

BERICHT

über die Jahresrechnung 2015 der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, zusammen mit der Antwort der Agentur

(2016/C 449/39)

EINLEITUNG

1. Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (nachstehend „die Agentur“, auch „Frontex“) mit Sitz in Warschau wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates ⁽¹⁾ errichtet. Aufgabe der Agentur ist die Koordinierung der Tätigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen (Unterstützung der operativen Zusammenarbeit, technische und operative Unterstützung, Risikoanalyse).

2. Die *Tabelle* enthält die wichtigsten Zahlenangaben zur Agentur ⁽²⁾.

Tabelle

Wichtigste Zahlenangaben zur Agentur

	2014	2015
Haushalt (Millionen Euro)	86,7	143,3
Personalbestand insgesamt am 31. Dezember ⁽¹⁾	311	309

⁽¹⁾ Das Personal umfasst Beamte, Bedienstete auf Zeit und Vertragsbedienstete sowie abgeordnete nationale Sachverständige.

Quelle: Daten von der Agentur bereitgestellt.

AUSFÜHRUNGEN ZUR ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

3. Der Prüfungsansatz des Hofes umfasst analytische Prüfungsverfahren, die Direktprüfung von Vorgängen und eine Bewertung von Schlüsselkontrollen der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Agentur. Hinzu kommen Nachweise, die sich aus einschlägigen Arbeiten anderer Prüfer ergeben, sowie eine Analyse der Managementserklärungen.

ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

4. Gemäß Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat der Hof Folgendes geprüft:

- a) die Jahresrechnung der Agentur bestehend aus dem Jahresabschluss ⁽³⁾ und den Berichten über den Haushaltsvollzug ⁽⁴⁾ für das am 31. Dezember 2015 endende Haushaltsjahr,
- b) die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der dieser Rechnung zugrunde liegenden Vorgänge.

Verantwortung des Managements

5. Das Management ist verantwortlich für die Aufstellung und sachgerechte Gesamtdarstellung der Jahresrechnung der Agentur sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge ⁽⁵⁾:

⁽¹⁾ ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1.

⁽²⁾ Weitere Informationen über die Zuständigkeiten und Tätigkeiten der Agentur sind auf ihrer Website www.frontex.europa.eu verfügbar.

⁽³⁾ Der Jahresabschluss umfasst die Vermögensübersicht und die Übersicht über die finanziellen Ergebnisse, die Kapitalflussrechnung, die Tabelle der Veränderungen des Nettovermögens sowie eine Zusammenfassung der wesentlichen Rechnungslegungsmethoden und sonstige Erläuterungen.

⁽⁴⁾ Die Berichte über den Haushaltsvollzug bestehen aus der Haushaltsergebnisrechnung nebst Anhang.

⁽⁵⁾ Artikel 39 und 50 der delegierten Verordnung (EU) Nr. 1271/2013 der Kommission (AbL. L 328 vom 7.12.2013, S. 42).

- a) Die Verantwortung des Managements für die Jahresrechnung der Agentur umfasst die Gestaltung, Einrichtung und Aufrechterhaltung eines internen Kontrollsystems, wie es für die Aufstellung und sachgerechte Gesamtdarstellung von Jahresabschlüssen notwendig ist, die frei von wesentlichen — beabsichtigten oder unbeabsichtigten — falschen Darstellungen sind, die Auswahl und Anwendung geeigneter Rechnungslegungsmethoden auf der Grundlage der vom Rechnungsführer der Kommission erlassenen Rechnungsführungsvorschriften⁽⁶⁾ sowie die Ermittlung von geschätzten Werten in der Rechnungslegung, die unter den gegebenen Umständen vertretbar sind. Der Exekutivdirektor genehmigt die Jahresrechnung der Agentur, nachdem der Rechnungsführer der Agentur sie auf der Grundlage sämtlicher verfügbaren Informationen aufgestellt und einen Begleitvermerk zur Jahresrechnung abgefasst hat, in dem er u. a. erklärt, dass er über angemessene Gewähr dafür verfügt, dass die Jahresrechnung in allen wesentlichen Belangen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der Agentur vermittelt.
- b) Die Verantwortung des Managements für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sowie für die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung erfordert die Gestaltung, Einrichtung und Aufrechterhaltung eines wirksamen und effizienten internen Kontrollsystems einschließlich einer angemessenen Aufsicht und geeigneter Maßnahmen zur Verhinderung von Unregelmäßigkeiten und Betrug sowie gegebenenfalls rechtlicher Schritte zur Wiedereinziehung rechtsgrundlos gezahlter oder widerrechtlich verwendeter Mittel.

Verantwortung des Prüfers

6. Aufgabe des Hofes ist es, auf der Grundlage seiner Prüfung dem Europäischen Parlament und dem Rat⁽⁷⁾ eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge abzugeben. Der Hof führt 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 durch. Nach diesen Standards ist der Hof gehalten, die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass hinreichende Sicherheit darüber erlangt wird, ob die Jahresrechnung der Agentur frei von wesentlichen falschen Darstellungen ist und die ihr zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

7. Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen, um Prüfungsnachweise für die in der Jahresrechnung enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu erlangen. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemäßen Ermessen des Prüfers. Hierbei stützt er sich auf die Beurteilung der Risiken wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — falscher Darstellungen in der 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 Gesamtdarstellung der Jahresrechnung relevanten internen Kontrollen und die zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme und plant Prüfungshandlungen, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind. Eine Prüfung umfasst auch die Beurteilung der Angemessenheit der angewandten Rechnungslegungsmethoden, der Vertretbarkeit der geschätzten Werte in der Rechnungslegung sowie der Gesamtdarstellung der Jahresrechnung. Gemäß Artikel 208 Absatz 4 der EU-Haushaltsordnung⁽⁸⁾ berücksichtigte der Hof bei Erstellung dieses Berichts und der Zuverlässigkeitserklärung die Prüfungsarbeiten des unabhängigen externen Prüfers zur Jahresrechnung der Agentur.

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

Grundlage für das eingeschränkte Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

9. Die Agentur unterschätzte die im Jahr 2015 entstandenen, aber noch nicht in Rechnung gestellten Kosten für vorfinanzierte Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Meeresüberwachung um 1 723 336 Euro. Diese Unterschätzung wirkte sich auf die antizipativen Passiva aus und führte zu einer wesentlichen falschen Darstellung in der Vermögensübersicht und der Übersicht über die finanziellen Ergebnisse der Agentur.

Eingeschränktes Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

10. Nach Beurteilung des Hofes stellt die Jahresrechnung der Agentur mit Ausnahme der Auswirkungen des in der Ziffer „Grundlage für das eingeschränkte Prüfungsurteil“ beschriebenen Sachverhalts ihre Vermögens- und Finanzlage zum 31. Dezember 2015 sowie die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows für das an diesem Stichtag endende Jahr in Übereinstimmung mit ihrer Finanzregelung und den vom Rechnungsführer der Kommission erlassenen Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht dar.

⁽⁶⁾ Die vom Rechnungsführer der Kommission erlassenen Rechnungsführungsvorschriften beruhen auf den von der International Federation of Accountants (IFAC) herausgegebenen International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) oder ggf. auf den vom International Accounting Standards Board herausgegebenen International Accounting Standards (IAS)/International Financial Reporting Standards (IFRS).

⁽⁷⁾ Artikel 107 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1271/2013.

⁽⁸⁾ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge

11. Nach Beurteilung des Hofes sind die der Jahresrechnung der Agentur für das am 31. Dezember 2015 endende Jahr zugrunde liegenden Vorgänge in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

12. Die folgenden Bemerkungen stellen die Prüfungsurteile des Hofes nicht infrage.

BEMERKUNGEN ZUR RECHTMÄSSIGKEIT UND ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

13. Bei der von der Agentur im Oktober 2015 in Island durchgeführten Ex-post-Prüfung wurden vorschriftswidrige Zahlungen in Höhe von insgesamt 1,4 Millionen Euro ermittelt, die mit der Abschreibung eines Schiffs zusammenhingen, das im Zeitraum 2011-2015 an sieben gemeinsamen Aktionen beteiligt war. Die isländische Küstenwache hatte die Erstattung der Abschreibungskosten für das Schiff beantragt, obwohl dessen Nutzungsdauer gemäß den Leitlinien der Agentur bereits überschritten war. Wenngleich die Agentur berechtigt ist, die innerhalb der letzten fünf Jahre erfolgten vorschriftswidrigen Zahlungen wieder einzuziehen, hat sie angekündigt, nur die seit Januar 2015 erfolgten Zahlungen in Höhe von 0,6 Millionen Euro wieder einzuziehen.

14. Der Fonds für die innere Sicherheit wurde für den Zeitraum 2014-2020 eingerichtet. Er umfasst zwei Instrumente: das Instrument für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa sowie das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, über die 2,8 Milliarden Euro (Außengrenzen und Visa) bzw. 1 Milliarde Euro (polizeiliche Zusammenarbeit) zur Finanzierung von Einsätzen bereitgestellt werden. Im Rahmen des Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa erstattet die Kommission den Mitgliedstaaten die Anschaffungskosten für Ausstattung wie Fahrzeuge oder Schiffe sowie Betriebskosten, beispielsweise Kraftstoff- oder Wartungskosten. Die Agentur erstattet den Teilnehmern an gemeinsamen Aktionen solche Kosten ebenfalls. Daher besteht ein Risiko der Doppelfinanzierung⁽⁹⁾, dem nicht Rechnung getragen wird.

BEMERKUNGEN ZUR HAUSHALTSFÜHRUNG

15. Mit 3,2 Millionen Euro bzw. 38 % (2014: 4,5 Millionen Euro bzw. 36 %) bei Titel II (Verwaltungsausgaben) und mit 40,2 Millionen Euro bzw. 35 % (2014: 28,4 Millionen Euro bzw. 44 %) bei Titel III (operative Ausgaben) wurden gebundene Mittel in großem Umfang auf das folgende Haushaltsjahr übertragen. Bei Titel II ist der große Umfang der Mittelübertragungen hauptsächlich auf IT-Aufträge zurückzuführen, die über das Jahresende hinaus laufen, bei Titel III hingegen auf den mehrjährigen Charakter der Operationen der Agentur.

SONSTIGE BEMERKUNGEN

16. An Grenzeinsätzen teilnehmende Staaten erklären die entstandenen Kosten auf der Grundlage von Kostenaufstellungsbögen, die „Fixkosten“ (Abschreibungen und Wartungskosten), „variable Aufwendungen“ (hauptsächlich Kraftstoff) und „Einsatzkosten“ (hauptsächlich Vergütungen und sonstige Aufwendungen für Besatzungsmitglieder) umfassen. Die gemeldeten Kosten beruhen auf tatsächlichen Werten und entsprechen nationalen Standards. Die Ansätze der teilnehmenden Staaten weichen folglich voneinander ab, was zu einem für alle Beteiligten besonders aufwendigen System führt. In seinem Sonderbericht Nr. 12/2016 empfahl der Hof den Agenturen, von den vereinfachten Kostenoptionen Gebrauch zu machen, wann immer dies angemessen erscheint, um derartige Ineffizienzen zu vermeiden⁽¹⁰⁾.

WEITERVERFOLGUNG VON BEMERKUNGEN AUS VORJAHREN

17. *Anhang* enthält einen Überblick über die aufgrund von Bemerkungen des Hofes aus Vorjahren ergriffenen Korrekturmaßnahmen.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 4. Oktober 2016 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

⁽⁹⁾ Der Hof hatte auf dieses Risiko bereits in Ziffer 39 und Empfehlung 4 seines Sonderberichts Nr. 15/2014 „Der Außengrenzenfonds trug zu mehr finanzieller Solidarität bei, allerdings muss die Ergebnismessung verbessert und zusätzlicher EU-Mehrwert geschaffen werden“ hingewiesen.

⁽¹⁰⁾ Empfehlung 1 des Sonderberichts Nr. 12/2016 des Hofes „Einsatz von Finanzhilfen durch Agenturen: nicht immer angemessen oder nachweislich wirksam“.

ANHANG

Weiterverfolgung von Bemerkungen aus Vorjahren

Jahr	Bemerkung des Hofes	Stand der Korrekturmaßnahme (abgeschlossen/im Gange/ausstehend/ n. z.)
2012	Die geprüften Einstellungsverfahren wiesen erhebliche Mängel auf, welche die Transparenz und Gleichbehandlung von Bewerbern beeinträchtigten: Fragen für schriftliche und mündliche Prüfungen wurden nach der Auswertung der Bewerbungen durch den Prüfungsausschuss festgelegt; es wurden keine Mindestpunktzahlen für die Zulassung zu schriftlichen und mündlichen Prüfungen und für die Aufnahme in die Liste geeigneter Bewerber festgelegt; der Prüfungsausschuss dokumentierte nicht alle seine Sitzungen und Entscheidungen.	Im Gange
2013	Die Abgleichung der Erklärungen von Lieferanten am Jahresende war mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Die Salden der Lieferanten müssen regelmäßiger überwacht, Abweichungen frühzeitiger analysiert werden.	Im Gange
2013	Die Agentur nahm ihre Tätigkeit 2005 auf und hat mit dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Sitz hat, bis dato auf der Grundlage von Schriftwechsel und gegenseitigem Austausch gearbeitet. Ein umfassendes Sitzabkommen zwischen der Agentur und dem Mitgliedstaat wurde allerdings nicht unterzeichnet. Ein solches Abkommen würde die Transparenz hinsichtlich der Bedingungen, unter denen die Agentur und ihr Personal arbeiten, weiter fördern.	Im Gange
2014	Die Ex-ante- und Ex-post-Überprüfungen der von kooperierenden Staaten auf der Grundlage von Finanzhilfvereinbarungen geltend gemachten Ausgaben wurden erheblich verbessert. Die von den kooperierenden Staaten als Belege für die geltend gemachten Ausgaben vorgelegten Unterlagen sind jedoch nicht immer ausreichend. Außerdem wurden keine Prüfbescheinigungen verlangt, obwohl dies für Finanzhilfen, die bestimmte Obergrenzen überschreiten, in den Anwendungsbestimmungen zur EU-Haushaltsordnung empfohlen wird ⁽¹⁾ . Prüfbescheinigungen würden zusätzliche Sicherheit für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Finanzhilfverfahren bieten.	Im Gange
2014	Bei Titel II (Verwaltungsausgaben) wurden mit 4,5 Millionen Euro bzw. 36 % (2013: 2,4 Millionen Euro bzw. 27 %) und bei Titel III (operative Ausgaben) mit 28,4 Millionen Euro bzw. 44 % (2013: 29,2 Millionen Euro bzw. 47 %) gebundene Mittel in großem Umfang auf das folgende Haushaltsjahr übertragen. Hauptgrund für die Übertragungen bei Titel II sind zum Jahresende vorgenommene Anschaffungen im Zusammenhang mit dem Umzug der Agentur in ihr neues Gebäude im Dezember 2014. Bei Titel III sind die hohen Mittelübertragungen vor allem auf den mehrjährigen Charakter der Operationen der Agentur sowie auf die Genehmigung zusätzlicher Haushaltsmittel in Höhe von 4,2 Millionen Euro im Oktober 2014 zurückzuführen.	n. z.
2014	In Anbetracht der großen und ständig steigenden Zahl der Finanzhilfvereinbarungen und der Größenordnung der zugehörigen Ausgaben, die von der Agentur überprüft und erstattet werden müssen, stellt sich die Frage, ob effizientere und kostengünstigere Finanzierungsformen verwendet werden könnten.	Ausstehend ⁽²⁾

Jahr	Bemerkung des Hofes	Stand der Korrekturmaßnahme (abgeschlossen/im Gange/ausstehend/ n. z.)
2014	Die Beiträge der assoziierten Schengen-Länder (Schweiz, Liechtenstein, Island und Norwegen) müssen genauer berechnet werden, um den Rechtsvorschriften besser zu entsprechen ⁽³⁾ . Die Berechnung sollte zum Beispiel auf dem endgültigen und nicht auf dem veranschlagten jährlichen Zuschuss der Kommission beruhen.	Im Gange
2014	Die Beiträge des Vereinigten Königreichs und Irlands (beide Länder gehören nicht dem Schengen-Raum an) zum Haushalt der Agentur sind über viele Jahre unverändert geblieben, obwohl sie inzwischen an deutlich mehr Aktivitäten beteiligt sind. Die Höhe ihrer Beiträge muss daher überprüft werden.	Abgeschlossen

⁽¹⁾ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission (ABl. L 362 vom 31.12.2012, S. 1).

⁽²⁾ Gemäß Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates (ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1) ist die Kofinanzierung gemeinsamer Aktionen durch die Agentur auf Zuschüsse beschränkt.

⁽³⁾ Vereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft einerseits sowie der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein andererseits zur Festlegung der Modalitäten der Beteiligung dieser Staaten an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 243 vom 16.9.2010, S. 4); Vereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen zur Festlegung der Modalitäten der Beteiligung dieser Staaten an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 188 vom 20.7.2007, S. 19).

ANTWORT DER AGENTUR

9. Die Agentur wird ihr Verfahren zur Veranschlagung von Kosten verbessern.

13. In den Durchführungsvorschriften zu der Frontext-Finanzregelung ist festgelegt, dass der Anweisungsbefugte auf eine festgestellte Forderung verzichten kann, wenn die Einziehung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zuwiderläuft. Gemäß diesem Grundsatz und nach externer Rechtsberatung kündigte der Anweisungsbefugte an, 0,6 Millionen Euro einzuziehen; die Einziehung umfasst seit 2014 gewährte Finanzhilfen. Aus demselben Grund kündigte er an, 0,2 Millionen Euro, die 2016 fällig sind, nicht zu erstatten.

14. Zu den 2016 in Zusammenarbeit mit der GD HOME bisher eingeführten Abhilfemaßnahmen gehört der Zugang zur ISF-Datenbank, wo auf alle Pläne und Berichte der Begünstigten zugegriffen werden kann. Die GD HOME wird Frontext im Herbst 2016 auch zu dem Ausschuss „Fonds für Asyl, Migration und Integration sowie für innere Sicherheit“ einladen, um die Lage aus der Sicht von Frontext darzulegen und mit den Mitgliedstaaten zu erörtern.

15. Frontext nimmt die Erklärungen des Hofes in Bezug auf den Umfang der Mittelübertragungen zur Kenntnis. Die Agentur wird sich weiterhin bemühen, den Umfang der Mittelübertragungen zu verringern, um dem Jährlichkeitsgrundsatz besser zu entsprechen.

16. Durch das derzeit bestehende System für die Erstattung von Kosten soll eine Gleichbehandlung von Begünstigten sichergestellt werden, da für alle die gleichen Kostenkategorien finanziert werden können.

Dennoch stimmt die Agentur dem Hof zu, dass die Erstattung von Kosten auf der Grundlage von tatsächlichen Werten umständlich und die Einführung von Einheitskosten eine tragfähige Option ist. Die Agentur wird diese Option weiterverfolgen. Durch den Vorschlag für die Einrichtung einer Agentur für die Grenz- und Küstenwache dürfte sich auch die Verpflichtung zur Nutzung von Finanzhilfen erübrigen. Der Agentur eröffnen sich damit neue Möglichkeiten, neben Finanzhilfen auch andere Finanzierungsmechanismen zu nutzen.
