	32-44
Schlussfolgerung und Empfehlungen	45-51
Schlussfolgerung für 2013	45-47
Empfehlungen	48-51
Anhang 1 — Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen für die Europäischen Entwicklungsfonds	
Anhang 2 — Ergebnisse der Prüfung ausgewählter Systeme für die Europäischen Entwicklungsfonds und die aus dem Gesamthaushaltsplan finanzierte Entwicklungshilfe	
Anhang 3 — Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Europäischen Entwicklungsfonds	

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

1. Dieser Jahresbericht enthält die Beurteilung des Hofes zu den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Die Kerndaten zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2013 sind **Tabelle 1** zu entnehmen.

Tabelle 1 — Europäische Entwicklungsfonds — Kerndaten 2013

(Millionen Euro)				
Haushaltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen 2013	
Europäische Entwicklungsfonds	Achter EEF	Operative Ausgaben	Projekte	20
			Budgethilfen	0
		Verwaltungsausgaben		0
				20
	Neunter EEF	Operative Ausgaben	Projekte	256
			Budgethilfen	1
		Verwaltungsausgaben		2
				259
	Zehnter EEF	Operative Ausgaben	Projekte	1 961
			Budgethilfen	717
		Verwaltungsausgaben		94
				2 772
Operative Ausgaben insgesamt (Projekte)			2 237	
Operative Ausgaben insgesamt (Budgethilfen)			718	
Verwaltungsausgaben insgesamt			96	
Zahlungen insgesamt			3 051	
- Vorschüsse			- 1 753	
+ abgerechnete Vorschüsse			1 314	
Geprüfte Grundgesamtheit			2 612	
Einzelmittelbindungen insgesamt ⁽¹⁾			3 350	
Globale Mittelbindungen insgesamt ⁽¹⁾			3 923	

⁽¹⁾ Globale Mittelbindungen betreffen Finanzierungsbeschlüsse. Einzelmittelbindungen betreffen Einzelverträge.

Quelle: Jahresrechnungen des achten, neunten und zehnten EEF für das Jahr 2013.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale der Europäischen Entwicklungsfonds

2. Die Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) sind das wichtigste Hilfinstrument der Europäischen Union im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) und den überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG). Das am 23. Juni 2000 in Cotonou für einen Zeitraum von 20 Jahren unterzeichnete Partnerschaftsabkommen („Abkommen von Cotonou“) bildet den aktuellen Rahmen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten sowie den ÜLG. Hauptziel dieses Abkommens ist es, die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen.

3. Die EEF werden von den Mitgliedstaaten finanziert. Sie unterliegen einer eigenen Finanzregelung und werden von der Europäischen Kommission außerhalb des Gesamthaushaltsplans der EU verwaltet. Die Europäische Investitionsbank (EIB) verwaltet die Investitionsfazilität, die bei der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes und beim Entlastungsverfahren des Europäischen Parlaments unberücksichtigt bleibt ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. Die EEF werden fast vollständig von der Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (EuropeAid) der Kommission verwaltet, die auch ein breites Spektrum von aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben verwaltet ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

5. Die EEF-Interventionen werden in Form von Projekten und von Budgethilfen ⁽⁵⁾ durchgeführt. Bei der Verwaltung der EEF kommen hauptsächlich drei Arten der Mittelverwaltung zur Anwendung. Im Jahr 2013 wurden 42 % der Zahlungen im Rahmen der zentralen Mittelverwaltung geleistet, 32 % im Rahmen der dezentralen Mittelverwaltung und 26 % im Rahmen der gemeinsamen Mittelverwaltung ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Siehe Artikel 118, 125 und 134 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 des Rates vom 18. Februar 2008 über die Finanzregelung für den 10. Europäischen Entwicklungsfonds (ABl. L 78 vom 19.3.2008, S. 1) und die Stellungnahme Nr. 9/2007 des Hofes zu dem Vorschlag für diese Verordnung (ABl. C 23 vom 28.1.2008, S. 3).

⁽²⁾ Im Jahr 2012 wurde die Prüfung dieser Operationen durch den Hof in einer zwischen der EIB, der Kommission und dem Hof geschlossenen Dreiervereinbarung (Artikel 134 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008) geregelt.

⁽³⁾ Die Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO) verwaltet 1,7 % der im Rahmen der EEF getätigten Ausgaben.

⁽⁴⁾ Siehe Kapitel 7 „Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung“ des Jahresberichts über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2013.

⁽⁵⁾ Bei der Budgethilfe überweist die Kommission Finanzmittel an die Staatskasse des Partnerlandes, um zusätzliche Haushaltsmittel für eine nationale Entwicklungsstrategie zur Verfügung zu stellen.

⁽⁶⁾ Bei der zentralen Mittelverwaltung werden die Hilfsmaßnahmen direkt von der Kommission (zentrale Kommissionsdienststellen oder Delegationen) oder indirekt über nationale Stellen (z. B. eine Entwicklungsagentur eines EU-Mitgliedstaats) durchgeführt. Bei der dezentralen Mittelverwaltung wird die Durchführung an Drittländer übertragen. Bei der gemeinsamen Mittelverwaltung sind internationale Organisationen für die Ausführung zuständig.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Risiken für die Ordnungsmäßigkeit

6. Die in diesem Bericht behandelten Ausgaben werden über eine große Bandbreite von Durchführungsmethoden ausgeführt, die in 79 Ländern zum Einsatz kommen. Die damit verbundenen Regelungen und Verfahren, einschließlich derjenigen für Ausschreibungen und Auftragsvergabe, sind häufig komplex. Daher stuft der Hof das inhärente Risiko als hoch ein.

7. In zwei Bereichen — Budgethilfe⁽⁷⁾ und EU-Beiträge zu von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen durchgeführten und von mehreren Gebern finanzierten Projekten⁽⁸⁾ — begrenzt das Wesen der Instrumente und der betreffenden Zahlungsbedingungen das Ausmaß, in dem die Vorgänge für Fehler anfällig sind.

8. Budgethilfe trägt zum Gesamthaushalt eines Landes bei oder ergänzt die vom betreffenden Land für eine spezifische Politik oder ein spezifisches Ziel bereitgestellten Mittel. Der Hof prüft, ob die Kommission die spezifischen Bedingungen für die Gewährung von Budgethilfeszahlungen für das jeweilige Partnerland beachtet und überprüft hat, dass die allgemeinen Fördervoraussetzungen (wie Fortschritte bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen) eingehalten wurden.

9. Allerdings verfügt die Kommission bei der Entscheidung darüber, ob diese Bedingungen erfüllt wurden, über ein hohes Maß an Flexibilität. Die Ordnungsmäßigkeitsprüfung des Hofes kann sich nur bis zu dem Punkt erstrecken, an dem die Mittel an das jeweilige Partnerland gezahlt werden. Die überwiesenen Mittel verschmelzen dann mit den Haushaltsmitteln des Empfängerlandes. Mögliche Schwachstellen bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen durch das Empfängerland werden bei der Ordnungsmäßigkeitsprüfung des Hofes nicht als Fehler in Erscheinung treten.

⁽⁷⁾ Im Jahr 2013 beliefen sich die im Rahmen der EEF geleisteten Budgethilfeszahlungen auf einen Bruttobetrag von 718 Millionen Euro.

⁽⁸⁾ Die im Rahmen der EEF geleisteten Bruttozahlungen an von internationalen Organisationen durchgeführte und von mehreren Gebern finanzierte Projekte beliefen sich im Jahr 2013 auf 458 Millionen Euro.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10. Die Beiträge der Kommission zu von mehreren Gebern finanzierten Projekten verschmelzen mit den Beiträgen anderer Geber und werden nicht für spezifische identifizierbare förderfähige Ausgaben zugewiesen. Nach dem sogenannten „konzeptionellen Ansatz“ geht die Kommission davon aus, dass die zugrunde liegenden Vorgänge ordnungsgemäß sind, solange die in dem gemeinsam aufgebrauchten Betrag enthaltenen förderfähigen Ausgaben ausreichend sind, um den EU-Beitrag abzudecken. Falls andere Geber denselben Ansatz verfolgen und für ihren Beitrag dieselben Förderkriterien anwenden, besteht die Gefahr, dass die Ausgaben als Ganzes weder den Fördervoraussetzungen der Kommission noch denen der anderen Geber gerecht werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10. Die Kommission ist der Auffassung, dass dieses theoretische Risiko mit den ergriffenen internen Kontrollmaßnahmen im Zusammenspiel mit den Maßnahmen der internationalen Organisationen tatsächlich auf ein akzeptables Niveau begrenzt wird. Der Kommission sind keine spezifischen Probleme mit der hypothetischen Strategie („notional approach“) bekannt, die entwickelt wurde, damit sich die Kommission an Maßnahmen mit mehreren Geldgebern, auch Treuhandfonds, beteiligen kann. Mit dieser Strategie wird sichergestellt, dass die rechtlichen Vorgaben für finanzielle Beteiligungen der EU an Maßnahmen im Außenbereich eingehalten werden (indem gewährleistet wird, dass die Beiträge der anderen Geldgeber zur Finanzierung sämtlicher Aktivitäten ausreichen, die nach EU-Bestimmungen nicht förderfähig sind) und die Mittel der EU (dank einer Koordinierung mit den anderen Gebern) entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung auf möglichst effiziente Weise ausgezahlt werden.

Die Kommission begrenzt dieses Risiko durch Bewertungen der Verfahren der internationalen Partnerorganisationen in Bezug auf Rechnungsführung, Rechnungsprüfung, interne Kontrollen, Auftragsvergabe, nachträgliche Bekanntmachung von Informationen und Schutz personenbezogener Daten, die im Vorfeld jeder Zusammenarbeit durchgeführt werden, durch die Präsenz von Bediensteten vor Ort (und ihrer Mitarbeit in Lenkungsausschüssen) sowie durch die von der internationalen Organisation verlangte strikte und vollständige Rechnungslegung. Darüber hinaus werden die Systeme während der Durchführung von Maßnahmen im Außenbereich regelmäßig durch Besuche von externen Prüfern kontrolliert.

Im Rahmen der von der Kommission durchgeführten Prüfungen wurden bislang weder „spezifische Risiken“ dieser Art festgestellt noch hat die Kommission Kenntnis von anderen Gebern „mit denselben Förderkriterien“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

KAPITEL I — AUSFÜHRUNG DES ACHTEN, NEUNTEN UND ZEHNTEN EEF**Finanzielle Ausführung**

11. Die Abkommen über die einzelnen EEF werden in der Regel für einen Mittelbindungszeitraum von rund fünf Jahren geschlossen, Zahlungen können aber über einen längeren Zeitraum geleistet werden. Im Jahr 2013 wurden Zahlungen aus dem achten, neunten und zehnten EEF geleistet. Der achte EEF (1995-2000) beläuft sich auf 12 840 Millionen Euro und der neunte EEF (2000-2007) auf 13 800 Millionen Euro.

12. Der zehnte EEF (2008-2013) beläuft sich auf insgesamt 22 682 Millionen Euro. Davon entfallen 21 967 Millionen Euro auf die AKP-Staaten und 285 Millionen Euro auf die ÜLG. In diese Beträge eingerechnet sind 1 500 Millionen Euro bzw. 30 Millionen Euro für die von der EIB verwaltete Investitionsfazilität für die AKP-Staaten bzw. die ÜLG. Weitere 430 Millionen Euro sind für die Ausgaben der Kommission im Zusammenhang mit der Programmierung und Ausführung der EEF vorgesehen.

13. Die Beiträge der Mitgliedstaaten beliefen sich im Jahr 2013 auf insgesamt 3 200 Millionen Euro, von denen 2 950 Millionen Euro auf von der Kommission verwaltete Maßnahmen entfielen.

14. **Tabelle 2** ist die Verwendung der EEF-Mittel im Jahr 2013 sowie die kumulierte Verwendung zu entnehmen. Die Mittel des zehnten EEF werden nach dem 31. Dezember 2013⁽⁹⁾ nicht mehr gebunden. Vor diesem Hintergrund gelang es der Kommission, bei den Mittelbindungen höhere Ergebnisse zu erzielen als geplant: die globalen Mittelbindungen lagen 29 % und die Einzelmittelbindungen 31 % über dem ursprünglichen Ansatz. Infolgedessen lagen die Zahlungen 7 % über dem ursprünglichen Ansatz und die noch abzuwickelnden Mittelbindungen erhöhten sich gegenüber 2012 um 8 %.

⁽⁹⁾ Artikel 1 Absatz 5 des Internen Abkommens zwischen den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Finanzierung der im mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2008-2013 bereitgestellten Gemeinschaftshilfe im Rahmen des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens und die Bereitstellung von Finanzhilfe für die überseeischen Länder und Gebiete, auf die der vierte Teil des EG-Vertrags Anwendung findet (Abl. L 247 vom 9.9.2006, S. 32).

Tabelle 2 — Verwendung der EEF-Mittel zum 31. Dezember 2013

	Stand Ende 2012		Haushaltsvollzug im Haushaltsjahr 2013 (Nettobeträge) ⁽⁶⁾				Stand Ende 2013				
	Gesamt- betrag	Ausführungs- rate ⁽²⁾	achter EEF ⁽¹⁾	neunter EEF ⁽³⁾	zehnter EEF	Gesamt- betrag	achter EEF	neunter EEF	zehnter EEF	Gesamt- betrag	Ausführungs- rate ⁽¹⁾
A — MITTEL ⁽¹⁾	48 920		- 104	- 336	548	108	10 481	16 114	22 433	49 028	
B — VERWENDUNG											
1. Globale Mittelbindungen ⁽⁴⁾	43 991	89,9 %	- 98	- 72	4 093	3 923	10 478	16 084	21 351	47 914	97,7 %
2. Einzelmittelbindungen ⁽⁵⁾	38 059	77,8 %	- 11	- 96	3 457	3 350	10 437	15 408	15 565	41 410	84,5 %
3. Zahlungen	32 417	66,3 %	18	230	2 715	2 963	10 363	14 795	10 222	35 380	72,2 %
C — Noch abzuwickelnde Mittelbindungen (B1-B3)	11 574	23,7 %					115	1 289	11 129	12 534	25,6 %
D — Noch verfügbare Mittel (A-B1)	4 929	10,1 %					3	30	1 082	1 114	2,3 %

⁽¹⁾ Ursprüngliche Mittelausstattung des achten, neunten und zehnten EEF, Kofinanzierung, Zinsen, verschiedene Mittel und Mittelübertragungen aus früheren EEF.

⁽²⁾ In Prozent der Mittel.

⁽³⁾ Negativbeträge ergeben sich aus aufgehobenen Mittelbindungen.

⁽⁴⁾ Globale Mittelbindungen betreffen Finanzierungsbeschlüsse.

⁽⁵⁾ Einzelmittelbindungen betreffen Einzelverträge.

⁽⁶⁾ Netto-Mittelbindungen nach Aufhebung von Mittelbindungen. Nettozahlungen nach Wiedereinzahlungen.

Quelle: Rechnungshof auf der Grundlage der EEF-Übersichten über die finanzielle Ausführung und der Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2013.

(Millionen Euro)

BEMERKUNGEN DES HOFES

Jährlicher Bericht der Kommission über die Mittelverwaltung des achten bis zehnten EEF

15. Gemäß der Finanzregelung für den zehnten EEF muss die Kommission jährlich einen Bericht über die Mittelverwaltung der EEF vorlegen⁽¹⁰⁾. Nach Beurteilung des Hofes gibt dieser Bericht die relevanten Finanzinformationen korrekt wider.

⁽¹⁰⁾ Artikel 118, 124 und 156 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008.

KAPITEL II — ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG DES HOFES ZU DEN EEF**Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zum achten, neunten und zehnten EEF — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers**

I — Gemäß Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Artikel 141 der Finanzregelung für den zehnten EEF, der auch für die früheren EEF gilt, prüfte der Hof

- a) die Jahresrechnungen des achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds für das am 31. Dezember 2013 endende Haushaltsjahr, die aus der Vermögensübersicht, der Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis, der Cashflow-Tabelle, der Tabelle der Veränderungen des Nettovermögens und der Tabelle der Forderungen der Europäischen Entwicklungsfonds sowie den Übersichten über die finanzielle Ausführung bestehen und von der Kommission am 17. Juli 2014 gebilligt wurden, sowie
- b) die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der diesen Jahresrechnungen zugrunde liegenden Vorgänge innerhalb des rechtlichen Rahmens der EEF für den Teil der EEF-Mittel, für dessen finanzielle Ausführung die Kommission zuständig ist ⁽¹¹⁾.

Verantwortung des Managements

II — Gemäß den Artikeln 310 bis 325 AEUV und den Finanzregelungen für den achten, neunten und zehnten EEF ist das Management verantwortlich für die Aufstellung und Darstellung der Jahresrechnungen der EEF auf der Grundlage international anerkannter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor ⁽¹²⁾ sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihnen zugrunde liegenden Vorgänge. Diese Verantwortung umfasst die Gestaltung, Einrichtung und Aufrechterhaltung interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Aufstellung und Darstellung von Jahresabschlüssen notwendig sind, die frei von wesentlichen — beabsichtigten oder unbeabsichtigten — falschen Darstellungen sind. Das Management muss außerdem sicherstellen, dass die Tätigkeiten, Finanzvorgänge und Informationen, die in den Abschlüssen ihren Niederschlag finden, mit den für sie maßgebenden Vorgaben übereinstimmen. Die Kommission trägt die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Abschlüssen der EEF zugrunde liegenden Vorgänge (Artikel 317 AEUV).

Verantwortung des Prüfers

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

IV — Die Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen, um Prüfungsnachweise für die in den Jahresrechnungen enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihnen zugrunde liegenden Vorgänge zu erlangen. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemäßen Ermessen des Prüfers. Hierzu gehört die Beurteilung der Risiken wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — falscher Darstellungen im Abschluss sowie wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — Verstöße gegen die Rechtsvorschriften für die EEF bei den zugrunde liegenden Vorgängen. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt der Prüfer alle für die Aufstellung und sachgerechte Darstellung der Jahresrechnungen relevanten internen Kontrollen und die zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme, um Prüfungshandlungen zu planen, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind, jedoch nicht mit dem Ziel, ein Prüfungsurteil zur Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben. Zur Prüfung gehört auch eine Beurteilung der Angemessenheit der Rechnungslegungsmethoden, der Vertretbarkeit der geschätzten Werte in der Rechnungslegung sowie der Gesamtdarstellung der Jahresrechnungen.

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

⁽¹¹⁾ Gemäß den Artikeln 2, 3, 4, 125 Absatz 4 und Artikel 134 der Finanzregelung für den zehnten EEF deckt diese Zuverlässigkeitserklärung nicht den von der EIB unter ihrer Verantwortung verwalteten Teil der EEF-Mittel ab.

⁽¹²⁾ Die vom EEF-Rechnungsführer erlassenen Rechnungsführungsvorschriften und -methoden werden auf der Grundlage der von der International Federation of Accountants herausgegebenen International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) erstellt oder im Falle von Vorgängen, für die keine IPSAS-Normen vorliegen, auf der Grundlage der vom International Accounting Standards Board herausgegebenen International Financial Reporting Standards.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

VI — Nach Beurteilung des Hofes stellen die Jahresrechnungen des achten, neunten und zehnten EEF für das am 31. Dezember 2013 endende Jahr die Vermögens- und Finanzlage der EEF zum 31. Dezember 2013, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows sowie die Veränderungen des Nettovermögens für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr in Übereinstimmung mit der EEF-Finanzregelung und den international anerkannten Rechnungsführungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht dar.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Vorgänge

Einnahmen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Einnahmen

VII — Nach Beurteilung des Hofes sind die den Jahresrechnungen für das am 31. Dezember 2013 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Mittelbindungen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Mittelbindungen

VIII — Nach Beurteilung des Hofes sind die den Jahresrechnungen für das am 31. Dezember 2013 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Mittelbindungen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Zahlungen

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

IX — Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Zahlungen bedingt wirksam gewährleisten. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote bei den Ausgabenvorgängen im Rahmen des achten, neunten und zehnten EEF auf 3,4 %.

Versagtes Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Zahlungen

X — Nach Beurteilung des Hofes sind die den Jahresrechnungen für das am 31. Dezember 2013 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen wegen der Bedeutung der im Absatz „Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Zahlungen“ beschriebenen Sachverhalte in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

4. September 2014

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Präsident

BEMERKUNGEN DES HOFES

Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung*Prüfungsumfang und Prüfungsansatz*

16. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Anhang 1.1** (Kapitel 1) des Jahresberichts des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2013 beschrieben. Für die Prüfung der EEF ist auf die folgenden besonderen Punkte hinzuweisen.

17. Die Bemerkungen des Hofes zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der EEF betreffen die Jahresabschlüsse⁽¹³⁾ und die Übersichten über die finanzielle Ausführung des achten, neunten und zehnten EEF⁽¹⁴⁾, die von der Kommission gemäß der EEF-Finanzregelung⁽¹⁵⁾ gebilligt wurden und zusammen mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers am 17. Juli 2014 beim Hof eingingen. Im Zuge der Prüfung wurden Wertansätze und sonstige Angaben untersucht. Ferner beinhaltete sie eine Bewertung der angewandten Rechnungslegungsgrundsätze und signifikanter Schätzungen des Managements sowie der Gesamtdarstellung der Jahresrechnungen.

18. Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge umfasste

- a) die Prüfung sämtlicher Beiträge der Mitgliedstaaten und einer Stichprobe anderer Arten von Einnahmenvorgängen;
- b) die Prüfung einer Stichprobe von 30 Mittelbindungen⁽¹⁶⁾;
- c) die Prüfung einer Stichprobe von 165 Vorgängen⁽¹⁷⁾; die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der im Rahmen der EEF geleisteten Zahlungen repräsentativ ist; sie umfasste 93 von 10 EU-Delegationen⁽¹⁸⁾ genehmigte Zahlungen und 72 von den zentralen Kommissionsdienststellen⁽¹⁹⁾ genehmigte Zahlungen;

⁽¹³⁾ Gemäß Artikel 122 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 umfassen die Jahresabschlüsse die Vermögensübersicht, die Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis, die Cashflow-Tabelle, die Tabelle der Veränderungen des Nettovermögens und die Tabelle der Forderungen der EEF.

⁽¹⁴⁾ Gemäß Artikel 123 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 umfassen die Übersichten über die finanzielle Ausführung Tabellen, aus denen die Mittelausstattung, die Mittelbindungen und die Zahlungen hervorgehen.

⁽¹⁵⁾ Siehe Artikel 125 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008.

⁽¹⁶⁾ Globale Mittelbindungen und dazugehörige rechtliche Verpflichtungen (Finanzierungsabkommen) nach Annahme eines Finanzierungsbeschlusses durch die Kommission.

⁽¹⁷⁾ Gemäß der Definition in Ziffer 7 von **Anhang 1.1** des Jahresberichts über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2013.

⁽¹⁸⁾ Afrikanische Union, Kamerun, Demokratische Republik Kongo, Elfenbeinküste, Kenia, Lesotho, Mosambik, Nigeria, Ruanda und Simbabwe.

⁽¹⁹⁾ EuropeAid: 34 Zahlungen für Projekte und 35 Budgethilfeszahlungen; GD ECHO: drei Zahlungen für Projekte im Bereich der humanitären Hilfe.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- d) falls Fehler aufgedeckt wurden, analysierte der Hof die betreffenden Kontrollsysteme, um die jeweiligen Mängel der Systeme zu ermitteln;
- e) eine Bewertung der bei EuropeAid und in den EU-Delegationen überprüften Kontrollsysteme, die folgende Aspekte abdeckte:
 - i) durch Kommissionsbedienstete, externe Prüfer oder externe Überwachungsbeauftragte vor den Zahlungen durchgeführte Ex-ante-Kontrollen;
 - ii) Monitoring und Überwachung; insbesondere die Weiterverfolgung von externen Prüfungen sowie von Kontroll- und Monitoringbesuchen und die von EuropeAid für 2012 und 2013 vorgenommenen Analysen der Restfehlerquote;
 - iii) Interne Revision;
- f) eine Analyse des Jährlichen Tätigkeitsberichts des Generaldirektors von EuropeAid;
- g) die Weiterverfolgung früherer Empfehlungen des Hofes.

19. Wie in Ziffer 4 erwähnt, ist EuropeAid für die Ausführung der meisten aus dem Gesamthaushaltsplan und den EEF finanzierten Außenhilfelinstrumente zuständig. Die Bemerkungen des Hofes zur Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme sowie zur Zuverlässigkeit des Jährlichen Tätigkeitsberichts und der Erklärung des Generaldirektors für 2013 beziehen sich auf den gesamten Zuständigkeitsbereich von EuropeAid.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

20. In der Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis sind Zinserträge (5,7 Millionen Euro) auf an die Begünstigten geleistete Vorfinanzierungszahlungen in Höhe von mehr als 250 000 Euro als Einnahmen aufgeführt. Bei Vorfinanzierungszahlungen in Höhe von mehr als 750 000 Euro ist die Kommission gehalten, die Zinsen jährlich wieder einzuziehen⁽²⁰⁾. Der Hof stellte eine leichte Verbesserung gegenüber 2012 fest, da Anzahl und Wert der Wiedereinzahlungen zugenommen haben⁽²¹⁾. Die nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten befolgen diese Vorschrift jedoch nach wie vor nicht konsequent und die in den Abschlüssen ausgewiesene Höhe der Zinserträge basiert zum Teil auf Schätzungen. Überdies werden Zinsen auf Vorfinanzierungen, die sich auf Beträge zwischen 250 000 und 750 000 Euro belaufen, in den Jahresabschlüssen noch immer nicht als Einnahmen ausgewiesen, weil die Kommission die Weiterentwicklung des CRIS-Systems noch nicht abgeschlossen hat.

⁽²⁰⁾ Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008.

⁽²¹⁾ 24 Wiedereinzahlungen in einer Gesamthöhe von 4,7 Millionen Euro im Jahr 2013 gegenüber 13 Wiedereinzahlungen in einer Gesamthöhe von 1,3 Millionen Euro im Jahr 2012.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge***Einnahmen**

21. Die vom Hof durchgeführte Prüfung von Einnahmenvorgängen ergab, dass diese nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren.

Mittelbindungen

22. Die vom Hof durchgeführte Prüfung von Mittelbindungen ergab, dass diese nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren.

Zahlungen

23. Die Ergebnisse der Prüfung von Zahlungsvorgängen sind in **Anhang I** zusammengefasst. Von den 165 vom Hof geprüften Zahlungsvorgängen waren 45 (27 %) mit Fehlern behaftet. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten 32 Fehler schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 3,4 %⁽²²⁾ ⁽²³⁾.

Projekte

24. Von den 130 vom Hof geprüften Zahlungsvorgängen waren 42 (32 %) mit Fehlern behaftet, darunter 30 (71 %) mit quantifizierbaren Fehlern. Bei den 30 mit quantifizierbaren Fehlern behafteten Zahlungsvorgängen handelte es sich in 17 Fällen um endgültige Vorgänge, die nach Durchführung aller Ex-ante-Kontrollen genehmigt wurden.

23. Die Kommission stimmt der Analyse des Hofes im Hinblick auf zwei Fehler bei den Vergabeverfahren mit signifikanter Auswirkung auf die geschätzte Fehlerquote des Hofes nicht zu. Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 26 Buchstabe b.

⁽²²⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,4 % (untere Fehlergrenze) und 5,4 % (obere Fehlergrenze) liegt.

⁽²³⁾ In Bezug auf die beiden von der Kommission angefochtenen Fehler ist festzuhalten, dass in dem einen Fall die ausgesprochen detaillierten technischen Spezifikationen in der Ausschreibungsbekanntmachung durch die geplante Nutzung der Fahrzeuge nicht gerechtfertigt waren und eine Reihe potenzieller Bieter dadurch de facto ausgeschlossen wurden, was eine wettbewerbliche Vergabe behindert. In dem anderen Fall gab es keine stichhaltige Begründung für die Durchführung des Vergabeverfahrens in drei getrennten offenen Ausschreibungen auf lokaler Ebene statt in einer einzigen offenen Ausschreibung auf internationaler Ebene. Diese Fehler sind ein Indiz für Schwachstellen in den Kontrollen durch die EU-Delegationen, die diese Vergabeverfahren vorab genehmigt hatten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

25. Wie auch im Jahr 2012⁽²⁴⁾ wurden häufiger Fehler in Vorgängen gefunden, die Leistungsprogramme, Finanzhilfen und Beitragsvereinbarungen zwischen der Kommission und internationalen Organisationen betrafen als in Vorgängen, die andere Formen der Unterstützung betrafen. Von den 72 geprüften Vorgängen dieser Art waren 32 (44 %) mit Fehlern behaftet.

26. Die vom Hof bei Zahlungsvorgängen im Zusammenhang mit Projekten aufgedeckten quantifizierbaren Fehler betrafen insbesondere folgende Aspekte:

- a) Fehlen von Belegen zum Nachweis darüber, dass die förderfähige Tätigkeit stattgefunden hat (12 Vorgänge);
- b) Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch den Begünstigten (acht Vorgänge);⁽²⁵⁾
- c) nicht förderfähige Ausgaben wie etwa Ausgaben für im Auftrag nicht vorgesehene Tätigkeiten (fünf Vorgänge), nicht förderfähige Mehrwertsteuerbeträge (drei Vorgänge), Ausgaben, die außerhalb des Durchführungszeitraums entstanden waren (zwei Vorgänge) oder bei denen die Ursprungsregel missachtet worden war (ein Vorgang);

ANTWORTEN DER KOMMISSION

26.

- b) Die Kommission stimmt der Analyse des Hofes bezüglich eines quantifizierbaren Fehlers nicht zu. Nach Auffassung der Kommission waren die vom öffentlichen Auftraggeber in Einklang mit seinem umfassenden Ermessensspielraum — ein vom Gerichtshof anerkannter Grundsatz — festgelegten technischen Spezifikationen nicht unverhältnismäßig und führten zu keiner Verzerrung des Wettbewerbs. Dieser Grundsatz bietet Rechtssicherheit für die öffentlichen Auftraggeber, ohne die jedes künftige Vergabeverfahren beeinträchtigt werden könnte.

Was einen weiteren Fehler in Zusammenhang mit der Ausschreibung anbelangt, so vertritt die Kommission die Ansicht, dass dieser eine sehr strikte Auslegung der Vorschriften widerspiegelt.

⁽²⁴⁾ Ziffer 26 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

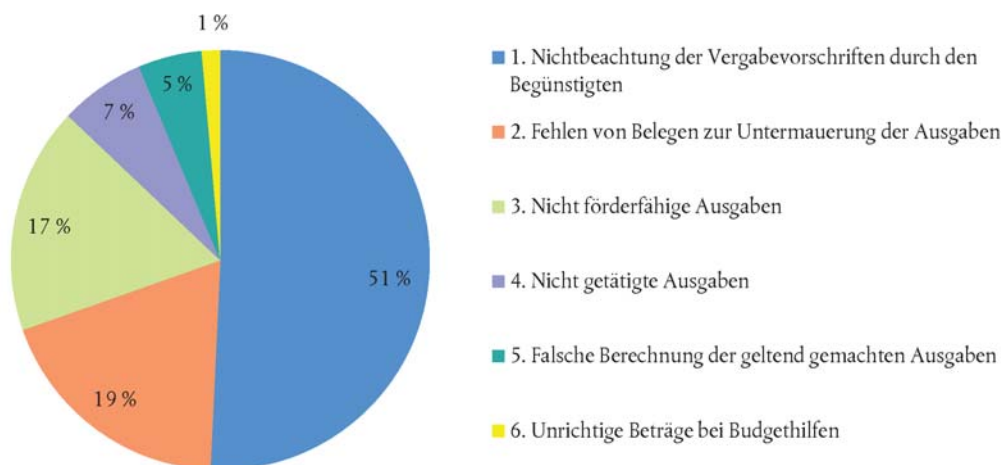
⁽²⁵⁾ In Bezug auf die beiden von der Kommission angefochtenen Fehler ist festzuhalten, dass in dem einen Fall die ausgesprochen detaillierten technischen Spezifikationen in der Ausschreibungsbekanntmachung durch die geplante Nutzung der Fahrzeuge nicht gerechtfertigt waren und eine Reihe potenzieller Bieter dadurch de facto ausgeschlossen wurden, was eine wettbewerbliche Vergabe behindert. In dem anderen Fall gab es keine stichhaltige Begründung für die Durchführung des Vergabeverfahrens in drei getrennten offenen Ausschreibungen auf lokaler Ebene statt in einer einzigen offenen Ausschreibung auf internationaler Ebene. Diese Fehler sind ein Indiz für Schwachstellen in den Kontrollen durch die EU-Delegationen, die diese Vergabeverfahren vorab genehmigt hatten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- d) durch die Begünstigten nicht getätigte Ausgaben (sieben Vorgänge);
- e) falsche Berechnung der geltend gemachten Ausgaben (fünf Vorgänge).

27. **Abbildung 1** enthält eine Aufschlüsselung der geschätzten Gesamtfehlerquote nach einzelnen Fehlerarten. 70 % der wahrscheinlichsten Fehlerquote werden durch Fehler im Zusammenhang mit der Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch die Begünstigten und dem Fehlen von Belegen verursacht.

Abbildung 1 — Aufschlüsselung der wahrscheinlichsten Fehlerquote nach Fehlerart

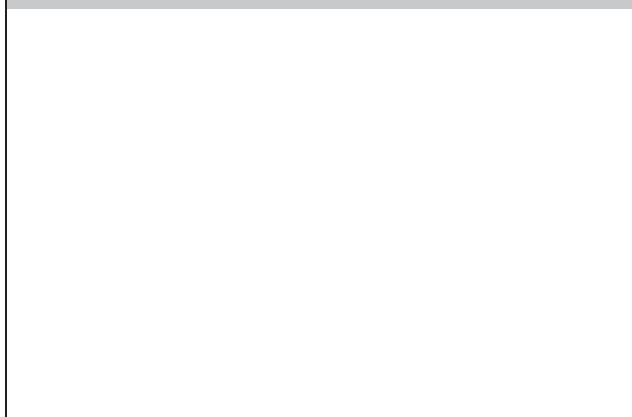


Kasten 1 — Beispiele für quantifizierbare Fehler in Vorgängen im Zusammenhang mit Projekten

Fehlen von Belegen zur Untermauerung der Ausgaben

Der Hof prüfte die endgültige Abrechnung der Ausgaben im Rahmen des von einer internationalen Organisation im Subsahara-Raum durchgeführten Programms *Support to peacebuilding and transition activities* (Unterstützung von friedenssichernden Maßnahmen und Übergangsmaßnahmen). Der Hof prüfte 25 Ausgabenposten. Bei vier Posten, die mit Gehältern von Bediensteten und Reisekosten in Höhe von 18 200 Euro im Zusammenhang standen, wurden dem Hof die wesentlichen Belege zur Rechtfertigung der Ausgaben (z. B. Dienstvertrag, Gehaltszettel, Nachweis der Zahlung der Gehälter der Bediensteten, Rechnung, Bordkarten, Zahlungsbelege für Reisekosten) nicht vorgelegt.

Kasten 1 — Beispiele für quantifizierbare Fehler in Vorgängen im Zusammenhang mit Projekten



Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch den Begünstigten

Der Hof prüfte die endgültige Abrechnung der Ausgaben im Rahmen des Programms *Assistance to Micro and Small Enterprises* (Hilfe für Kleinst- und Kleinunternehmen) in Afrika und deckte einen Fehler bei der Beschaffung von IT-Ausrüstung für ein Unternehmensinformationszentrum auf, der sich auf 23 398 Euro belief. Laut Ausschreibungsbekanntmachung sollte der Auftrag dem Bieter mit dem niedrigsten Preisangebot erteilt werden. Der Evaluierungsbericht spiegelte die von den Bietern abgegebenen Preisangebote nicht korrekt wider. Dies hatte zur Folge, dass der Zuschlag nicht dem Bieter mit dem niedrigsten Preisangebot erteilt wurde. Der Fehler wurde von dem Prüfer, der das Programm gemäß dem einschlägigen Rahmenvertrag mit der Kommission einer Prüfung der Rechnungsführung unterzog, nicht aufgedeckt.

Nicht förderfähige Ausgaben und durch den Begünstigten nicht getätigte Ausgaben

Der Hof prüfte die endgültige Abrechnung der Ausgaben im Rahmen des von einer internationalen Organisation durchgeführten Programms *All ACP Agricultural Commodities Programme* (Agrarrohstoffprogramm für alle AKP-Staaten). Die von einem Durchführungspartner geltend gemachten Ausgaben in Höhe von 254 000 USD umfassten Gemeinkosten in Höhe von 17 675 USD, die im Vertrag nicht vorgesehen und daher nicht förderfähig waren.

Außerdem wurde eine Differenz von 3 862 USD zwischen den von der internationalen Organisation an den Durchführungspartner gezahlten Vorschüssen und den tatsächlich getätigten Ausgaben festgestellt.

Der Fehler ist ein Zeichen für eine Schwachstelle bei den Kontrollen, die die internationale Organisation in Bezug auf die Einhaltung der Vertragsbestimmungen und die Verwendung von Vorschusszahlungen durchführt.

Nicht förderfähige Ausgaben und durch den Begünstigten nicht getätigte Ausgaben

Die Kommission erinnerte die Organisation an die geltenden Regeln und Pflichten. Die vom Hof festgestellten nicht förderfähigen Vorgänge werden es der Kommission ermöglichen, den Betrag des Beitrags der EU neu zu berechnen. Künftig werden wirksamere Kontrollbesuche zu von dieser Organisation verwalteten Programmen durchgeführt.

28. Die nicht quantifizierbaren Fehler betrafen Mängel in den angewandten Vergabeverfahren (sechs Vorgänge) sowie unzulängliche Belege zur Untermauerung der Richtigkeit der gezahlten Beträge (drei Vorgänge). Außerdem war dem Hof (bei drei Vorgängen) die Quantifizierung der Fehler im Zusammenhang mit der Förderfähigkeit von Ausgaben wegen unzulänglicher Angaben nicht möglich.

Budgethilfe

29. Von den 35 geprüften Budgethilfeszahlungen waren drei (9 %) mit Fehlern behaftet, von denen zwei (67 %) quantifizierbar waren.

30. Die vom Hof aufgedeckten quantifizierbaren Fehler in Vorgängen im Zusammenhang mit Budgethilfen betrafen die fehlerhafte Anwendung der Methode, mit der bewertet wird, ob die Empfänger die an eine leistungsbezogene variable Tranche geknüpften Bedingungen erfüllt haben (ein Vorgang) und die Anwendung eines falschen Wechselkurses bei der Umrechnung einer Budgethilfeszahlung in die lokale Währung (ein Vorgang).

29. Die Kommission weist darauf hin, dass die Zahl der mit Budgethilfe in Zusammenhang stehenden Fehler im Haushaltsjahr 2013 um 82 % gegenüber 2011 abgenommen hat.

31. Außerdem stellte der Hof einen nicht quantifizierbaren Fehler fest. Die Kommission hatte vom Empfänger keinen Nachweis darüber verlangt, dass bei der Umrechnung der Zahlung in die lokale Währung der richtige Wechselkurs angewendet wurde.

Kasten 2 — Beispiel für einen quantifizierbaren Fehler in einem Vorgang im Zusammenhang mit Budgethilfen

Fehlerhafte Anwendung der Bewertungsmethode für eine leistungsbezogene variable Tranche

Der Hof prüfte eine im Rahmen des Programme d'appui au plan de développement territorial (Programm zur Unterstützung des Plans für territoriale Entwicklung) in Mayotte gezahlte leistungsbezogene variable Tranche von 4 181 250 Euro. Gemäß der Finanzierungsvereinbarung war die Kommission gehalten, die im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit des Haushalts erzielten Fortschritte für jedes ausgewählte Haushaltskapitel gesondert zu bewerten. Stattdessen nahm die Kommission eine Gesamtbewertung auf der Grundlage des Gesamtbetrags der Haushaltskapitel vor. Dies hatte zur Folge, dass sich positive und negative Abweichungen in den einzelnen Haushaltskapiteln in der Addition ausglich. Die Nichtbeachtung der in der Finanzierungsvereinbarung vorgesehenen Bewertungsmethode führte zu einer überhöhten Zahlung im Betrag von 222 861 Euro (5,33 %).

Kasten 2 — Beispiel für einen quantifizierbaren Fehler in einem Vorgang im Zusammenhang mit Budgethilfen

Fehlerhafte Anwendung der Bewertungsmethode für eine leistungsbezogene variable Tranche

Die Kommission berichtigte dies bei der anschließenden Auszahlung und erstellte eine Einziehungsanordnung.

Prüfung ausgewählter Kontrollsysteme

32. Die Ergebnisse der Prüfung der Systeme von EuropeAid durch den Hof sind in **Anhang 2** zusammengefasst.

Ex-ante-Kontrollen

33. Da das Umfeld mit einem hohen Risiko behaftet ist (siehe Ziffer 6), stützt sich EuropeAid in erster Linie auf Ex-ante-Kontrollen (vor den Zahlungen für die Projekte durch Kommissionsbedienstete, externe Überwachungsbeauftragte oder externe Prüfer durchgeführte Kontrollen), die vorschriftswidrige Zahlungen verhindern oder aufdecken und berichtigen sollen. Wie in den Vorjahren ist die Häufigkeit der vom Hof festgestellten Fehler, auch bei endgültigen Ausgabenerklärungen, die externen Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen unterzogen worden waren, ein Zeichen für Schwachstellen in diesen Ex-ante-Kontrollen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

34. Im Mai 2013 nahm EuropeAid einen Aktionsplan an, mit dem die bei der Anwendung des Kontrollsystems von EuropeAid festgestellten Schwachstellen beseitigt werden sollen⁽²⁶⁾. Der Aktionsplan ist die Reaktion auf eine Reihe von Empfehlungen, die der Hof in seinen früheren Jahresberichten abgegeben hat, sowie auf die Probleme, die im Rahmen der von EuropeAid vorgenommenen Analysen der Restfehlerquote für 2012 und 2013 ermittelt wurden. Er beinhaltet Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen sowie Hinweise zu den häufigsten Fehlerarten und deren Vermeidung. Des Weiteren sind darin Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der externen Prüfungen⁽²⁷⁾, die ein wesentlicher Bestandteil der Überwachungs- und Kontrollsysteme von EuropeAid sind, sowie zur Stärkung der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen bei Ordnungsmäßigkeitskontrollen (siehe Ziffer 39) vorgesehen.

Monitoring und Überwachung

35. Wie bereits in früheren Jahresberichten des Hofes erwähnt⁽²⁸⁾, weist das Managementinformationssystem von EuropeAid Mängel bezüglich der Ergebnisse und der Weiterverfolgung von externen Prüfungen, Ausgabenüberprüfungen und Monitoringbesuchen auf. Dies macht es für den Generaldirektor schwierig, die Referatsleiter oder Leiter der EU-Delegationen im Hinblick auf die zügige Weiterverfolgung und Berichtigung ermittelter Systemmängel und Fehler in die Pflicht zu nehmen. EuropeAid ist dabei, im Prüfungsmodul seines Informationssystems CRIS neue Funktionen zu entwickeln, die eine bessere Weiterverfolgung der Prüfungsberichte erlauben.

36. EuropeAid ist außerdem dabei, ein Instrument zu entwickeln, das den EU-Delegationen dabei helfen soll, ihr Projektportfolio wirksamer zu filtern, um die Kontrollbesuche auf der Grundlage einer Risikobewertung prioritär auf die Projekte auszurichten, bei denen dies am notwendigsten erscheint.

⁽²⁶⁾ Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht von EuropeAid für 2013, S. 188-190 und 195-196.

⁽²⁷⁾ Die Muster für Verträge sind überarbeitet worden, damit die Kommission Einfluss auf die Wahl der externen Prüfer nehmen kann. Es sollen Qualitätsraster entwickelt werden, die es erlauben, die Zuverlässigkeit der Prüfungsberichte zu bewerten, und die Hilfestellung geben, wenn die Vorgaben nicht beachtet wurden. Die risikoorientierte Prüfungsplanung soll verbindlich vorgeschrieben werden.

⁽²⁸⁾ Ziffer 42 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 43 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011 und Ziffer 35 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2012.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Analyse der Restfehlerquote für 2013

37. EuropeAid hat zum zweiten Mal eine Analyse der Restfehlerquote durchgeführt, um die Quote der Fehler zu messen, die trotz aller auf die Verhinderung, Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern abzielenden Verwaltungskontrollen aufgetreten sind. Die Analyse, die dazu diente, die wahrscheinlichste Fehlerquote in der Grundgesamtheit der abgerechneten Verträge zu schätzen, umfasste die Untersuchung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen im Zusammenhang mit Verträgen, die zwischen September 2012 und August 2013 abgerechnet worden waren.

38. Die Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote für 2013 sind im Jährlichen Tätigkeitsbericht dargelegt⁽²⁹⁾. Auf der Grundlage dieser Analyse wird die Restfehlerquote auf 3,35 % geschätzt, d. h., sie liegt über der von der Kommission festgelegten Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. In der Analyse wurden hauptsächlich folgende Arten von Fehlern ermittelt:

- a) Fehlen angemessener Unterlagen, die die begünstigten Organisationen als Nachweis der Förderfähigkeit bereitzustellen haben (51,63 % der Restfehlerquote);
- b) Fehler, die geschätzt wurden, da nicht genügend Belege für die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zur Verfügung standen (17,82 % der Restfehlerquote);
- c) Nichtbeachtung der Vergabeverfahren (12,45 % der Restfehlerquote);
- d) nicht wieder eingezogene und nicht berichtigte Beträge (8,71 % der Restfehlerquote);
- e) andere Fehlerarten (9,39 %).

39. Von internationalen Organisationen durchgeführte Vorgänge machen ein Fünftel aller zur Stichprobe gehörenden Vorgänge aus, tragen jedoch 29,18 % zur Restfehlerquote bei.

40. Wie der Hof bereits in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012 feststellte⁽³⁰⁾, ist die Methode zur Analyse der Restfehlerquote insgesamt gut konzipiert. Für die nunmehr erfolgte zweite Analyse wurden Verbesserungen vorgenommen, die die Berechnung der Fehlerquoten bei einzelnen Vorgängen und die Behandlung von Vorgängen in den Fällen, in denen nicht ohne Weiteres Unterlagen verfügbar waren, betrafen.

⁽²⁹⁾ S. 140-142.

⁽³⁰⁾ Ziffer 39.

BEMERKUNGEN DES HOFES

41. Im Jährlichen Tätigkeitsbericht heißt es ⁽³¹⁾, dass die Methode zur Analyse der Restfehlerquote eine genaue Bewertung des Ausmaßes der Fehler erlaube, die nach Durchlaufen des gesamten Kontrollsystems nicht aufgedeckt wurden, und dass das Ergebnis der Gesamtauswertung der Fehler anschließend mit einem Konfidenzniveau von 95 % als tatsächliche Fehlerquote ausgedrückt werde. Diese Darstellung der Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote ist nicht ganz korrekt:

- a) Die Methode zur Analyse der Restfehlerquote trägt berechtigten Überlegungen zur Kostenwirksamkeit Rechnung, insbesondere was das Ausmaß der aus früheren Prüfungs- oder Überprüfungsberichten gezogenen Zuverlässigkeitsgewähr und den Umfang der aussagebezogenen Prüfungshandlungen anbelangt. Dies beinhaltet ein Prüfungshemmnis, auf das hingewiesen werden sollte, damit ein korrektes Verständnis der Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote möglich ist.
- b) Gemäß der Analyse der Restfehlerquote für 2013 liegt die geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote tatsächlich bei 3,35 %. Ein Konfidenzniveau von 95 % bedeutet aber, dass die Fehlerquote zwischen einer unteren und einer oberen Fehlergrenze liegt. Diese Fehlergrenzen werden allerdings nicht angegeben.

Interne Revision

42. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011 ⁽³²⁾ wies der Hof darauf hin, dass die Umstrukturierung der Kommissionsdienststellen im Jahr 2011 erhebliche Auswirkungen auf die Tätigkeit der internen Auditstelle (IAC) hatte ⁽³³⁾. In ihrer Antwort auf den Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2011 verpflichtete sich die Kommission, die Kapazität der internen Auditstelle zu bewerten und gegebenenfalls die Möglichkeit einer Verstärkung zu prüfen ⁽³⁴⁾. Dies ist nicht geschehen und bei der Funktionsweise der internen Auditstelle konnten 2013 keine wesentlichen Verbesserungen festgestellt werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

41.

- a) *Um eine effiziente und kostenwirksame Untersuchung zu fördern, ist bei der Methode zur Analyse der Restfehlerquote vorgesehen, sich auf frühere Kontrolltätigkeiten zu stützen, einschließlich finanzieller und fachlicher Prüfungen, Zuverlässigkeitserklärungen, Überprüfungen, Bewertungen und Berichte technischer Verantwortlicher.*

Dieser Aspekt der Methode zur Analyse der Restfehlerquote beruht auf der Annahme, dass die Verfahren für die Restfehlerquote nicht zu besseren Ergebnissen führen als die durch umfassende und sorgfältige vorherige Kontrollen bereits ermittelten Ergebnisse. Frühere Kontrolltätigkeiten werden in der Regel mit einer größeren Intensität und höheren Kosten als die Verfahren zur Ermittlung der Restfehlerquote durchgeführt.

- b) *Die Angabe der unteren und oberen Fehlergrenze im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 war in den Anweisungen der zentralen Dienststellen der Kommission nicht explizit vorgesehen.*

42. *Die Kommission hat einige Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Kapazität der internen Auditstelle (IAC) zu verbessern.*

⁽³¹⁾ S. 141.

⁽³²⁾ Ziffer 50 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

⁽³³⁾ Die interne Auditstelle (IAC) ist ein Referat innerhalb einer Generaldirektion der Kommission. Sie wird von einem Referatsleiter geleitet, der direkt an den Generaldirektor berichtet. Ihre Aufgabe ist es, unabhängige Sicherheit für die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems zu liefern mit dem Ziel, die Abläufe der Generaldirektion zu verbessern.

⁽³⁴⁾ Antwort der Kommission auf Ziffer 59 Buchstabe e des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Analyse des Jährlichen Tätigkeitsberichts

43. Der Generaldirektor macht in seiner Zuverlässigkeitserklärung einen Vorbehalt hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge geltend, da der ermittelte Risikobetrag (228,55 Millionen Euro) mehr als 2 % der von EuropeAid im Jahr 2013 geleisteten Zahlungen ausmacht. Allerdings führt der Generaldirektor in seiner Erklärung auch aus, dass mit den bestehenden Kontrollverfahren die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge gewährleistet werde. Der Hof kann diese Schlussfolgerung nicht nachvollziehen, da Kontrollsysteme nicht wirksam sind, wenn dadurch Fehler in wesentlichem Ausmaß nicht verhindert, aufgedeckt und berichtet werden.

44. Der Vorbehalt betrifft die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit aller von EuropeAid verwalteten Ausgaben. Die Äußerung eines Vorbehalts ist angemessen, wenn die Schwachstellen bei den Kontrollen bestimmte Einnahmen- oder Ausgabenbereiche betreffen⁽³⁵⁾, nicht jedoch, wenn sie die Funktionsweise des Kontrollsystems insgesamt beeinträchtigen und die finanziellen Auswirkungen die Wesentlichkeitsschwelle für den gesamten Haushalt unter der Verantwortung des Generaldirektors überschreiten. In den ständigen Anweisungen der Kommission für die Jährlichen Tätigkeitsberichte für 2013 finden sich jedoch keine eindeutigen Empfehlungen für den Umgang mit einer solchen Situation.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerung für 2013**

45. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Jahresrechnungen der EEF für das am 31. Dezember 2013 endende Haushaltsjahr ihre Vermögens- und Finanzlage sowie die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows für das an diesem Stichtag endende Jahr in Übereinstimmung mit ihrer Finanzregelung und den vom Rechnungsführer erlassenen Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellen.

46. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass für das am 31. Dezember 2013 endende Haushaltsjahr

- a) die im Rahmen der EEF erhobenen Einnahmen nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind;
- b) die im Rahmen der EEF vorgenommenen Mittelbindungen nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind;
- c) die Zahlungsvorgänge im Rahmen der EEF in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind (siehe Ziffern 23-31).

⁽³⁵⁾ Siehe Artikel 66 Absatz 9 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (Abl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1) und Artikel 38 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008.

43. Angesichts des Risikoumfelds, in dem die GD Entwicklung und Zusammenarbeit tätig ist, und der Tatsache, dass der Restfehler nicht eine Folge der Konzeption des Kontrollsystems ist, sondern auf Schwächen bei seiner Umsetzung zurückgeht, kann dennoch der Schluss gezogen werden, dass mit den bestehenden Kontrollverfahren die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge gewährleistet wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

47. Die geprüften Systeme von EuropeAid werden als bedingt wirksam eingestuft (siehe Ziffern 19 und 32-38)⁽³⁶⁾. EuropeAid hat jedoch im Mai 2013 einen Aktionsplan angenommen, mit dem die wichtigsten der festgestellten Mängel beseitigt werden sollen.

Empfehlungen

48. **Anhang 3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. In seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2010 und 2011 legte der Hof 14 Empfehlungen vor. EuropeAid hat drei dieser Empfehlungen vollständig umgesetzt, während vier Empfehlungen weitgehend, fünf Empfehlungen teilweise und zwei Empfehlungen nicht umgesetzt wurden.

49. In Bezug auf die nicht umgesetzten Empfehlungen ist festzuhalten, dass EuropeAid die Anwendung der Leitlinien für Risikoanalysen bei der Ausarbeitung der jährlichen Prüfungspläne nicht verbindlich vorgeschrieben und nicht bewertet hat, ob die Kapazität der internen Auditstelle für eine wirksame Wahrnehmung ihrer Aufgabe ausreicht.

50. In Bezug auf die nur teilweise umgesetzten Empfehlungen ist festzuhalten, dass EuropeAid bereits Maßnahmen eingeleitet hat:

- a) EuropeAid hat in einer Arbeitsgruppe unter Federführung der GD Haushalt mitgearbeitet, um die Kostenwirksamkeit seiner Kontrollarchitektur insgesamt zu überprüfen. Im Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2013 machte EuropeAid erstmals Angaben zu den geschätzten Kosten und zum Nutzen der Kontrollen. Wenngleich dies ein Zeichen dafür ist, dass EuropeAid der Notwendigkeit, die Effizienz seiner Überwachungs- und Kontrollsysteme zu überprüfen, die nötige Beachtung geschenkt hat, stellte der Hof einige Schwachstellen in Bezug auf die Quantifizierung des Nutzens fest, die die Zuverlässigkeit der Kosten-Nutzen-Verhältnisse beeinträchtigen.
- b) EuropeAid ist dabei, Instrumente und Anleitungen für die EU-Delegationen auszuarbeiten, die es ihnen erlauben sollen, ihre Kontrollbesuche bei Projekten besser zu priorisieren und die Qualität der Prüfungsberichte besser zu bewerten.
- c) EuropeAid ist dabei, im Prüfungsmodul seines Informationssystems CRIS neue Funktionen zu entwickeln, die eine bessere Weiterverfolgung der Prüfungsberichte erlauben (siehe Ziffer 35).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

47. Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Konzeption des Kontrollsystems zwar weitgehend kohärent und solide ist, aber dennoch weitere Fortschritte bei der Anwendung der Kontrollmechanismen erzielt werden müssen. Beim Aktionsplan sind bereits Fortschritte in diese Richtung festzustellen.

49. Die Kommission hat einige Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Kapazität der internen Auditstelle (IAC) zu verbessern.

50.

- a) Es wurden Leitlinien zu den möglichen Konzepten für eine Berechnung oder Schätzung der Kosten und des Nutzens der gebräuchlichsten internen Kontrollsysteme in der Kommission in Kombination mit den entsprechenden Mustern für die interne Kontrolle (Internal Control Templates) vorgeschlagen.

Es wird erwartet, dass jede Generaldirektion die Konzepte für die Schätzung der Kosten und des Nutzens ihrer betreffenden internen Kontrollstrategien für die entsprechenden Ausgaben anwendet — einschließlich ihrer besten Schätzung sowohl für den quantifizierbaren als auch den nicht quantifizierbaren Nutzen der Kontrollen.

Entsprechend den im Synthesebericht eingegangenen Verpflichtungen hat die GD Haushalt weitere Leitlinien zu erarbeiten, wobei eine begrenzte Zahl von Indikatoren für die Kostenwirksamkeit zu ermitteln ist, die in der Kommission angewendet werden können, und die für ihre Berechnung anzuwendende Methodik konkreter zu definieren.

⁽³⁶⁾ Die Schlussfolgerung zu den Systemen beschränkt sich auf die zur Prüfung ausgewählten Systeme, wie im Prüfungsumfang (siehe Ziffer 18 Buchstabe e) beschrieben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

51. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2013 unterbreitet der Hof EuropeAid die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung 1:** Sicherstellung der jährlichen Wiedereinziehung von Zinsen auf Vorfinanzierungen in Höhe von mehr als 750 000 Euro durch alle nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten;
- **Empfehlung 2:** Abschluss der Weiterentwicklung des CRIS-Systems, damit Zinsen auf Vorfinanzierungen, die sich auf Beträge zwischen 250 000 und 750 000 Euro belaufen, als Einnahmen ausgewiesen werden können, bis Ende 2014;
- **Empfehlung 3:** Überarbeitung der Quantifizierung des Nutzens der durchgeführten Kontrollen;
- **Empfehlung 4:** Berichterstattung über Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans, mit dem Mängel im Kontrollsystem beseitigt werden sollen, im Jährlichen Tätigkeitsbericht;
- **Empfehlung 5:** Angabe des Umfangs der Analyse der Restfehlerquote sowie der geschätzten unteren und oberen Fehlergrenze im Jährlichen Tätigkeitsbericht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

51.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Die von der Kommission ergriffenen Maßnahmen haben bereits zu guten Ergebnissen geführt. Die Kommission wird diese Maßnahmen im Jahr 2014 verstärken.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Aufgrund der Umsetzung der neuen Haushaltsordnung und der damit verbundenen neuen Version von ABAC war es nicht möglich, diese Funktion wie geplant einzuführen. Derzeit ist die Fertigstellung für das vierte Quartal 2014 geplant.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und wird die Quantifizierung des Nutzens von Kontrollen entsprechend den Leitlinien der zentralen Dienststellen der Kommission weiter verbessern.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und wird ihre Umsetzung mit dem Hof weiter erörtern. Die Definition der Restfehlerquote und die Berechnung eines Risikobetrags werden weiterhin auf der wahrscheinlichsten Fehlerquote beruhen.

ANHANG 1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS

	2013			2012	2011	2010
	Projekte	Budgethilfen	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE						
Vorgänge insgesamt:	130	35	165	167	163	165
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die						
nicht fehlerhaft waren	68 % (88)	91 % (32)	73 % (120)	74 %	67 %	73 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	32 % (42)	9 % (3)	27 % (45)	26 %	33 %	27 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge						
Aufschlüsselung nach Fehlerart						
Sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler	29 % (12)	33 % (1)	29 % (13)	32 %	46 %	49 %
Quantifizierbare Fehler	71 % (30)	67 % (2)	71 % (32)	68 %	54 %	51 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER						
Wahrscheinlichste Fehlerquote	3,4 %			3,0 %	5,1 %	3,4 %
Obere Fehlergrenze	5,4 %					
Untere Fehlergrenze	1,4 %					

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

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

ANHANG 2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER SYSTEME FÜR DIE EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS UND
DIE AUS DEM GESAMTHAUSHALTSPLAN FINANZIERTE ENTWICKLUNGSHILFE**Bewertung der geprüften Systeme**

Betroffenes System	Ex-ante-Kontrollen	Monitoring und Überwachung	Interne Revision	Gesamtbewertung
EuropeAid	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam

ANHANG 3

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
	<p>Empfehlung 1: EuropeAid sollte die Verwaltung der Auftragsvergabeverfahren durch Festlegung klarer Auswahlkriterien und bessere Dokumentation des Bewertungsprozesses verbessern (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011, Ziffer 59 Buchstabe a).</p> <p>Empfehlung 2: EuropeAid sollte dokumentierte risikobasierte Pläne und eine systematische Weiterverfolgung der Prüfbesuche sowie der Vor-Ort-Kontrollen einführen (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011, Ziffer 59 Buchstabe b).</p>		x					<p>Die Kommission bemüht sich, die Planung von Projektbesuchen auf der Grundlage der mit den Projekten verbundenen Risiken zu verbessern. Die Dienststellen der Kommission arbeiten an einem Instrument für das Portfoliomanagement, das die Delegationen dabei unterstützen soll, ihre Projektportfolios besser zu überprüfen und Besuchen von Projekten Priorität einzuräumen, bei denen ein Monitoring besonders notwendig ist.</p> <p>Angesichts der derzeitigen ressourcenbedingten Einschränkungen — die künftig vermutlich zunehmen werden — muss die Kommission Aspekte der Kostenwirksamkeit berücksichtigen.</p> <p>Dabei sind auch mögliche Sicherheitsprobleme zu beachten; in manchen Empfängerländern können Vor-Ort-Kontrollen mit einem Risiko für die damit betrauten Bediensteten verbunden oder nur sehr schwer durchzuführen zu sein.</p> <p>In ihrer Antwort auf die ursprüngliche Empfehlung legte die Kommission dar, dass sie die Möglichkeit prüfen werde, die Anwendung der Methodik der Risikoanalyse bei der Prüfungsplanung von EuropeAid ab dem Berichtszeitraum 2013 verpflichtend zu machen.</p> <p>Eine interne Erörterung führte zu positiven Ergebnissen und die Risikoanalyse wird ab dem Berichtszeitraum 2015 in den Prüfungsplänen verpflichtend eingeführt.</p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2011	Empfehlung 3: EuropeAid sollte die Anwendung der Leitlinien für Risikoanalysen bei der Ausarbeitung der jährlichen Prüfungspläne der Delegationen und der zentralen Dienststellen von EuropeAid verbindlich vorschreiben (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011, Ziffer 59 Buchstabe c).				x			
	Empfehlung 4: EuropeAid sollte die Konzeption der zentralen Leistungsindikatoren überprüfen, um sicherzustellen, dass sie eindeutig und leicht interpretierbar sind (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011, Ziffer 59 Buchstabe d).		x					
	Empfehlung 5: EuropeAid sollte die Fähigkeit der internen Auditstelle zur wirksamen Wahrnehmung ihrer Aufgaben bewerten (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011, Ziffer 59 Buchstabe e).				x			Die Kommission hat einige Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Kapazität der internen Auditstelle (IAC) zu verbessern.
2010	Empfehlung 1: EuropeAid sollte einen zentralen Indikator für die geschätzten finanziellen Auswirkungen von Restfehlern nach Durchführung sämtlicher Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen entwickeln (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 62 Buchstabe a).	x						
	Empfehlung 2: EuropeAid sollte die Kosteneffizienz der verschiedenen Kontrollen, insbesondere des Systems für die Ex-post-Kontrolle von Vorgängen, bewerten (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 62 Buchstabe b).					x		Da EuropeAid im jährlichen Tätigkeitsbericht für 2013 die Kostenwirksamkeit der Kontrollen auf Grundlage der von den zentralen Dienststellen der Kommission bereitgestellten Leitlinien bewertet hat, wurde diese Empfehlung nach Auffassung von EuropeAid umgesetzt.
	Empfehlung 3: EuropeAid sollte die Wirksamkeit der Projektüberwachung einschließlich der Vor-Ort-Kontrollen anhand mehrjähriger Überwachungs- und Bewertungspläne erhöhen (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 62 Buchstabe c).						x	

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
			weitgehend	teilweise				
2010	Empfehlung 4: EuropeAid sollte die Zuverlässigkeit der Bescheinigungen überprüfen, die von externen Überwachungsbeauftragten bzw. auf der Grundlage externer Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen erstellt wurden (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 63 Buchstabe a).		x					Auch wenn diese Empfehlung von der Kommission akzeptiert wurde, führten weitere Überlegungen zu dem Ergebnis, dass es nicht Aufgabe der Kommission ist, solche Überprüfungen hinsichtlich der Verlässlichkeit bereitzustellen. Der Aktionsplan für die Behebung der Schwachstellen bei der Umsetzung des internen Kontrollsystems umfasst Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Qualität und Wirksamkeit der externen Prüfungen und Ausgabenkontrollen abzielen. Die Muster für Verträge sind überarbeitet worden, damit die Kommission Einfluss auf die Wahl der externen Prüfer nehmen kann.
	Empfehlung 5: EuropeAid sollte Managementinformationssysteme einführen, die es dem Generaldirektor und den Delegationsleitern erlauben, die Weiterverfolgung der Ergebnisse der Vor-Ort-Prüfbesuche, externen Prüfungen und Ausgabenkontrollen besser zu überwachen (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 63 Buchstabe b).			x				Die in den Prüfungsberichten genannten Schwachstellen wurden bereits analysiert und bis Ende 2014 sollen Qualitätsraster entwickelt werden, die es erlauben, die Zuverlässigkeit zu bewerten, und die Hilfestellung geben, wenn die Vorgaben nicht beachtet wurden. Wie vom Hof in Ziffer 50 dargelegt, dauern die Arbeiten noch an.
	Empfehlung 6: EuropeAid sollte die Informationssysteme CRIS Audit und CRIS Recovery Orders miteinander verknüpfen (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 63 Buchstabe c).	x						
	Empfehlung 7: EuropeAid sollte sich weiterhin darum bemühen, dass Daten genau, umfassend und zeitnah im Informationssystem CRIS erfasst werden (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 63 Buchstabe d).			x				

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof						Antwort der Kommission
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise	
2010	<p>Empfehlung 8: EuropeAid sollte sicherstellen, dass die Delegationen das neue Format und Schema für die jährlichen Berichte der Delegationen über die Reformen der begünstigten Länder bei den Systemen zur Verwaltung der öffentlichen Finanzen durchgängig anwenden, damit fundierte und formalisierte Nachweise über die Fortschritte beim öffentlichen Finanzmanagement vorgelegt werden können (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 64 Buchstabe a).</p>		x					
	<p>Empfehlung 9: EuropeAid sollte im Rahmen eines politischen Dialogs dafür sorgen, dass die Programme der begünstigten Länder zur Reform des öffentlichen Finanzmanagements klare Bewertungsrahmen enthalten (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 64 Buchstabe b).</p>	x						

ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE